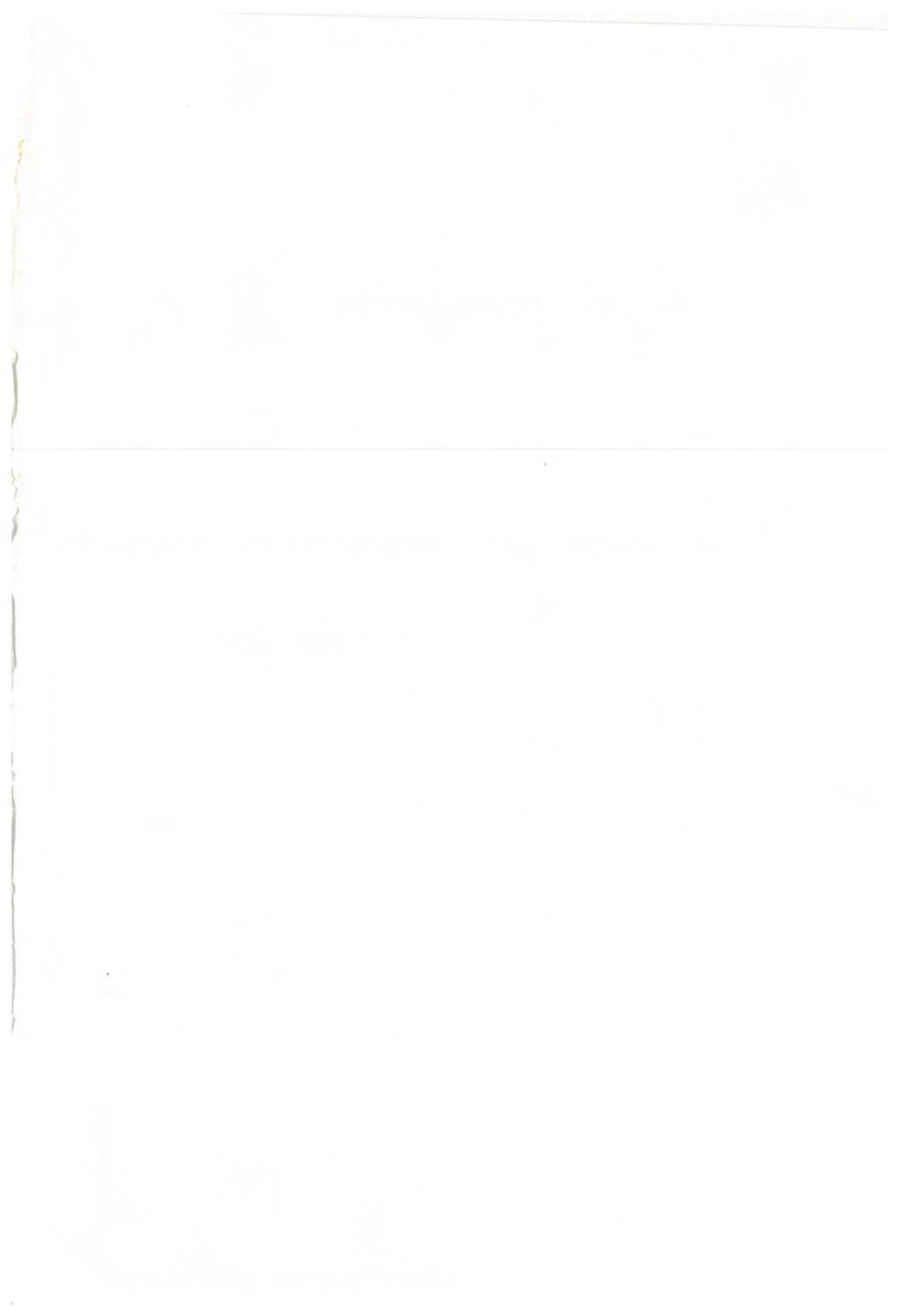


Hans-Ulrich Bünger Rafael Quintero
Editores

Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza

**América Latina en una
Perspectiva Comparativa**

2001



**Conflictos y Limitaciones de la
Democracia en Condiciones de Pobreza**
América Latina en una
Perspectiva Comparativa

Hans-Ulrich Bünger y Rafael Quintero

Editores

Conflictos y Limitaciones de la Democracia en Condiciones de Pobreza

América Latina en una
Perspectiva Comparativa

Fundación Friedrich Ebert (ILDIS)- Escuela de Sociología

Quito

Es una publicación de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.

Título de la obra: *Conflictos y Limitaciones de la Democracia en Condiciones de Pobreza: América Latina en una perspectiva comparativa*

ISBN: 9978-94-116-9

Derechos de autor: 015491

Primera edición[©]: julio del 2001

Editores: Hans-Ulrich Büniger y Rafael Quintero

Levantamiento de texto y diagramación:

Talleres Editoriales Guamanpuma. Telf., 537 555

Diseño de portada: Rorigo Aguirre Charvet

Impresión:

Offset Gráfica Araujo. Pasaje San Gabriel 536 - Quito

ILDIS. Calle Calama # 354,

Teléfono: 562103,

Fax 504337,

E-mail: ildis1@ildis.org.ec.

Página wb: www.ildis.org.ec

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central, Ciudadela Universitaria.

Casilla de correo 17031692

Teléfonos: (593-02) 565-822 y 231-814

Fax (593-02) 565-822

Dirección de correo electrónico: sociolog@interactive.net.ec

CONTENIDOS

	Pág.
Lista de Cuadros y Gráficos	6
Prólogo	7
Capítulo 1: Más allá del Paradigma de la Democracia y su Desencanto. <i>Pablo Celi</i> .	15
Capítulo 2: Democracia y Participación Ciudadana en Gobiernos Locales de América Latina. <i>Rafael Quintero</i>	43
Capítulo 3: Democracia y Contradicciones Sociales. <i>Alejandro Moreano</i>	87
Capítulo 4: La Influencia de la Distribución Injusta de Ingresos y Propiedad sobre la Estabilidad Democrática de los Países Industrializados. <i>Hans-Ulrich Büniger</i>	99
Capítulo 5: Democracia y Desarrollo Local. <i>Marco Velasco</i>	115
Capítulo 6: Democracia, Gobernabilidad y Pobreza. <i>Julio Echeverría</i>	131
Capítulo 7: La Debacle Simbólica del Ecuador en la Coyuntura Finisecular. <i>Erika Silva</i>	149
Capítulo 8: La democracia: El Débito en lo Social. <i>Galo Chiriboga</i>	179
Nota sobre los autores	185

Cuadros y Gráficos

Pág.

2.1	Población y Quantum municipal en Países Incluidos.....	73
2.2	Población de 18 municipios Latinoamericanos Seleccionados en Países Incluidos	74
3.1	Desarrollo Endógeno	118
3.2	Tendencias Organizacionales en el Ámbito Local	120

PRÓLOGO

Para amplios sectores de la población latinoamericana, sobre todo aquellos afligidos por la distribución injusta de la riqueza, la democracia representativa aparece hoy como una institución deslegitimada. Incluso para algunos de los portavoces de este desencanto, "la democracia", tal como se la ha practicado en las últimas décadas, solo ha tenido consecuencias negativas al no haber podido mejorar las condiciones de vida de la población. Es como un lujo más, de los ricos, que lo pagan los pobres.

En realidad, muchos sistemas políticos latinoamericanos exhiben rasgos plutocráticos, dentro de los cuales han proliferado las mistificaciones autojustificadoras que le permiten a las clases políticas de esos países escamotear, ya por décadas, reformas profundas tendientes a la redistribución de la riqueza y democratización de las relaciones sociales del poder. Frente a esta verdad, actores sociales como los indígenas en los países andinos han perdido la confianza en los sistemas de representación y tratan de negociar directamente con el poder, sobre sus intereses específicos, y otros levanta tesis de representación corporativa o de la "democracia directa".

Pero paralelamente a esa situación crítica y al estado de ánimo de extrañamiento respecto a la democracia representativa por parte de significativos sectores populares, ha surgido también entre los pobres del continente, un conjunto de experiencias innovadoras por la democratización de la vida social y política en casi todos los países de América Latina. Un movimiento de reformas políticas descentralizadas se vislumbra

como contingente alternativo de sobrevivencia y fortalecimiento de la misma democracia representativa renovada.

La democracia se sitúa así, como movimiento general de la época, en una encrucijada: no solo experimenta una redefinición exigida para los pueblos que radicalizan sus demandas ante la perennización de la pobreza, sino que desde muchos países, se asiste a un incremento de legitimación desde la base social, creándose nuevos vínculos con los procesos universales de confirmación de las instituciones representativas.

Esto ha creado a su vez otra demanda: la de creación de espacios institucionales de poder capaces de otorgar posibilidades de escoger sus propios destinos a los pueblos de los países latinoamericanos, pues en algunos de estos países incluso la elaboración de las políticas públicas ya no pertenecen a los ciudadanos nacionales. Esas políticas se hacen fuera y podría decirse que en algunos casos, esos "estados-países" se están quedando sin conciencia de Estado. En esas circunstancias, a la democracia, a la que resulta casi imposible no añadirle siempre un adjetivo en América Latina, se la ha convertido hoy en un elemento perentorio para la dictadura de la clase o de la razón de Estado, y es vista solo instrumentalmente por los círculos del poder, propios y extraños. No es un fin del desarrollo social.

Quienes pensamos que la democracia es necesaria para encontrar un camino autónomo al desarrollo social, y por ende para la mayor igualdad social, no podemos divorciar su realización —por más dificultosa que por cierto resulte ésta en países como los latinoamericanos tan llenos de desigualdades sociales,— de la realización de las instituciones de representación política de la sociedad civil.

Por ello mismo resulta importante, en una perspectiva comparativa con Europa y Estados Unidos, que precisamente

resalte los conflictos y limitaciones de la democracia en esos países industrializados, rescatar la necesidad de recuperar las instituciones democráticas representativas fuertes, tales como los partidos políticos y los sindicatos y demás organizaciones sociales a nivel mundial, pues al fin y al cabo, la sociedad civil solo es capaz de canalizar sus reivindicaciones a través de sus instituciones participativas.

En estas circunstancias, tanto en la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central como en el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert, nos hemos preguntado si acaso es posible hacer ciencia social fuera de la elaboración de un pensamiento social y político propositivo. Nuestra respuesta conjunta es que las ciencias sociales deben proponer, pues carecer de respuestas sería carecer de licencia para discutir las enfermedades que agobian a la sociedad. Este libro quiere proseguir en esa dirección: contribuir a la creación de referentes teóricos abarcativos, suficientemente amplios, para elaborar una teoría crítica orientada a las propias realidades sociales latinoamericanas como sujeto.

Precisamente en el capítulo inicial del libro, Pablo Celi plantea la necesidad de abordar una crítica teórica al uso ideológico difuso de la noción de democracia, en condiciones en las cuales, el empobrecimiento económico y el deterioro de la participación social y política, expresan el desgaste moral de los sistemas políticos y los límites estructurales de la democracia representativa, frente a los impactos que la dinámica de la economía mundial ejerce sobre las clases sociales y el Estado Nacional. Las amenazas que la integración desigual de las economías proyecta sobre la legitimidad y el equilibrio institucional de las democracias y su empobrecimiento por las fracturas sociales y nacionales, evidencian el imperativo de su reestructuración social como condición del desarrollo. El autor al realizar un recorrido teórico sobre la

democracia tal como ha sido pensada por intelectuales de países capitalistas desarrollados, explica por qué hoy es necesario replantearse el concepto de democracia en cada país y en las relaciones internacionales ante la existencia de una nueva base material generada desde la economía mundial y por las transformaciones del objeto social de la política y sus dimensiones globales.

Esta postulación empata bien con lo postulado por Rafael Quintero en el capítulo 2, pues él examina cómo en América Latina esa necesidad de redefinir la democracia está siendo ya respondida desde la misma base social. Él examina el caso de 11 Municipios latinoamericanos y empieza por desarrollar tres conceptos claves: participación ciudadana, gobernabilidad y representación política, evidenciando sus relaciones, para luego llegar a establecer las fases del ejercicio de las políticas públicas en 11 municipios latinoamericanos, escogidos de 9 países en un estudio comparativo de gobiernos locales. Su trabajo pone en evidencia los tipos de actores involucrados en los procesos participativos para luego analizar los instrumentos de las políticas públicas y descubrir como se adoptan las decisiones en esos gobiernos locales, y hacer una tipología de los niveles de participación ciudadana. La ponencia ofrece algunas conclusiones teóricas y fácticas sobre los fenómenos estudiados y una *ecuación* sobre la participación ciudadana. Esa *fórmula* sintetiza sus conclusiones: se hace necesario superar la crisis de representación de los sistemas políticos pero para ello no basta la democratización de instituciones de representación y sus instrumentos. Es necesario la emergencia y desarrollo de nuevas instituciones de representación social y movilización política, en un proceso de recuperación de las funciones políticas de la sociedad civil desde lo local. La presión por el desarrollo de la institucionalidad pública desde las sociedades locales, abre paso al autogobierno de la sociedad a través de un Estado democrático y al control social sobre política estatal, mediante la transformación de sus instancias institucionales en espacios accesibles y responsables de partici-

pación ciudadana que hoy por hoy se encuentran en las instancias regionales.

Alejandro Moreano en el capítulo 3 centra su análisis en la comparación de las condiciones democráticas existentes en los países desarrollados con aquellas prevalecientes en los países de pobreza crítica. En esa comparación busca el mecanismo profundo de la dinámica de la democracia. El lo halla en la estructura y funcionamiento de las relaciones sociales a través de los conceptos de plusvalía relativa y plusvalía absoluta. En América Latina, el capitalismo vinculado al mercado mundial del siglo XIX, exhibe el mecanismo de la plusvalía absoluta que políticamente se tradujo en regímenes oligárquicos, autoritarios y despóticos. Los proyectos de industrialización, con sus ritmos distintos en cada país, fracasaron dejando sin sustentación permanente la construcción posible de regímenes políticos con sociedades civiles fuertes, de bienestar económico para sus poblaciones y capaces de procesar la institucionalización de la lucha de los trabajadores al sistema. Estas condiciones en América Latina llevarían a replantearse la cuestión democrática.

En el capítulo 4, a cargo de Hans-Ulrich Büniger, se demuestra como también en los países industrializados, la cada vez mayor desigualdad social incide negativamente en el desarrollo de las democracias. Por un lado, disminuye la participación política y electoral pues a la gente se le da la impresión de que con su voto ya no pueden influir en las decisiones colectivas, estando estas decisiones de facto en manos de poderosos grupos económicos. Por otra parte, tiene un impacto fuerte en la seguridad ciudadana, por ello aumenta la exclusión y la delincuencia lo que a su vez lleva a que el estado se vuelva crecientemente autoritario. Recurriendo a ejemplos históricos recientes, el autor propone que la lucha por la democracia pasa necesariamente por la lucha por una distribución más justa de la riqueza, meta alcanzable mediante la intervención de organizaciones sociales

como los sindicatos.

Seguidamente, en el capítulo 5, Julio Echeverría trata de las formas en que se presenta la crisis. El aborda las formas como ésta se presenta actualmente exhibiendo dos ámbitos discursivos que aluden respectivamente al deterioro de la capacidad de reproducción social colectiva expresada en la pobreza, como término reciente en las Ciencias Sociales, y a las dificultades de autogobierno atinentes a la crisis de la democracia. Echeverría busca relacionar estas dos dimensiones revisando como los cambios estructurales se ligan con las construcciones semánticas de uso común que nos remiten a ambas nociones. Considera que una democracia que no gobierna es responsable de la agudización de la pobreza, y que la agudización de la pobreza atenta con la capacidad de gobernabilidad democrática de la sociedad.

En el siguiente apartado, Marco Velasco comienza redefiniendo a los gobiernos locales como sedes territoriales no solo de la democracia participativa sino también del posible desarrollo socio-económico local endógeno. Para él el desarrollo local resulta del institucional y de la descentralización. Frente a la predominancia de intereses particulares y de grupos que dejan al estado atrapado en el corporativismo, los gobiernos locales podrían, según Velasco, fortalecer las organizaciones territoriales de base y facilitar la construcción de consensos. Pero el autor es consciente de la necesidad de definir al "territorio económicamente viable" para ese desarrollo endógeno que propugna. Pues los esfuerzos promotores del desarrollo deben encontrar una escala territorial apropiada que sería la región.

En los dos títulos finales del libro, se abordan dos temas inseparablemente ligados al de la democracia en países pobres: el de la construcción nacional y el replanteo del privilegio de lo social como necesidad democrática. Ello lo hacen Erika Silva y Galo Chiriboga, respectivamente.

En el contexto de la actual crisis integral y estructural, que invade todos los ámbitos de la sociedad ecuatoriana, el análisis de Erika Silva en el capítulo 7, trata sobre los mitos de la ecuatorianidad, profundizando en el modelo de familia, de etnia y de comunidad religiosa como fundamentos del concepto de nación. Se señala que la crisis de identidad que hoy vive el Ecuador, es resultante de un proceso de construcción nacional que nunca resolvió las contradicciones básicas que envolvían al modelo de familia y de etnia como sus fundamentos simbólicos, realidad que se ha transparentado en la coyuntura actual. Su ponencia es una presentación de las imágenes sobre el Ecuador y los ecuatorianos a partir de la relación naturaleza--cultura.

En ese mismo contexto analizado, Galo Chiriboga señala una agenda sin la cual seguiríamos perdiéndole la pista a "lo social" en una democracia cuya supervivencia es imposible si no privilegia la reconstitución del tejido social. Chiriboga explica las razones por las cuales en el caso ecuatoriano ese recorrido tendría también significado en otros contextos de América Latina.

Los editores y compiladores de este volumen agradecemos la confianza depositada en nosotros por los autores para que sus artículos aparezcan en un volumen ordenado sobre una reflexión colectiva relativa a un tema propuesto por nosotros: los conflictos y las limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza. Sus sugestivos textos han sido examinados respetando el estilo de presentación de cada autor, los cuales tuvieron ocasión de revisarlos hasta la fecha, "editando" solo en lo inevitable sus escritos. Igualmente agradecemos la colaboración brindada por el Lic. Aquiles Cahueñas, Director de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central, en cuyo auditorio se llevó a cabo este

seminario para reflexionar acerca de la democracia.

Hans-Ulrich Büniger y Rafael Quintero

Conocoto, mayo 15 de 2001

CAPÍTULO 1

Más allá del paradigma de la democracia y su desencanto: conflictos de la democracia derivados del ambiente internacional contemporáneo

Pablo Celi

I. Discutir la Democracia

1. *Un réquiem por las ideologías de Estado, entre obediencias, desencuentros y herejías*

La contienda estéril de la *guerra fría* encontró una continuidad ideológica en la disposición unidimensional e intolerante adoptada por un discurso monologal en torno de la democracia¹ y su pretendido triunfo universal por la fuerza de los mercados. A su amparo han proliferado formas de exclusión y desconocimiento social, e incluso nuevos autoritarismos, que en la actualidad exacerban incesantes conflictos sociales y nacionales, agobiando de paradojas el desempeño del llamado ordenamiento democrático como forma de expresión de *lo popular* y cuestionando la proyección paradigmática² que le otorga una ideología

¹ Robert Dahl, por ejemplo, en *La democracia y sus críticos* ha proyectado las perspectivas de la democracia en la promoción de imágenes de un futuro deseable, sostenida por la influencia y poder directos de países con gobiernos *poliárquicos* en las actividades económicas mundiales, orientada a la formación de *un núcleo de democracias estables*. p 376 - 378

del status quo.

La ilusión democrática devino desencanto social, sin que haya madurado una crítica suficiente, en la teoría y en el discurso político, a los fundamentos del poder que determina sus límites institucionales como forma de gobierno, frente a los procesos sociales contemporáneos y los renovados intereses que configuran las tendencias del desarrollo y sus conflictos actuales.

La imperativa legitimación de regímenes, relaciones y actores políticos por la *condición democrática*, que acompaña al corrimiento hacia el centro de las representaciones políticas, impregna la subjetividad de la que se encuentra investida la política en la actualidad, sostenida en un uso ideológico difuso de la idea de democracia.

Entre la expectativa y la frustración social, la teoría de la democracia moderna enfrenta los límites ideológicos y sociales del pensamiento que le dio origen y la caducidad de la forma de Estado a la que corresponden sus desarrollos conceptuales.

El trance de incertidumbre que envuelve al racionalismo propio de la evolución del Estado democrático representativo y el constitucionalismo moderno, se manifiesta como crisis de la política o fin de la ideología, dada su inopia para expresar el nuevo orden que surge de una economía mundial que aún carece de representaciones teóricas y políticas diferenciadas.

La crítica teórica de la democracia representativa alude a sus límites para expresar la unidad de la nueva base material consti-

² Francis Fukuyama en *El fin de la historia y el último hombre*, llevó el supuesto del consenso en torno a la legitimidad de la democracia liberal, como sistema de gobierno, hasta considerarla el punto culminante y final de la *evolución ideológica* de la humanidad, identificando esta forma de gobierno con el *fin de la historia*.

tuida desde la economía mundial y su competencia para legitimar los reordenamientos sociales que ésta impulsa, que surgen marcados por un ritmo económico que rebasó las instituciones y las prácticas del Estado constitucional moderno y volvió inútiles las concepciones ideológicas que dinamizaron sus oposiciones fundamentales durante el último siglo.

El desgaste moral de los sistemas políticos que se forjaron desde los antagonismos de la guerra fría, impone un replanteo de la relación entre la democracia y las formas de Estado.

La pérdida de legitimidad y representatividad de su sistema político, ante las demandas de la economía y los nuevos sujetos sociales, cuestionan a un Estado democrático que no logra expresar la universalidad de la economía, ni reconocer la pluralidad y heterogeneidad de lo social y cultural³, en la institucionalización de derechos que recojan las demandas e intereses sociales en su transformación y desarrollo.

Las nuevas condiciones internacionales han puesto en evidencia las restricciones del pensamiento político moderno, desarrollado sobre la base de la noción de Estado, más concretamente de Estado nacional, frente a la reestructuración de las funciones sociales de la política, que rebasan a la administración estatal y a los fundamentos nacionales de su base económica.

Las formas políticas, en esta nueva época, no suponen el fin de las ideologías, sino su enriquecimiento desde su clara subordinación a los procesos integradores de la economía mundial, el conocimiento científico técnico, las formas universales del inter-

³ Jürgen Habermas ha visto en la confluencia de factores supranacionales y la frágil cohesión social de las sociedades nacionales, los elementos de una contracción del ámbito del Estado nacional. *Más allá del Estado nacional*, p 183 y siguientes.

cambio cultural, y, fundamentalmente, el reconocimiento de que los intereses sociales, en su desarrollo, dejaron de corresponder a las clases que envejecieron dentro de las fronteras nacionales de sus Estados, enfrentadas desde los antiguos alineamientos que las atraparon en viejos hábitos y en representaciones políticas caducas.

Bajo esta condición, la transformación ideológica hoy no parte unilateralmente de las clases, y mucho menos del Estado. Ésta se encuentra profundamente relacionada con su grado de aproximación a los elementos teórico científicos en el conocimiento de la historia actual y a la acción de sujetos sociales y nacionales renovados en medio de las transformaciones internacionales, que se manifiestan en amplios movimientos económicos, sociales, culturales y que trascienden la institucionalidad estatal y el rol administrativo de la política, al que la redujo la democracia representativa⁴.

Esto pone en evidencia los límites de las concepciones y las doctrinas en su confrontación con las demandas de la lucha social y el reconocimiento teórico de los nuevos fenómenos y procesos mundiales. Las mutaciones ideológicas que se imponen en la actualidad sobre las doctrinas sociales, reflejan transiciones recientes en las formas que adopta el desarrollo social, que empujan al abandono de concepciones que ya no son capaces de conducir proceso material alguno.

Más allá de su permanencia formal transitoria, gracias al hábito ideológico que recurre a designarlas, sin ningún rigor, como derecha, centro o izquierda, las viejas definiciones políticas quedaron vaciadas de contenido. Independientemente del grado de

⁴ Giovanni Sartori resumió esta condición de la democracia representativa en tres elementos: el principio de mayoría relativa, los procedimientos electorales y la transmisión de poder que supone la representación. *Teoría de la democracia*. Tomo I p. 54

conciencia de los actores políticos, todas las formas políticas, incluso las más recalcitrantes, hoy se nutren necesariamente de nuevos contenidos, han sufrido un desplazamiento que las convierte en post-liberales, post-socialdemócratas o post-comunistas. Comparten el fin de las ideologías de Estado ante la transformación del objeto social de la política y sus dimensiones hoy globales, que obliga replantear el concepto de democracia, su contenido real y su dimensión en cada país y en las relaciones internacionales.

2. *La dimensión global de un reencuentro de la política con la historia universal*

¿Es posible la democracia en su proverbial forma moderna en un mundo global, cuando el poder se despliega en condiciones de un orden internacional que no se expresa exclusivamente en relaciones estatales y en el cual, las confrontaciones de clase y nacionales se someten al carácter universal de los procesos económicos?

Para la teoría política, la pregunta obliga a un redescubrimiento de la política en sus nuevas dimensiones, más allá de su reducción a la administración del Estado y su estructura institucional, aquellas que surgen del reconocimiento de la nueva cualidad del proceso económico y sus determinaciones sobre la orientación y las formas del desarrollo y la organización social.

La determinación fundamental está en el proceso de afirmación de una economía mundial, que dejó atrás una estructura de mercado internacional constituido desde la sumatoria de un conjunto de economías nacionales y la confrontación de dos sistemas económicos de distinta orientación.

Las relaciones económicas internacionales en su reestructuración vinculan a las viejas sociedades nacionales desde procesos

de integración propios de una nueva cualidad en la división internacional de los procesos productivos, la estructura de los mercados, los sistemas de transferencia tecnológica y los procesos financieros, que atraviesan las fronteras nacionales, imponiendo modificaciones en las funciones de los Estados y determinando un nuevo ámbito y dimensión para los procesos políticos, lo cual, necesariamente, incide en las formas institucionales de la democracia⁵.

La internacionalización de los procesos económicos, políticos y culturales, impone la progresiva modificación de las relaciones entre la política y la ideología y de éstas con el conjunto de sujetos sociales, animadas por la imposibilidad de pensar la política solamente desde relaciones nacionales, cuando la sobredeterminación internacional de sus tendencias tiene en la economía el fundamento de una historia unitaria.

Una reestructuración en las funciones sociales de los procesos políticos e ideológicos fue puesta en marcha por la renovación de su base material, al modificarse desde la economía los intereses y las relaciones sociales que en ellos se manifiestan. Por primera ocasión en la historia, la ideología tiene un referente de universalización en los factores estrictamente económicos que rigen la reorganización de las relaciones internacionales.

La naturaleza de la política estará determinada por la dimensión de la economía que expresa y, desde la cual, se configuran los intereses que determinan sus tendencias actuales, cuando la reestructuración de la economía en el ámbito mundial conduce a una transformación de las clases como sujetos económicos.

⁵ David Held en *La democracia y el orden global*, se ha ocupado de la evolución del Estado moderno y la índole de las transformaciones en su relación con las formas de la democracia en condiciones de un sistema de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales de naturaleza global.

De la progresiva reestructuración de las relaciones entre la política y la economía y de éstas con el conjunto de sujetos sociales, surge la necesidad de que la política recupere iniciativa y primacía sobre los mercados. Hoy la política no puede ser exclusivamente el espacio de representación de una forma de propiedad, ni su dinámica brota de la confrontación de formas de propiedad antagónicas, sus fundamentos la vinculan con la solución de problemas globales del desarrollo económico social.

En el último período, en el debate en torno a la democracia y sus determinaciones, el discurso económico adquirió preeminencia como discurso político, por cuanto éste alude a los elementos generales del desarrollo económico y social y, en última instancia, al desarrollo de las fuerzas productivas y la transformación de las formas sociales en las que éstas se manifiestan históricamente.

La desaparición de un conjunto de mediaciones que la economía demandó para articularse políticamente, hace que el discurso económico devenga directamente discurso político y que la propia ideología no se sustente estrictamente en referentes doctrinarios sino en las condiciones de percepción del fenómeno de una economía mundial por las clases y las naciones.

Las formas de la democracia y su alcance deben ser vistas desde la actual dimensión de la política y su relación con la intensa dinámica de la economía, que impulsa la desconstitución del viejo escenario social y, con ello, la transformación de la esfera política y de los intereses que en ella se organizan y actúan.

Sobre una base económica unificada y con el estímulo de la integración en el tiempo y el espacio, que resultan de los recursos de comunicación e información de los que hoy disponen los sujetos sociales, se han creado en el ámbito mundial, a pesar de las

ideologías que movieron la política desde la postguerra, condiciones para una percepción global en la cultura política, capaz de vincularla al desarrollo de una conciencia histórica realmente universal.

II. La política y el declive del Estado nacional

1. *La territorialidad estatal de la democracia en la política moderna*

El desarrollo de la ciencia política, hasta las postrimerías del siglo XX, ha estado inscrito en los contenidos de la civilización constitucional moderna, que al reivindicar la separación entre actividad social y actividad política, impulsó una ideología que supone la delimitación entre Estado y sociedad civil, desde la cual se fijan los límites de la actividad del Estado y su relación con los procesos económicos.

A partir de la individualización propia de una sociedad fundada en la ganancia privada y la correspondiente privatización de la vida social, se hizo posible la noción de una esfera exclusivamente *pública*, la misma que, identificada con el Estado, fue asumida como el escenario natural, exclusivo y restrictivo de la *política*. Desde estos supuestos, se hizo objetivamente posible e ideológicamente necesaria la construcción del pensamiento político a partir de una doctrina del Estado vinculada con las funciones normativas del Derecho público⁶.

La identificación de la política con el Estado ha sido una condicionante teórica, que hizo del concepto de Estado el fundamento de la ciencia política moderna. Esta concepción de la polí-

⁶ Para una visión histórico teórica de este proceso podemos remitirnos a los estudios de Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, *Estado, gobierno y sociedad*, o *El futuro de la democracia*. En el último, Bobbio se refiere al Estado de derecho y a los principios del constitucionalismo en la conformación institucional del Estado. p.173.

tica, que las diversas corrientes ideológicas, del liberalismo al comunismo, han compartido, corresponde al proceso histórico del Estado nacional moderno.⁷

La economía nacional fue la base material de las corrientes ideológicas del siglo XV al XX, y el Estado nacional ha sido la expresión política más acabada de las economías nacionales ligadas al mercado, que tuvieron su impulso en la producción industrial capitalista y su manifestación más amplia en el mercado mundial.⁸

La consolidación del territorio económico de la nación acompañó al ascenso y la plenitud del Estado constitucional y su expresión de gobierno, la democracia representativa. Surgidos como unidades políticas territoriales, los Estados modernos han estado ligados a la condición nacional de las economías que los sustentan y desde ella han sido factor de desarrollo de la nación y escenario de estructuración de las clases⁹.

⁷ "Desde el siglo XVIII hasta la segunda mitad del siglo XX, el estado - nación había extendido su alcance, sus poderes y funciones casi ininterrumpidamente. Este era un aspecto esencial de "modernización". Tanto si los gobiernos eran liberales, como conservadores, socialdemócratas, fascistas o comunistas, en el momento de su apogeo, los parámetros de las vidas de los ciudadanos "modernos" estaban casi exclusivamente determinados...por acciones o inacciones de este estado". Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX* p. 568.

⁸ Alain Touraine, en su libro *¿Qué es la democracia?*, lo ha expresado en el sentido de que la democracia es el aspecto político de una modernidad cuya forma económica es la economía de mercado.

⁹ Para las sociedades latinoamericanas, que heredaron las formas políticas y jurídicas del Estado nacional de la experiencia europea, el desarrollo de la nación, o mejor, de la condición nacional de sus comunidades sociales se ha dado al amparo del Estado. En ellas, en muchos aspectos, las formas institucionales del Estado nacional

La nación, la economía establecida entre fronteras nacionales y el estado territorial, constituyeron en su unidad, el entramado histórico para el surgimiento y desarrollo de las formas institucionales de la democracia representativa y su concepción de la *soberanía popular*.

En torno al territorio controlado por el Estado se establece el ámbito de validez de un ordenamiento jurídico político. La propia noción de *Estado de derecho*, desde el cual se ejerce el monopolio del poder público y la violencia legítima, encuentra su funda-

preceden a la nación, a cuya inconclusa constitución concurre y a la misma que, en algunos casos, mediatiza desde los conflictos de poder de oligarquías desarraigadas de la historia nacional de estos pueblos. Para estas sociedades, la afectación del Estado nacional por los procesos globalizadores, incide sobre el proceso de afirmación de sus naciones, frente al cual el Estado ha cumplido funciones políticas e ideológicas orientadas a afirmar la unidad, la integración y la identidad nacionales. En algunas de estas sociedades, como en el caso de Ecuador, el Estado ha contribuido a la propia formación o afirmación de las clases y sectores sociales. La intervención desde el Estado en procesos económicos fue decisiva en el país para la reestructuración de las formas de propiedad en el agro, dando lugar al apareamiento de nuevos sectores sociales a partir de la Reforma Agraria y la modificación de las formas de tenencia de la tierra, el cooperativista y posteriormente el pequeño propietario agrícola surgieron al amparo de políticas estatales. Los sectores medios, ligados al comercio, los servicios y la propia burocracia estatal, se desarrollaron también a partir de los procesos de redistribución de la renta nacional impulsados desde el Estado en su fase desarrollista en la segunda mitad del siglo XX; e incluso, en condiciones de una incipiente industrialización y diversificación ramal de la economía, los distintos sectores de la burguesía, comercial, bancaria e industrial, crecieron al amparo de los recursos y las políticas estatales. La propia clase obrera, que en el país ha sido, más que un proletariado industrial moderno, la designación de un referente político ideológico, ha tenido en el sector estatal de la economía, fundamentalmente el energético y el extractivo, el espacio para la estructuración de sus mayores liderazgos gremiales.

mento en la delimitación territorial de la comunidad política.

2. *El Estado nacional difuso y el desorden de las democracias*

A finales del siglo XX surge una nueva cualidad, la de la economía mundial, que subordina y sumerge a la producción nacional en sistemas de producción, distribución e intercambio interdependientes, estructurados a una escala global, y que tiene como protagonistas a empresas multinacionales y transnacionales, uniones económicas, asociaciones interestatales y procesos de integración regionales o globales, que se extienden sobre las economías nacionales de antaño.

En el nuevo orden económico mundial, el mercado y las fuerzas transnacionales ligadas a la producción y a los procesos financieros, desbordan y subordinan el territorio económico de los Estados nacionales, condicionando su reproducción y, por tanto, limitando su soberanía.

La transnacionalización de la economía se tornó exigente frente a un Estado nacional debilitado, cuyas funciones son cuestionadas hasta su extinción, atrapado entre las presiones disolutorias de la economía internacional y las de sus propios pueblos, rotos en su unidad social y con un devenir nacional inconcluso y, en ocasiones, contradictorio y conflictivo.

El Estado moderno se articula como subalterno del mercado, empujado por la transnacionalización de economía, sufre una radical transformación de sus funciones económicas, cede soberanía y enfrenta la desfiguración de la democracia como forma de gobierno ligada a su condición nacional¹⁰.

¹⁰ En su estudio *La constelación posnacional*, Jürgen Habermas ha ad-

Al devenir en un híbrido de *estado - mercado*, el Estado asumió los imperativos de la competencia y la privatización desde los apremios de mantenimiento y reestructuración del espacio económico de sus sociedades, en un escenario mundial dominado por la acción de fuerzas supraestatales y supranacionales y, muchas veces, en socorro de un empresariado ineficiente y precario.

Desafiados por el capital transnacional privado, elemento determinante de la economía mundial, los Estados han expresado más que nunca la vocación universal del capital y sus intereses, convertidos en instrumento para la liberalización y privatización de la economía. Con ello, los Estados nacionales y sus democracias, han coadyuvando a la destrucción de las estructuras económicas precedentes y han asumido las consecuencias sociales de la reinserción internacional de los procesos económicos locales con sus efectos de marginalidad y pobreza, sobre economías nacionales con desniveles productivos y tecnológicos, mercados limitados, fragilidad monetaria y dependencia financiera¹¹.

vertido que "la perspectiva paralizante según la cual la política nacional se reducirá en el futuro a un más o menos inteligente *management* de la forzosa adaptación a los imperativos que las economías nacionales deben cumplir para preservar su posición dentro de una economía global vacía el debate político de su último resto de sustancia" p. 84.

- ¹¹ Bajo el impulso de la transnacionalización privada en detrimento de las economías nacionales y el destino del trabajo, la riqueza de las naciones no excluye la deplorable condición de vida de las grandes colectividades humanas en una economía para la acumulación, incluso improductiva y basada en la especulación monetario-financiera, que genera los grandes extremos de extensión y concentración de la propiedad bajo formas transnacionales y negación de la propiedad para la mayor parte de los seres humanos y, con ello, el crecimiento de la pobreza en el mundo.

Derribadas las fronteras territoriales en las que se habían desarrollado la sociedad, el Estado y el sistema político, el actual sistema internacional, en su forma política, social y cultural, impulsa procesos de integración entre países y regiones, en pos de optimizar sus condiciones de inserción en la economía mundial. Estos procesos integradores posibilitan, además, la comunicación y los vínculos entre los países integrados, la expansión de sus fronteras productivas, comerciales y financieras, lo cual se expresa también en aperturas políticas y hasta culturales.

Las actuales democracias, constituidas en torno al Estado nación, se enfrentan al surgimiento de una *sociedad mundial*, propia de un momento de la economía en el que ésta adoptó formas productivas y mercantiles transnacionales y, progresivamente, las características de un solo sistema económico.

Las interdependencias globales en el seno de una sociedad mundial, ponen en cuestión una política nacional y un sistema de gobierno de alcance territorial y su correlatividad con el destino real de la sociedad nacional frente a condiciones que los rebasan, cuando las alianzas y las políticas propias de los mecanismos de cooperación y las organizaciones internacionales, gravitan sobre el destino de las colectividades nacionales, muchas veces más que las orientaciones de su propio Estado.

Al *abrirse* a una sociedad mundial impuesta desde la economía, las condiciones territoriales, económicas, sociales y políticas del Estado nacional se volvieron difusas, y éste dejó de concebirse como indivisible, su soberanía perdió su condición de absoluta, su control territorial se relativiza frente a fronteras permeables.

En condiciones de una economía transnacionalizada, las funciones económicas estatales sólo pueden cumplirse más allá de la soberanía tradicional, en cuanto la economía global trasciende a

nales o comunitarias.

En la medida en que el proceso de transnacionalización de la economía se ha desenvuelto desde una perspectiva privada, la movilidad de los capitales enfrentó al Estado a la nueva propiedad y la competencia, puso en debate la efectividad de la administración estatal, sus funciones reguladoras y la dirección macroeconómica de las políticas estatales, con lo cual se acentuaron las tendencias políticas hacia la reducción del Estado¹³.

La privatización de lo público, impuesta desde una ideología de la eficiencia, el rendimiento comercial y la maximización de la ganancia privada, en condiciones de pobreza, genera el espejismo de que la política, puesta al servicio del interés privado impulsa la salida del atraso y el subdesarrollo y crea condiciones de crecimiento estable de la sociedad en su conjunto desde la oferta del desarrollo por la desregulación de los mercados¹⁴.

Las exigencias de la economía mundial, asumidas desde el interés particular por la competencia, han debilitado el compromiso social del Estado con el despliegue de una concepción de la globalización propia del determinismo privado del neoliberalismo, que desconoce las funciones estatales en la integración de la

¹³ En muchos casos, el Estado, que ha sido el principal propulsor de la producción y el mercado en economías con un escaso desarrollo del sector privado productivo, es debilitado frente a las exigencias de modernización competitiva, por el usufructo de sus recursos por parte de una economía privada artificial, hoy difusora de posturas políticas detractoras de las funciones económicas del Estado. Desde el interés de estos sectores, la privatización de lo público es demandada como condición para una supuesta, y con seguridad ilusoria, reactivación empresarial de una economía que ha vivido del Estado.

¹⁴ El *Banco Mundial*, en su Informe de 1997 se ocupó de *El Estado en un mundo en transformación*, formulando un replanteamiento del Estado y sus funciones en torno a la liberalización de los mercados.

economía nacional. Bajo esta óptica, tienden a ser fuertemente afectadas las funciones del Estado en la reproducción del ciclo económico, su función reguladora frente al mercado y la acción de asociaciones privadas, y su función compensatoria y redistributiva ante las desigualdades estructurales¹⁵.

Las funciones sociales del Estado, al estar orientadas al aseguramiento de las condiciones de vida y de trabajo no accesibles por la acción espontánea del mercado, y a propiciar la seguridad ciudadana y la igualdad de oportunidades permitieron su legitimación como instrumento de equilibrio social, entre la igualdad jurídica y la desigualdad fáctica. Estas funciones ahora se presentan debilitadas, y, con ellas se diluyen, también, las funciones político ideológicas en torno a la integración social, la identidad nacional, la movilización ciudadana, el autocontrol democrático de la ciudadanía.

Los efectos políticos de la integración desigual a la economía mundial, amenazan la legitimidad y equilibrio institucional de las democracias, sin que la aceptación neoliberal de la pobreza y la desigualdad social como naturales e inevitables y su fe en la justicia de los mercados, que ha alimentado una ideología economicista atentatoria contra el Estado nacional, sea capaz de formular una respuesta política a la pregunta de cuánta pobreza es capaz de soportar la maltrecha e inequitativa democracia, a la que ha confiado la gestión de la errática privatización de lo público.

¹⁵ En el ámbito de la política social redistributiva, la determinación externa de la economía afecta la relación entre el sector privado y público en torno a las proporciones del producto social bruto a disposición del Estado. El alcance de los recursos disponibles para la política social es condicionado por algunos organismos internacionales y sectores del capital privado.

2. El empobrecimiento social de la democracia

Las tendencias asimétricas en la configuración de la representación política, ligadas a la propia naturaleza de la democracia representativa, se ahondan en las actuales condiciones de debilitamiento del Estado nacional, induciendo una crisis de representación política que conduce a profundas rupturas del Estado con las fuerzas de la sociedad civil y al desgaste moral del sistema político.

El desarrollo de una economía basada en la productividad, constante que se inicia con la revolución industrial del siglo XVIII y que encuentra su mayor despliegue con la revolución científico técnica durante el siglo XX, ha supuesto que las transformaciones en el mundo laboral tengan una incidencia muy significativa sobre el sistema político.

La desocupación y la subocupación generadas por el desmantelamiento de las viejas condiciones laborales bajo los impulsos de la tecnología y el deterioro de las condiciones de vida del conjunto social no propietario, devienen en condiciones del nuevo momento económico social, ahondadas por la tendencia a la privatización y sus efectos sociales: el incremento de la masa de desposeídos y una mayor concentración de la riqueza.

La condición plural de la democracia representativa, en condiciones de pobreza, se ve afectada por los límites que enfrenta el reconocimiento social y la legitimación de los procesos políticos en países de matriz social y nacional fragmentaria, con un débil sentimiento de pertenencia a la colectividad por las desigualdades económicas y sociales, el desconocimiento de la diversidad étnico cultural y la naturaleza coercitiva y excluyente de las instituciones y las prácticas políticas.

Estas democracias empobrecidas evidencian bajos niveles de

consenso social y concertación de intereses, y están constantemente sujetas a la arbitrariedad y el autoritarismo que acompañan a las reducciones progresivas en las alternativas reales de selección política de sus representantes y al menoscabo de los derechos de las minorías.

La coexistencia de la pobreza y la marginalidad social con la marginalidad política degradan la condición nacional del Estado y contraen su base social, conduciendo al deterioro de la cultura y el sistema políticos.

La incidencia de los mecanismos del mercado sobre el sistema político impone exclusiones que afirman las desigualdades de hecho, más allá de la igualdad de derechos, limitando la diversificación de las estructuras de representación y el reconocimiento de intereses por el Estado, que desconoce las demandas de agregación provenientes de diversos sectores sociales postergados y deprimidos.

El quebrantamiento de la integración social por el incremento de la pobreza, el desempleo, la marginalidad, la inseguridad ciudadana, profundiza la brecha social y ahonda los antagonismos. El universalismo ideológico, propio de la democracia liberal, no puede contener las rupturas sociales que surgen de este estado de fragmentación e inequidades en la base social de la democracia representativa.

La visión del Estado como una burocracia hipertrófica, arbitraria y corrupta, debilita la noción de democracia, alimenta la tendencia al Estado mínimo, y enfrenta a la política a una desinstitucionalización de sus escenarios y prácticas.

Con el deterioro de las instancias gremiales y políticas de organización de intereses sociales, coincide el repliegue de diversas comunidades sobre identidades particulares, étnicas, sexuales,

religiosas, locales, colindantes con expresiones *extrapolíticas* de las reivindicaciones sociales, que erosionan la noción de soberanía popular.

En medio de la pérdida de representatividad social de los actores políticos tradicionales, fundamentalmente los partidos, la participación ciudadana se restringe a una *condición electoral* exigua, con lo cual, la democracia deviene una formalidad correspondiente a la apariencia de *voluntad popular* expresada en las urnas, en circunstancias en las que el limitado acceso a la información y los acondicionamientos de la comunicación oficial, niegan a sectores sociales mayoritarios el reconocimiento y la representación de su pensamiento y sus intereses en la gran difusión masiva.

La condición popular de la democracia se diluye en manifestaciones políticas sometidas, reproductoras de un status quo excluyente, que alimentan la enajenación, la desorganización y las ilusiones inediatistas. El *pueblo* cuya voluntad invoca la democracia representativa para la legitimación de sus instituciones, lejos de ser un electorado deliberante y organizado, se convierte en *auditorio cautivo*, con un sentido popular y nacional difusos, carente de mecanismos de expresión y organización de sus intereses.

El sujeto político es atrapado entre la concentración de las elites y la dispersión de las masas, cuya fisonomía, durante la segunda mitad del siglo veinte, se ha transformado de masa activa y movilizada en *público disperso*¹⁶, con una configuración social imprecisa.

¹⁶ Jürgen Habermas. *La constelación posnacional*. p.60

IV. La reconstrucción social de la democracia como condición del desarrollo

Las tendencias desiguales de la economía mundial deben ser enfrentadas desde la acción de sujetos sociales y nacionales renovados, en una reconstrucción social de la democracia que impulse la necesaria reestructuración del Estado como instrumento del interés, la conciencia y la proyección global de los pueblos y naciones.

Frente a la fragilidad nacional y las brechas sociales, la democracia únicamente puede ser reivindicada como condición institucional del desarrollo¹⁷, ligada a la promoción del involucramiento de las colectividades sociales en la reestructuración de la relación entre la política y la economía, más allá de la crisis del Estado constitucional moderno y sus formas de representación, como mecanismo de canalización de los conflictos y de refuncionalización de las demandas y la movilización de los actores sociales.

Si la construcción simbólica de un pueblo hizo del Estado moderno un Estado nacional, la transición política actual, exige un *proyecto nacional* sobre la base de una nación de ciudadanos con identidad, culturalmente integrada, e impulsa un tránsito del pensamiento político centrado en el Estado, hacia uno que encuentre su fundamento en la sociedad y sus procesos políticos de construcción de identidades¹⁸.

¹⁷ En su concepción del desarrollo en la perspectiva de la libertad, *Amartya Sen*, destaca la relación de la democracia con el desarrollo; considerando al sistema democrático como un componente esencial del proceso de desarrollo, afirma la importancia de la democracia en relación con su condición intrínseca, su contribución instrumental y su papel constructivo en la creación de valores y normas. *Desarrollo y libertad*, p. 197

¹⁸ *Samir Amin* opone la internacionalización de identidades sociales, de

Los sujetos sociales devienen actores políticos desde el sustento de identidad de sus prácticas ciudadanas. Los conflictos y demandas sociales, derivados de las condiciones de desigualdad que surgen del contexto internacional, sólo pueden convertirse en elementos o factores políticos trascendentes si se ligan al interés de sujetos sociales con identidad, en el seno de comunidades capaces de estructurar sus espacios políticos y dar continuidad a su historia nacional.¹⁹

La elevación de la legitimidad y la representatividad del sistema político podría partir de una integración positiva entre la democracia y el desarrollo, que consolide la integración nacional, desde el reconocimiento de los intereses plurales de sectores sociales y nacionales diversos.

Las transformaciones fundamentales de la democracia serán aquellas impulsadas por *pueblos y naciones*, que lleven implícitos el fortalecimiento de la participación y el involucramiento de la mayor parte de la sociedad en la economía, la educación y la cultura, en un proceso que restablezca el anhelo de justicia social y equidad en el acceso a los bienes y las instituciones de representación ciudadana.

La democratización social efectiva, requiere de la ampliación de la base jurídica de la relación entre el Estado y la sociedad civil, mediante la institucionalización de derechos sociales, económicos y políticos que incorporen, en forma armoniosa, las demandas diversas de lo social, en su integración como agregados

clase, o el auge de la etnicidad, a la crisis del Estado provocada por la transnacionalización del capital. *El capitalismo en la era de la globalización*. p. 75 y siguientes.

¹⁹ También a esta condición alude Habermas cuando se refiere a que una comunidad democrática puede *conformar* su medio social. *Op cit.* p 83

inalienables del desarrollo nacional.

Para la superación de la crisis de representación que atraviesa al sistema político, no basta la democratización de las instituciones de representación, los parlamentos o los partidos políticos, es necesario el surgimiento y desarrollo de nuevas instituciones de representación social y movilización política, en un proceso de recuperación de las funciones políticas de la sociedad civil.

En esta perspectiva adquieren significación trascendente las exigencias de los movimientos y organizaciones sociales, por una mayor injerencia en decisiones las políticas y en pos de la ampliación y profundización de las políticas públicas.

La presión por el desarrollo de la institucionalidad pública desde la sociedad, abre paso al autogobierno de la sociedad a través de un Estado democrático y al control social sobre política estatal, mediante la transformación de sus instancias institucionales en espacios accesibles y responsables de participación ciudadana.

Una noción renovada de democracia exige la reestructuración de la política como escenario de expresión de intereses sociales y la creación de nuevas instituciones sociales y estatales. La ciudadanía, como derecho a participar en la gestión de la sociedad, plantea nuevas exigencias desde lo social hacia lo institucional, desde un fuerte vínculo con los elementos éticos de la gestión y una noción de responsabilidad política opuesta a las lógicas no políticas del mercado o el interés particular, que permitan recuperar la legitimidad y la representatividad de las instituciones.

En medio de un proceso de recuperación y ampliación de lo público desde la sociedad, el propio Estado solo es viable desde la construcción de una institucionalidad democrático participativa, integrada al desarrollo del potencial político de una ciudadanía activa.

El desarrollo de la condición ciudadana no se agota en el reconocimiento de *derechos*, está sujeta a la construcción de un sistema político y una institucionalidad estatal en los que se exprese una democratización efectiva de la representación social.

El replanteo de lo público desde la sociedad²⁰, reclama nuevas formas de gestión pública y representación social ligadas a la reestructuración de las identidades colectivas, ya no subordinadas al desempeño institucional y las urgencias administrativas del Estado, sino orientadas al levantamiento consciente del destino social y nacional de las propias colectividades, más allá de los límites del Estado nacional.

Al desarrollar una relación democrática entre la sociedad y el Estado, los pueblos van comprendiendo que la contracción del Estado no conduce necesariamente a una ampliación del poder de la sociedad y que la democratización de la sociedad no pueden separarse de las transformaciones en el poder y la forma institucional del Estado.

Los pueblos se gobiernan a sí mismos a través de un Estado democrático con capacidad para incidir en los escenarios macroeconómicos, controlar los centros de poder privados, e impulsar, en acción conjunta con la sociedad civil, el desarrollo de la identidad *nacional - popular* necesaria para la integración social y la proyección histórica de la nación.

La reconstrucción social de la democracia únicamente puede sostenerse desde una comunidad nacional, fundada en una fuerte asociación entre Estado, sociedad civil y sistema político, a

²⁰ Nuria Cunill Grau, en su libro *Repensando lo público a través de la sociedad*, ha desarrollado un planteamiento muy sugerente sobre el vínculo entre las formas de democratización de la función pública y la representación social.

partir de una condición de *nación* asumida como comunidad plural, capaz de enfrentar en su unidad las tensiones de la transición internacional impulsada por la economía mundial.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara, Manuel, 1995, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE, México.
- Amin Samir, 1997, *Los desafíos de la mundialización*. Siglo XXI, México.
- Amin, Samir, 1999, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich, 1998, *¿Qué es la globalización?*. Paidós, España.
- Bobbio, Norberto, 1996, *El futuro de la democracia*. FCE, México.
- Bobbio, Norberto, 1989, *Estado, Gobierno y Sociedad*. FCE, México.
- Bobbio, Norberto, 1985. *Liberalismo y democracia*. FCE, México.
- Cunill Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Dahal, Robert, 1993, *La democracia y sus críticos*. Paidós. España.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc, 1996, *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM, México.
- Duverger, Maurice, 1987, *Introducción a la política*. Ariel, Barcelona.
- Fukuyama Fransico, 1993, *El fin de la Historia y el último hombre*. Planeta, Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen, 1999, *Más allá del Estado Nacional*. FCE, México.
- Habermas, Jürgen, 1998, *La Constelación posnacional*. Paidós, Madrid.
- Held, David, 1997, *La democracia y el orden global*. Paidós, España.
- Hobsbawm, Eric, 1994. *Historia del siglo XX*. Ed.Crítica, Buenos Aires.

Huntington, Samuel, 1997, *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Barcelona.

Huntington, Samuel, 1997, *El choque de civilizaciones*. Paidós, Buenos Aires.

Ianni, Octavio, 1998, *La sociedad global. Siglo XXI*. México.

Kennedy, Paul, 1993, *Hacia el siglo XXI*. Plaza y Janés, Barcelona.

Sartori, Giovanni, 1988, *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial, Madrid.

Touraine, Alain, 1994, *¿Qué es la democracia?*. Temas de hoy. Madrid.

Wallerstein, Immanuel, 1996, *Después del liberalismo*. México.

Zimmerman, Joseph, 1992, *Democracia participativa*. Limusa, Mexico.

CAPÍTULO 2

Democracia y Participación Ciudadana en Gobiernos Locales de América Latina¹

Rafael Quintero

I. Municipios con Participación Ciudadana en América Latina

Vocablos como *participación ciudadana* son guías sin límites precisos sobre lo que se debe o no incluir en un estudio comparativo. Tratar del tema en 11 municipios latinoamericanos requiere un enfoque que comprenda cuestiones tales como la *transferencia de poder a los gobiernos municipales*, el *empoderamiento de las organizaciones de base*, y la *descentralización* como tres áreas críticas

A fin de recolectar información el investigador visitó cinco municipios. En todos estos casos, dos de ellos a la mano--Cotacachi y Cuenca-- y otros tres distantes --Pucarani, Bolivia y Medellín y Jericó en Colombia-- el trabajo de campo resultó ser una sólida ancla para comparar a un mayor número de municipios latinoamericanos. Estos cinco operaron como una suerte de casos de control desde los cuales ponderaba la confiabilidad de los datos de los otros en los cuales no fue posible el trabajo de campo y a los cuales se los trabajó con fuentes secundarias, entrevistas a algunos alcaldes y funcionarios que transitaban por Quito, y a distancia a través de la Red. La presente ponencia es una síntesis parcial del estudio de consultoría presentado al IULA en abril del presente año. Ver Rafael Quintero, *Citizen Governance: Dimensions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities*, Quito, IULA, 01-04-00., 120ps. El autor agradece al IULA por autorizar esta síntesis que permite difundir por primera vez esa investigación.

en el desarrollo de la democracia latinoamericana.

En esta comparación de 11 casos tomados de 9 países, no realizo un cotejo de país por país. Lo que comparo son *experiencias de activismo civil* dentro de ambientes sociales de municipios rurales y urbanos. Y la representatividad de los casos no se deriva del tamaño de los países sino de la magnitud de la actividad en el tejido social causado por la participación ciudadana como experiencias nuevas en América Latina.

Teniendo más de 16.000 municipios, el estudio de 11 de ellos, obviamente, no pretende ser representativo de ese universo. Esta designación de 11 casos particulares es significativa por cuanto a las dimensiones de la participación ciudadana escogidas –incluyendo actores, fases del quehacer político, niveles de activismo y áreas focales–, se consideraron para la selección tomar en cuenta el equilibrio regional, el uso de diversas herramientas de política en los casos y un balance rural/urbano en los mismos. Esto es particularmente importante, ya que la unidad de análisis es la experiencia del gobierno local que varía en el tiempo, de un país a otro, y entre pueblos, y de acuerdo con la dinámica y procesos investigados aquí: las *dimensiones de la participación ciudadana*. Por ello, cada uno de los 11 casos es de importancia comparativa entre los países. En ese marco, escogí 5 casos muy relevantes dentro de países, por una parte, y *países* –Brasil, México, Colombia, Argentina, dados su *quantum municipal*– en los cuales seleccioné 4 casos, por otra. Pero también escogí a Bolivia, a pesar de su escasa población, por su peculiar y relevante proceso municipal.² En ese país, seleccioné dos casos.

Así, mi selección incluye municipios grandes, medianos y

² Bolivia es un país en donde hace pocos años había unos pocos municipios. En menos de 6 años se establecieron más de 300 municipios bajo los auspicios de la Ley de Participación Popular. Ver Murgueytio & Silva, 1999.

pequeños de Sur y Norte América.³ Y exhibe tanto a comunidades pobladas con predominio urbano y rural en 9 países con una población de más de 412 millones y más de 12,000 municipios. (Véase Cuadro 2.2 en los Anexos de este capítulo). De esta forma, mi opción incluye a 3 municipios grandes, 3 medianos, y 5 pueblos pequeños rodeados de grandes áreas rurales dentro de sus límites municipales, en los que se examina una gran variedad de experiencias de participación ciudadana en condiciones de pobreza. Cuatro son predominantemente rurales y 7 son casos predominantemente urbanos; cada uno representa un área focal distinta, niveles de participación y otras variables introducidas en la selección, además del necesario equilibrio regional buscado entre los diversos contornos de América Latina. (Véase Cuadros 2.1 y 2.2 de los Anexos de este capítulo).

II. El Concepto de Participación Ciudadana

Con frecuencia se usa el término sin definirlo. Además, hay muchas experiencias donde al concepto se le ha dado otro nombre --"participación comunitaria", "activismo ciudadano" o se lo usa de recambio con "participación política". Aun cuando exhiba diversos nombres y significados conceptuales, *participación ciudadana* se relaciona con fenómenos vecinos tales como *participación comunal*, *ciudadanía activa*, *participación urbana*, *participación política* y *activismo civil entre otros*. Esto es legítimo ya que se ha estudiado también la participación ciudadana operacionalmente bajo esos términos, y en esas situaciones he mantenido esos ejemplos bajo observación pues lo que interesa no es una etiqueta sino el uso empírico del termino.

Al haber evitado el uso de definiciones de cajón tomadas de otras investigaciones⁴, es necesario recordar, en primer lugar, que

³ Los TORs para esta investigación, entregados por IULA, operacionalizaban "América Latina" sin El Caribe.

⁴ Ver Santiago Ortiz Crespo, 1998, *Participación Ciudadana: Análisis y*

nuestro objeto de análisis no ha de entenderse como equivalente a *participación política*⁵, ya que en nuestra investigación empírica aparece como un fenómeno más amplio que aquella participación observada como un movimiento hacia el poder político.⁶ Por otra parte, uno requiere tratar la *participación ciudadana* no como una propiedad o una función de determinada variable (la comunidad en búsqueda de poder), sino como *un término relacional*, y eso implica que el concepto adoptado sea un termino relacional. Es decir que participación ciudadana ha de observarse también en otras unidades de análisis más allá de los municipios (v.g. otras instituciones del Estado y de la sociedad civil tales como la familia), más allá de las unidades seleccionadas en esta comparación y que es más *observable en este contexto que en otras unidades y no en aislamiento*.

Por supuesto, en tanto he encontrado una gran variedad de formas de participación ciudadana, cuyos ámbitos de variación dependen de factores contextuales y políticos, no usaré métodos cuantitativos para medir el fenómeno. En todos los 11 casos mantengo una invariancia de tratamiento. Participación ciudadana no es una sola variable, sino variables que se pueden derivar de ella (v.g. tales como las dimensiones y niveles de participación ciudadana). Por lo tanto, presento los resultados como un marco conceptual, dando definiciones y clarificando los problemas con la ayuda de los cuales podamos analizar instituciones políticas exis-

propuestas para la reforma del Estado, Quito, ACJ-UASB.

⁵ Ver Lester W. Milbrath, 1965, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally & Company.

⁶ Esta diferencia sobresale en la fundación de los así llamados "parties de los ciudadanos" en lugar de "partidos políticos" alrededor del mundo, como el que fuera fundado por Barry Commoner en los EE:UU donde fu candidato presidencial en 1980. Esta búsqueda por "cuestiones más globales" (y no solo el *pdernot just power*) se reflejó en el Comité de Ciudadanos por la Reforma de las Naciones Unidas fundada por Ely Culbertson en los años cuarenta. Ver *Encarta 98 Encyclopaedia*, Microsoft Corporation. 1993-1997.

tentes, actores, fases del quehacer de la política, niveles de participación y áreas focales. "Participación ciudadana" pertenece a una problemática muy amplia del análisis político comparado que plantea cuestiones y asuntos relacionados con los fundamentos de una teoría general de la política.

Como cualquier intento de comparación a gran escala, una investigación que involucra realidades de 9 países y 11 casos de gobiernos locales es una comparación mayor. Pero para ser útil esta comparación requiere de un esquema conceptual organizador. Un buen método comienza cuando se afirma explícitamente y con claridad el problema. Correspondientemente, propongo entender por *participación ciudadana* a las acciones individuales y/o colectivas de sujetos miembros de un Estado, (nativos o naturalizados, titulares de ciertos derechos reconocidos por la ley), que interactúan para redefinir las estructuras, las relaciones institucionales, los procedimientos y las prácticas de gobernabilidad para que estén más cerca de ellos. Esta definición comparte dos valores: primero, abarca los usos y dimensiones de términos fronterizos hallados en esta investigación y es capaz de asimilarlos al estudio; y, en segundo lugar, plantea la cuestión de la transformación de las dimensiones de la participación ciudadana cuando afirma que "redefine" los factores contextuales.

III. Fases del Quehacer de la Política: Un Análisis Comparativo⁷

Las políticas públicas se realizan por fases y subfases y en una temporalidad secuencial que exhiben los procedimientos de toma de decisiones. Las fases del quehacer político en las 11 experiencias municipales estudiadas varían dentro de un país

⁷ Las generalizaciones hechas sobre los 11 municipios mencionados son respaldadas por la evidencias recogidas y/o las observaciones realizadas a hasta diciembre de 1999.

(Paraguay, Bolivia) en un determinado momento histórico, o varían también en el tiempo para una municipalidad determinada (caso de Córdoba, Argentina).

1. Identificación del Problema

Como era de esperarse, en todas las experiencias analizadas aquí, con la excepción de San Ignacio Guazú, los ciudadanos participan en la identificación de los problemas. En el resto de municipalidades, las autoridades del gobierno local concurren a *asambleas o audiencias* donde los problemas son identificados como una herramienta del quehacer de las políticas.

Pero la identificación de los problemas y los diagnósticos son abundantes en América Latina, y esta fase *per se* no fomenta la participación ciudadana. Como el resto de experiencias muestra, lo que importa son los *grados de intrincación o participación que tiene la gente en esta fase*. Las organizaciones comunitarias parecen ser excelentes medios para realizar la identificación de las necesidades sociales, a pesar de los óbices técnicos de precisión que la identificación de necesidades sociales puede implicar, como nos mostraron los casos de *Pucarani*, Bolivia y *Cotacachi*, Ecuador donde las organizaciones cívicas fortalecen programas sociales. Otra cuestión que se plantea en la identificación del problema es la del liderazgo. En todos los casos pertinentes, hay una elite lúcida cuya intrincación directa genera una condición de cambio. La sociología del acatamiento tiene que ver con estos fenómenos. (Quinteto, 2000^a)

2. Análisis del Problema, incluyendo la prefactibilidad

El análisis de los problemas implica el establecimiento de puntos de referencia para evaluar las condiciones desde las cuales potenciar cambios. Como tal esto requiere un conocimiento técnico o una experiencia acumulada para procesar una serie de

impactos y nuevos problemas sociales con los cuales, hasta el momento, la mayoría de los gobiernos nacionales de la región han sido incapaces de tratar.

Parece equivocado creer que la existencia de "recursos y destrezas" es suficiente para que los gobiernos locales en los países en desarrollo dirijan los procesos de desarrollo participativos. Los casos bolivianos, y ecuatoriano demuestran lo contrario. El análisis de los problemas, tal como ocurre con 9 de los 11 casos estudiados, induce a la recuperación de la autoestima local (como sucedió en *Cotacachi*, *Yapacaní*, *Tobatí*, *Tijuana*, *Porto Alegre*, *Medellín*, *Villa El Salvador*, entre otros) o a una reafirmación, como aconteció en *La Florida*, y *Córdoba*. Pero también plantea otras cuestiones tales como el mercado, la necesidad de asociaciones y alianzas, como también la cuestión de la cooperación internacional.

3. *Preparación de las Políticas, incluyendo Factibilidad y Movilización de Recursos.*

Es aquí donde se establece un umbral crítico de la participación ciudadana, pues en ella comienza a asegurarse la sustentabilidad de la experiencia. Este parece ser el punto de quiebre en la espiral de la participación ciudadana. En términos concretos, de los 11 casos estudiados, con la excepción de San Ignacio Guazú donde los ciudadanos no participan en la preparación de la política --llevada a cabo exclusivamente por el Municipio--, las restantes 10 experiencias representan una gama muy amplia de prácticas, pero el marco general de todas ellas es el gobierno local y la metodología se basa en la asociación. Por ejemplo, la metodología para la asignación de recursos con el FINCOMUN en *Tijuana*, México, pudiera ser muy distinto a la Audiencia Pública de Presupuesto de *San Ignacio Guazú* en Paraguay, aunque estas dos experiencias puedan haber recibido la influencia del presupuesto participativo de *Porto Alegre*. A pesar de las diferencias entre,

digamos, Tijuana y Porto Alegre que han sido señaladas correctamente por Velasco y Murgueytio, la similitud básica descansa en el enfoque asociativo de los tres casos, incluyendo aquel de San Ignacio Guazú, donde el ímpetu proviene de la asociación la cooperación internacional y las ONGs. Este es también el caso de Medellín y en parte de Tobatí. La preparación de políticas públicas con asociación basada en aliados nacionales internos está representada por los casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, Pucarani, Yapacaní, La Florida, y Córdoba (Quintero, 2000^a). Asimismo, en todos estos casos las actividades de desarrollo local --al tener en los grupos comunitarios a su fuerza directriz--, prosperan a pesar de las tendencias hacia la centralización en países como el Ecuador y Perú..

4. Toma de Decisiones y Diseño

La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones genera una transformación en las políticas de las municipalidades bajo estudio. En Tijuana cambió la correlación de fuerzas en una región entera convirtiendo a un partido de la oposición (el PAN) en un competidor hegemónico del poderoso PRI, una tendencia que se observó también en otras partes de México. En Córdoba y Porto Alegre la participación ciudadana ha convertido a estas ciudades en poderosas y/o influyentes centros urbanos en la política municipal de sus respectivos países o regiones y ha generado nuevas relaciones dentro de los gobiernos provinciales y municipales de los distritos vecinos, y también influye en la política nacional e internacional. Villa El Salvador es un primer ejemplo de esta *glocalización* (entendida aquí como la influencia de lo local sobre lo global).

En verdad, los 11 casos han sido influyentes en la política nacional de sus respectivos países. (Quintero, 2000^a) Lo que parece más relevante para iniciar una fiebre de participación popular es el papel jugado por el Estado pues una combinación de insti-

tuciones públicas fuertes y asociaciones organizadas se vuelven herramientas poderosas del desarrollo participativo (Tendler, 1996; Evans, 1996; Navarro, 1998). La sustentabilidad de los procesos democráticos resulta de suma importancia y algunos factores contextuales, como la descentralización, incluyendo el ambiente político de democratización de cada país, crearon condiciones favorables para estos experimentos. Pero, en mi opinión ellos *no producen* estas experiencias innovadoras de participación ciudadana.

5. Ejecución de Políticas públicas

Todas las experiencias estudiadas tuvieron que superar sus *mayores problemas* en esta fase de ejecución de las políticas públicas. ¿Por qué? Me parece que los mayores problemas no se derivaron de incapacidades técnicas o de impedimentos logísticos. Todo lo contrario. La gente involucrada en asuntos comunitarios fue muy eficiente y desplegaron un gran número de iniciativas en la solución de los problemas técnicos. Los *problemas mayores* provinieron, en mi criterio, de las respuestas prácticas requeridas frente a la cuestión de *¿por qué la gente acata decisiones en situaciones de participación ciudadana?* En cuanto una práctica de participación ciudadana es un punto de quiebre para el establecimiento de una nueva relación entre la política local y el Estado que cambia las bases de legitimidad en una sociedad, la ejecución de políticas enclavadas en activismo cívico implica un alto nivel de acatamiento y esto a su vez requiere un tipo permanente y siempre progresivo de participación popular en espiral.

¿Cómo funciona la puesta en vigor de las decisiones en estos 11 casos? ¿Cómo, por ejemplo, fue posible para peruanos muy pobres crear una ciudad como Villa El Salvador "de la nada", en una llanura desértica? O, ¿cómo fue posible que 563 comités populares en Tijuana, dirigieran la construcción de un número similar de obras públicas en barrios azotados por la pobreza y lo

hicieran de una manera muy eficiente? Similares preguntas pueden ser planteadas respecto a todos los casos.

Lo novedoso aquí es la siempre creciente institucionalización de un proceso de *formación de consensos en espiral*, es decir, un proceso de formación de consenso que implica un permanente desarrollo de la participación ciudadana hacia niveles más altos con el fin de alcanzar niveles comparables de acatamiento cívico. El éxito de la planificación estratégica participativa en *Tobatí*, Paraguay demuestra que un grado de creciente participación ciudadana crea nuevos recursos, tanto humanos como financieros, dos elementos decisivos en el fortalecimiento del acatamiento. Esto está presente en todos los casos.

6. Monitoreo y Evaluación, Seguimiento para la Sustentabilidad

La evidencia recogida indica que el monitoreo y la evaluación con participación ciudadana son un desafío cuesta arriba. Se quedó corto en San Ignacio Guazú, Paraguay, donde comisiones mixtas o tripartitas –integradas por autoridades, organizaciones de base y sectores privados– participan en el proceso de evaluación poniendo en riesgo, en mi opinión, su autonomía frente a las autoridades y contratistas. Es prácticamente inexistente en Cotacachi, Ecuador a pesar del liderazgo de su Alcalde. En el Programa de Paz y Convivencia de Medellín se mantienen debido a un contrato de cooperación internacional pero carece de un peso en el presupuesto del programa. (Quintero, 2000^a: 108) Estos son ejemplos de una misma parcela.

Además, el monitoreo y la evaluación constituyen puntos críticos pues este estudio revela que esta fase *necesita de una estructura*. En los casos más avanzados que conozco, Porto Alegre con su presupuesto participativo y algunos de Bolivia con su Ley de Participación Popular, la evaluación y el monitoreo han sido institucionalizados a través de la creación de un Consejo de Pre-

supuesto que recibe apoyo técnico de los poderes centrales del Municipio, o a través de los llamados "comités de vigilancia" en los distritos municipales bolivianos, una nueva institución con derechos legalmente expresados de control social, (Murgueytio y Silva, 1999), y a cargo de la realización de esta fase crítica del quehacer de las políticas. En Bolivia en su conjunto, y en Porto Alegre específicamente, una compleja red de estructuras participativas entraron en juego para articular las necesidades de significativas porciones de ciudadanos pobres, cuando se levantaron estas estructuras. Y, por supuesto, ha de esperarse que surjan los problemas subyacentes de cualquier esfuerzo encaminado a tener una política pública socialmente controlada y monitoreada.

IV. Actores, Instrumentos de Políticas y Niveles de Participación Ciudadana

1. Actores: *¿Quién toma las decisiones?*

De acuerdo a nuestra comprensión y definición de *participación ciudadana*, la identificación de los "actores" no debe mezclar aquellos "actores institucionales" exteriores de un proyecto internacionalmente respaldado de una comunidad en desarrollo con los actores sociales y políticos que componen la "ciudadanía" en un determinado país. No me refiero entonces aquí a la esfera general de la política, sino a la esfera real y potencial de las decisiones adoptadas por actores cívicos, y tampoco a las agencias y canales de tomas de decisiones, que pueden ser nacionales o internacionales, definidos aquí como *otras contrapartes y/o socios*, pero no como actores cívicos, aunque puedan jugar roles políticos importantes entre los factores contextuales. Los actores siguientes han de ser comparados en los 11 casos analizados aquí.

2. Concejos Municipales, Alcaldes y Concejales

En todos los casos, alcaldes (o alcaldesas) y miembros del Concejo aparecieron como actores políticos centrales *directamente ligados a la experiencia participativa*. De los 7 diversos actores considerados en la clasificación aceptada que incluye a los miembros del concejo municipal y/o alcaldes, a los empleados municipales, a las organizaciones sociales de base, al sectores privados, a los ciudadanos y a las ONGs (Novib, 2000), los mentados son los únicos que *siempre* están presentes con un papel dirigente.

En muchos de estos municipios ocupan un lugar único en la estructura de la participación ciudadana, y ya que esa estructura modifica el sistema político local, uno tiene la impresión de que los concejos municipales solo supervisan la ejecución de decisiones en una suerte de democracia consensual nueva y más avanzada. Este papel central convierte al gobierno local en el eje de la participación *de otros actores*. Y le confiere al municipio una centralidad que también encontramos en otras experiencias. Pero en todos ellos, alcaldes y concejales actúan como "diseñadores" y arquitectos políticos de las estructuras de participación ciudadana (Quintero, 2000^a). La excepción a esta regla, y solo en una extensión limitada, es el caso de los dos municipios bolivianos.

Los municipios bolivianos, como está explicado extensamente en otra parte (Quintero, 2000^a), por mucho tiempo solo jugaron un papel sumiso, con la excepción de unos pocos Palacios Municipales citadinos que gozaban de un status superior (las ciudades capitales y sedes departamentales). Con la Ley de Participación Popular (1994) lo que sucedió en Bolivia no fue "una restauración" o renovación de los municipios en un contexto de re-democratización, sino una formación práctica de lo que en efecto fue un primer flujo municipal de reforma democrática. Las municipalidades bolivianas realmente emergieron pues ellas no existían. Por ello, parece correcto referirse a esta situación como la "municipalización" del Estado nacional (Molina, 1994). La reciente

institucionalización del proceso explica las diferencias respecto al resto de casos.

Concejos y Alcaldes son altamente diferenciados en América latina, y muy rara vez actúan como una unidad integrada y única. Pero en las municipalidades bajo estudio, ellos, por lo general, lo hacen. Creo que la clave de esta cuestión de acatamiento colectivo con el gobierno local tiene que ver con las identidades regionales, un rasgo común de estas municipalidades. (Quintero, 2000^a)

3. *Los Empleados Municipales*

El tamaño es importante respecto a estos actores. En municipios pequeños y medianos, los empleados no están organizados como burocracias públicas, y aquellos que participan forman "grupos de empleados" cercanos a las autoridades. Es difícil discriminar si ellos no actúan como una clientela. Algunas veces ellos fueron reclutados *enteramente* por la nueva administración participativa (caso de *Pucarani*), o actúan como unidad monolítica, como es el caso de *San Ignacio Guazú*. Una mirada más cercana a *Cotacachi* mostró tanto una incorporación informal como formal de los empleados al proceso participatorio. Sea esto como fuere, en grandes ciudades como *Porto Alegre*, *Córdoba*, *Tijuana* y *Medellín*, los empleados municipales son altamente diferenciados, técnicamente y socialmente, y, por lo general, su inserción en los procesos participatorios es de apoyo técnico y no como una *clientela*. Además, en todas estas ciudades grandes, y en *La Florida*, los empleados están también organizados en gremios de burocracias públicas, con su propia lógica de funcionamiento y participación en la política local.

4. *Las ONGs*

Las ONGs pequeñas comprenden la categoría más variada

de actores, presentes en todas las municipalidades. Ellas se movilizan en torno a otros intereses centrales (salud, educación, planificación, comunicación, organización territorial, resolución de conflictos, identidades étnicas y culturales, etc.), y una participación activa en el proceso político es meramente una fase subsidiaria de un conjunto más amplio de intereses.

Cuando los gobiernos locales están ligados a una práctica de participación ciudadana, se producen cambios en la estructura del sistema político local. Por cierto, en todos los casos estudiados, las ONGs comparten el mismo status: ellas carecen del poder para dictar decisiones oficiales de la manera en que los funcionarios lo hacen, y aún como lo hacen los empleados, y solo en *Tijuana*, ellas exhiben un grado de participación mayor. (Quintero, 2000^a)

Pero en América Latina el principal problema del quehacer de la política pública radica en *la falta de estructuras adecuadas* para tratar con poblaciones en áreas, localidades y vecindarios azotados por la pobreza. Las ONGs pueden llenar este vacío. Me pregunto si en *Córdoba* el problema central sea la falta de una estructura para tratar con los vecindarios más pobres. Al menos Vanella parecer sugerirlo cuando afirma que "(p)or fin se estableció una estructura para articular las necesidades de una porción significativa de los pobres de la ciudad", cuando se levantó una organización. ¿Qué marcó la diferencia? "Lo que (le) impresionó" a él acerca de las Unión de Organizaciones de Base para los Derechos Sociales, afirmaba, eran "sus ideas, su tamaño, y su habilidad gerencial". Las ONGs añadieron pericia técnica y experiencia," reconocía él, "pero es el temple del liderazgo de las UOBDS lo que marca la diferencia (Vanella, 1999)". En *Córdoba*, las Mesas de Concertación —como instrumentos de políticas—habían demostrado ser una experiencia eficiente de participación ciudadana (Vanella, 1999), ya que ellas argüían a favor de ampliar el espectro de la sociedad civil comprometida en ese dialogo aumen-

tando el número de contrapartes (Vanella, 1999). En el caso de *Tijuana*, las ONGs participaron como proveedores de servicios de consultoría, promoción y difusión social del Fondo de Inversión Comunitario. En *Cotacachi*, las ONGs no parecen ser vitales en la visión de los dirigentes claves, y su papel en el proceso participatorio se cumple solo como "miembros invitados" (Quintero, 2000^a). Sin embargo, en *Cotacachi* las ONGs apoyan el empoderamiento comunitario a través de una variedad de proyectos educativos y de salud y elevan propuestas que el Municipio podrá ayudar a diseñar y llevar a cabo (CISALUD, 1999). El papel de las ONGs en *Córdoba* contribuye al empoderamiento real de las organizaciones de base y revela que las relaciones entre ONGs y los Palacios Municipales poseedores de una política de participación ciudadana muy bien pueden tener sinergia.

5. *Las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB)*

Las OCBs, de las cuales hay un millón en América Latina y El Caribe, constituyen una colección multiplicada de subconjuntos. No hay aquí excepciones, aunque Bolivia está sobrellevando un proceso de nacionalización de los procesos participatorios locales que puede, a la larga, exhibir la tendencia a homogeneizarlas.

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) bolivianas son poderosas organizaciones civiles de origen popular. Sus roles comprenden desde la representación de los intereses comunitarios que presionan por la modificación de las acciones adoptadas por funcionarios municipales; y pasan por la participación y promoción de actos relacionados con el desarrollo económico, ecológico y sustentable; incluye la capacidad de estar informado acerca de los recursos financieros destinados a obras públicas solicitadas por las comunidades, y exhibe el derecho a proponer, controlar, y monitorear y evaluar así como también a supervisar la entrega de obras y servicios requeridos por su base social. (Ardayas Salinas, 1998; Guardia Butron, 1998; Perez de

Castaños, 1997).

En *Tijuana*, México las OCB también adquirieron un muy importante papel en el programa específico estudiado aquí. En ese caso, los Comités Vecinales de las "colonias" citadinas estaban incluidas en los proyectos y eran escogidas con criterios técnicos para representar a la comunidad organizada. Estos comités comprendían la base social para la operación del FINCOMIN. Al disponer de apoyo técnico, ellas son responsables de formular, ejecutar, monitorear, y evaluar los *Planes Integrales de Vecindarios* (PIVs), y como una consecuencia de esto, ellas deben presentar las propuestas de proyectos al UEP, para su final calificación y selección. En *Cotacachi*, Ecuador, la UNORCAC --una organización indígena campesina-- ha sido la principal OCB junto con el "Comité de desarrollo de Intag", pero ellas no tiene funciones ejecutivas en el proceso de toma de decisiones. En *La Florida*, Chile, los Comités de Pavimentación son grupos ad hoc que salen a luz en conexión con una acción o decisión específica (la pavimentación de una calle, vía o carretera) y luego se desvanecen de la arena municipal o se transforman en "comités de vecindario" para sustentar otro proceso participatorio armado por la comunidad. En contraste, en *Villa El Salvador*, Perú, ellas son organizaciones permanentes.

En *Porto Alegre*, Brasil, se han institucionalizado un complejo arreglo de procesos participatorios para representar a las OCBs y empoderarlas en el tratamiento de una cuestión municipal axiomática: el presupuesto. Por cuanto el presupuesto es la encarnación fiscal de substantivas decisiones de políticas públicas, de organización y procedimiento, Porto Alegre, y en cierta medida también la Audiencia Pública de Presupuesto de *San Ignacio Guazú*, Paraguay poseen la estrategia para impulsar un proyecto de intrincación comunitaria irreversible en la toma de decisiones substantivas. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre representa un caso similar a aquel de *Villa El Salvador*, Perú, dado sus

activos históricos acumulativos y valores de solidaridad económica.

En *Medellín*, Colombia, la Asesoría de Paz y Convivencia busca crear un modelo alternativo para el procedimiento público administrativo, la planificación y desarrollo urbano dado el crecimiento rápido y desorganizado de la población en los barrios pobres de la ciudad en los últimos años. Se los define como lugares de encuentro en ciertos sectores urbanos que buscan contribuir a la convivencia pacífica ciudadana mediante la promoción de un trabajo de coordinación interinstitucional entre entidades estatales y organizaciones comunitarias, para facilitar la provisión de servicios básicos, la promoción de actividad económica, y la integración y recuperación de espacios públicos, a través de la construcción y conformación instalaciones comunitarias, recreaciones, culturales, deportivas, y sociales, complementarias a la vida residencial.

6. *El Sector Privado, en tanto y cuando el gobierno local y los ciudadanos se involucren*

Aunque están presentes como activos participantes en 6 de las 11 experiencias, solo en *Córdoba*, Argentina tienen una relevancia que va más allá de un papel transitorio. Como lo revela la evidencia de apoyo acerca de la "*Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba*", el sector privado ahí se ha convertido en un grupo de ciudadanos directamente involucrados en el proceso de gobernabilidad ciudadana y descentralización democrática. Es verdad que también en *Tijuana*, dada la naturaleza social del partido gobernante y sus conexiones con empresarios, varios sectores privados institucionales participaron: un banco privado de Tijuana como fideicomisario de los fondos; empresas privadas, grupos financieros, industrias "maquiladoras", otros bancos, compañías constructoras, entre otras, como contribuyentes del FINCOMUN. Las empresas privadas y los despachos profesionales han sido proveedores de servicios o contratistas encargados

de la ejecución física de los proyectos empleados por las organizaciones comunitarias y supervisadas por el UEP.⁸

En *Cotacachi*, *Yapacaní*, y *San Ignacio Guazú*, los sectores privados no están involucrados en las experiencias. Y su participación en la Asesoría de Paz de la prospera *Medellín* permanece como un asunto expectante. Su Cámara de Comercio, con cerca de 50.000 socios empresarios, renovados y suscritos cada año, es una poderosa organización de servicio que funciona para las personas de negocios y para el desarrollo regional. Las imágenes prevalecientes de prestigios y símbolos en Medellín comprenden al sector privado puesto que la comunidad imputa prestigio a los empresarios. Bajo estas circunstancias, considero un buen desafío para la OPC de Medellín incorporar a los sectores privados a sus proyectos dado que los actores involucrados en la violencia urbana poseen una dudosa o absoluta falta de prestigio.

7. Los Ciudadanos Individuales o Grupos Ad-hoc de Ciudadanos

Los ciudadanos individuales que participan no pueden ser tratados en el mismo sentido que otros actores estamentales. Ellos comprenden un cuerpo heterogéneo, y la relación entre sus acciones y la decisión de los funcionarios que ellos escogen comporta tres aspectos: 1) participan como miembros de organizaciones; 2) participan como asistentes a reuniones públicas, talleres, audiencias públicas, asambleas ciudadanas, centros de recursos, grupos de asesoría, extensión comunitaria, diseños, mediaciones, etc.; y 3) participan también, en los actos electorales, en referendos, plebiscitos. Es decir, como miembros de un electorado. En otras palabras, la ciudadanía general sí se parece a las otras categorías de actores en un importante respecto: no es monolítica.

⁸ En Tijuana el sector privado también está representado en los niveles de toma de decisiones muy cruciales, tal como Velasco y Murgueitio lo resaltan en su pertinentes estudio (Velasco&Murgueitio, 1997).

Esto significa que el análisis de los actores requiere un adicional refinamiento si fuéramos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Por ejemplo, aunque la clasificación aceptada no incluya a los *partidos políticos como actores*, y por cuanto los actores constituyen una de las dimensiones del activismo cívico, uno debe conceder que los partidos estuvieron presentes en *todas* las experiencias escrutadas y a veces cumplen un papel central, en una fase particular del quehacer de las políticas públicas. En Porto Alegre, por ejemplo, fue un partido, el Partido de los Trabajadores el que definió el problema, propuso un programa y puso en marcha un proceso.

Finalmente, no todos los actores y las variedades de participaciones ciudadanas analizadas se encontraron en cada municipalidad y en cada comunidad. En las ciudades grandes sin duda existen todas las complejidades bosquejadas aquí. En municipalidades menos pobladas y en comunidades más pequeñas, donde la industria y el comercio son menos diversificados, y la población es bastante homogénea y donde se encuentra que el cargo lo busca al hombre o mujer en lugar de que hombres y mujeres busquen al cargo, es posible que haya mucha menos interacción entre grupos diferenciados de lo que se sugiere aquí.

Sea ello como fuere, lo que importa es determinar y conocer si los actores con poder antes del inicio de la experiencia consideran a la participación ciudadana desde la pragmática del poder (respecto a los medios usados para tomar decisiones); o si la participación ciudadana es vista como un medio para asegurar obediencia hacia decisiones ya tomadas por ellos desde una pragmática del poder. Solo la primera clase de participación es congruente y sostenible con un desarrollo democrático en el cual el consenso es elemento primordial.

V. ¿Cómo se toman las Decisiones?

Uno de los aspectos más innovadores se refiere a las maneras en que los ciudadanos interactúan en el conocimiento, formulación y ejecución de políticas. En los 11 municipios se toman decisiones como acciones aparejadas a servicios gubernamentales locales, y esto incluye tanto esas acciones realizadas *para* la gente tales como las obras públicas, y aquellas acciones realizadas *a la gente* para beneficio de otros (creación de impuestos, contribuciones, etc.), pero llevadas a cabo con *consenso*, esa palabra mágica que separa la municipalidad tradicional del gobierno participativo local. Para ser consensuales, los gobiernos locales han desarrollado nuevas formas de activismo cívico.

En orden de importancia, de todos los 11 casos estudiados (Quintero, 2000^a), la *reunión pública* (que adopta diversos nombres) se ha vuelto tan importante que ha dado su nombre a experiencias comparables de participación ciudadana. Su propósito es multiforme y varía en importancia desde el establecimiento de las políticas presupuestarias a cuestiones más pedestres, pero siempre se ejecutan para aprender y dar una jerarquía a los urgentes problemas de la comunidad así como también para establecer un dialogo y relaciones estrechas con la población.

El principio que parece regir estos instrumentos es que "se atiende todos los problemas si se los plantea". Otro propósito es hacer que la gente conozca a las autoridades locales. Dados los diversos tamaños de las poblaciones estas reuniones se llevan a cabo por turnos, cada cierto tiempo, en diferentes barrios, "colonias" o distritos. Políticamente hablando, el objetivo implícito en la ejecución de estos instrumentos parece ser lograr que toda la gente se haya involucrado ya hacia el término del periodo del mandatario. Estas reuniones pueden ser programas comuni-

tarios integrales con mecanismos de participación bien institucionalizados, como lo ejemplifican los casos de *Porto Alegre* y *San Ignacio Guazú*.

Pero en otros casos y de acuerdo con los requerimientos de participación comunitaria, la reunión pública recibe apoyo de un comité de iniciativas ciudadanas para conocer la naturaleza, el impacto, los costos y beneficios de los nuevos proyectos y para afirmar sus opiniones sobre lo mismo. Estos comités, que portan diversos nombres, tales como Mesas de Concertación en *Córdoba*, pueden tener docenas de miembros de la comunidad y pueden ser congregados muchas veces. En *La Florida* y en *Tijuana* los criterios de certificación dados por tales comités son tomados en cuenta como una condición fundamental de la participación del vecindario que recibirá los beneficios del proyecto de pavimentación u obra pública, y que puede eventualmente inclusive cubrir parte de los costos de las instalaciones públicas.

Como lo encontramos en Tobatí, un proyecto debía tener la certificación del correspondiente comité y era necesario que el mismo sea conocido y reciba apoyo y aprobación de la comunidad. En ciudades más grandes se diseñan encuestas de opinión pública y se ejecutan campañas de información, a través de los Centros de Recursos y de los Grupos de Asesoría Ciudadana, como instrumentos circundantes de las reuniones y audiencias públicas como ejes de todos los otros instrumentos.

Las principales obligaciones de estos comités, grupos focales, instancias de mediación etc., originados directamente en las reuniones o audiencias públicas como instrumento de políticas, consisten en participar en la definición de un programa integral de intrincación ciudadana, proporcionar un proceso de seguimiento a ese programa, informar y establecer un dialogo con la comuni-

dad a través de diferentes reuniones subsidiarias, definir y aprobar las estrategias de información y comunicación, seleccionar un instrumento de publicidad para el programa de información y comunicación, supervisar y proveer un proceso de seguimiento a la campaña por los medios, y encuestas de opinión, y participar en la invitación de reuniones públicas generales.

Una vez creados, estos instrumentos requieren de bastante "trabajo extra" para apoyar futuras reuniones públicas y en todos los casos los ciudadanos ofrecen voluntariamente su tiempo para servir en estos arreglos institucionales a fin de desarrollar y ejecutar un plan de participación comunitario.

En la misma vena, las audiencias públicas, la extensión comunitaria, los talleres, y la mediación constituyen frecuentemente instrumentos usados en la construcción de políticas públicas, y dejan un impresionante récord de huellas en varias de las municipalidades estudiadas. Las relaciones entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales se basan en distintos principios y prácticas.

Las estructuras gubernamentales locales son crecientemente distintas debido a cambios causados por factores sociales y contextuales, incluyendo la influencia inter-regional, nacional, latinoamericana y la influencia extra-regional internacional. Esto es verdad para todos los 11 casos. Y algo que también marca la diferencia ha sido el diferente concepto de desarrollo que tiene los hacedores de las políticas como una meta de la participación ciudadana, entendida con nuevos parámetros culturales. Esto parece cierto, particularmente en algunas instancias claves: las municipalidades indígenas de *Cotacachi*, *Pucarani*, *Yapacani*, *Villa El Salvador*, pero es una tendencia observable en otros lares también.

VI. Los Niveles de Participación

A fin de convalidar una comparación general he discrimina-

do entre los siguientes niveles de participación: *información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, compartimento de riesgos, asociación y autosugestión*. Las ciencias sociales han analizado el proceso de participación en etapas, incluyendo algunos de estos niveles. Por razones analíticas, uno puede pensar que la lista incluye demasiados niveles y puede creer necesario solo incluir la *toma de decisiones y la autosugestión*.

Para unos analistas esta decisión es correcta pues los otros grados de participación pueden darse en unos casos pero no en todos, y son por lo tanto un elemento supletorio del concepto y se puede prescindir de ellos. Esa decisión sería incorrecta pues la participación ciudadana tiene un amplio y no un estrecho ámbito de aparición en las municipalidades latinoamericanas.

Ahora podemos preguntar: ¿son esos 7 niveles de participación necesarios para el propósito de la gobernabilidad ciudadana? En todos los 11 casos investigados la respuesta fue afirmativa.

Ciudadanía y participación son dos términos y realidades tan profundamente interdependientes que es imposible pensar en la última sin la primera. Lo que hace relativamente distintos a los niveles de participación ciudadana en los varios contextos no es que ciertos niveles sean "más necesarios" que otros (v.g. construcción de consenso y toma de decisiones) para el desarrollo de la gobernabilidad, sino *las maneras* en que son necesarios. Es decir que en cada contexto, los varios niveles exhiben diferentes maneras de interrelaciones entre ellos. El descubrir esas maneras de *democracia local* o *gobernabilidad ciudadana* llevará al desarrollo de una teoría general de la participación ciudadana y consecuentemente a una renovación de la teoría democrática.

Una teoría general de la participación ciudadana es una afirmación de las relaciones, necesarias o contingentes, entre las dimensiones de la participación ciudadana y el propósito del

ejercicio democrático de gobierno, y, en último termino, de la sociedad democrática. Esta teoría debe construirse inductivamente, pero el objetivo debe ser afirmarla deductivamente, v.g. en principios de los cuales se podrían deducir los límites y las posibilidades de las circunstancias particulares de la participación de los ciudadanos. Para alcanzar este desarrollo teórico necesitamos muchos más casos, aunque no todos los casos, a fin de tratar con una muestra representativa de "experiencias de participación ciudadana" con los cuales construir una "teoría general" que nos permita pensar en dicha participación como un fenómeno compuesto por niveles de participación *no en un continuo, sino en una espiral*. Eso ayudará mejor a explicar no solo porqué y en qué direcciones los ciudadanos participan, sino también por qué la gente no se involucra más en la gobernabilidad.(Quintero, 2000^a)

VII. Conclusiones Generales

1. En 9 de los 11 casos la participación ciudadana prevalece a través de las fases del quehacer de las políticas, *desde la identificación del problema hasta el monitoreo y evaluación*. Las excepciones fueron *San Ignacio Guazú* donde ésta solo tuvo lugar en dos de las 6 fases (a saber, en la ejecución de políticas y en el monitoreo, evaluación y seguimiento), y *Cotacachi*, caso en el cual todas las fases poseen el involucramiento de los ciudadanos, excepto la última: *monitoreo y evaluación*.⁹
2. Pero en todos las experiencias se observan procesos de empoderamiento de las OCBs, descentralización y transferencia de poder a los gobiernos locales, ganados por la participación ciudadana, o en compactación negociada o presionada

⁹ Tal como lo advertimos en su lugar, esto no significa que no se hayan desarrollado esas fases luego de nuestra observación.

con el poder central. Esto nos permite concluir que existe hoy en América Latina un conjunto —aunque pequeño que calculo en el número de 300— de gobiernos locales latinoamericanos donde las decisiones ya no las toman las oligarquías y/o donde las decisiones políticas no se adoptan ya en forma tradicional.

3. En las fases de la realización de las políticas públicas existe un umbral que aparece como crítico: éste se sitúa en la *preparación de las políticas, incluyendo, por supuesto, factibilidad y movilización sostenible de recursos*. Los casos estudiados aquí indican que si la participación ciudadana llega a este punto, entonces se tiende a establecer una espiral en la formación consentida sobre la participación cívica y la sustentabilidad de la participación se halla mejor asegurada. Pero la participación ciudadana no significa, necesariamente, un cambio en la estructura de poder de los gobiernos locales, aunque puede ser y tiende a ser, en los casos observados, su antecedente inmediato.
4. Asimismo, la participación ciudadana en los espacios sociales de los gobiernos locales en América Latina, plantea, a mi entender, un desafío a la política de esos Estados "subsidiarios sin ciudadanía", como bien los llama Celi de la Torre¹⁰. Y este no sería solo el caso del Ecuador, sino también de otros países en América Latina. En este sentido, es cierto que la globalización conlleva a "la pérdida de representatividad del estado (central) (y) conduce al repliegue de los intereses sociales en identidades parciales". (ibis). Pero, la investigación realizada nos enseña que "lo local" puede constituirse en un espacio de reconstitución de "lo público" con una dimensión democrática de la que carece los Estados "subsidiarios". Por lo cual el carácter catastrófico de la globa-

¹⁰ Véase su importante artículo en *Revista Ciencias Sociales*, Escuela de Sociología de la UC, Número 18, Quito, 2000, págs.19-28.

lización se da en unos casos pero no en otros, en ese respecto, entre otras razones también porque los procesos de reconstitución de lo público --desde lo local-- en América Latina, son temporalmente anteriores a la misma globalización (casos de Porto Alegre y Villa El Salvador entre otros). Por ello, debemos entender que la participación ciudadana redefine los factores contextuales de los gobiernos locales, naturalmente dentro de ciertos límites y dependiendo del tamaño e importancia de cada municipio.

5. La mayor parte de los problemas atinentes a esta nueva realidad de participación ciudadana aparecen en la *fase de ejecución de las políticas públicas*. Los problemas no son una consecuencia de las limitaciones logísticas o técnicas por parte de las asociaciones o grupos civiles. Aunque los varios casos analizados aquí demuestran que es errado pensar, como frecuentemente se repite en foros internacionales, que la existencia de "recursos y pericias" es suficiente para que los gobiernos locales dirijan procesos de desarrollo participativos, las experiencias de Cotacachi y Pucarani demuestran que no basta con transferir recursos financieros a una municipalidad. Es también necesario desarrollar capacidades técnicas y administrativas; aun cuando y por lo general, los ciudadanos en todas partes revelen que ellos saben como resolver esas limitaciones. Más vale, el problema mayor se deriva de la necesidad de responder a la pregunta de ¿por qué la gente obedece al encontrarse en situaciones de participación ciudadana?
6. Ya que se trata de una posición de ruptura, la participación ciudadana implica un alto nivel de acatamiento y esto es algo que requiere de una participación popular progresiva y creciente. Consecuentemente, cuando en el proceso de la espiral de la participación ciudadana se llega a la fase crítica de la ejecución de las políticas y la participación declina, los problemas se presentan. La participación ciudadana requiere

de un desarrollo democrático permanente. Con lo cual podemos predecir que los fenómenos estudiados han venido para quedarse en las sociedades latinoamericanas.

7. Una cuestión que parece estar siempre presente en todas las experiencias de participación ciudadana analizadas en los 11 municipios se refiere a si el punto de referencia para un efectivo quehacer de política pública con activismo cívico debe ser *concentración* versus *dispersión* del poder. Las experiencias de los 11 casos revelan que este problema fue en todos ellos planteado. Pero el antecedente inmediato de la participación ciudadana en cada municipio no es *necesariamente* la experiencia política local --tal como lo creen algunos *municipalistas*--, sino la matriz y las condiciones de activismo cívico en el conjunto del país, tal como los *factores contextuales* analizados en cada caso lo revelan.
8. En tanto y en cuanto la democracia ocupa la centralidad de nuestra investigación, este dilema parece ser inevitable para todos los casos, aparte de estar en la base de la discusión actual sobre descentralización en América Latina. La evidencia recogida señala el hecho de que solo en el caso boliviano de descentralización la reforma política ejecutada ha definido a las organizaciones de base como los principales actores del proceso, estableciendo tanto al gobierno central como a las prefecturas con un papel complementario. En otras partes, las elites centralizadas, en un contexto regional o suprarregional, continúan ejerciendo un control sobre las políticas públicas de descentralización, que luego responden no a la perspectiva local sino a la central, aunque haya ejemplos de una capacidad creciente de las municipalidades para combinar descentralización con la promoción de reformas estructurales para los gobiernos receptores de ayuda (casos de La Florida, Tobatí, San Ignacio Guazú, Tijuana ¹¹), o una

¹¹ En el caso de México, sin embargo, el actual sistema legal contempla

demostración de cómo una comunidad organizada puede incrementar sus posibilidades de manejo público cuando se instala un gobierno democrático local que exhibe adecuadas respuestas a los otros niveles de gobierno (casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, y Porto Alegre).

9. La evidencia acumulada en esta investigación nos aconseja que uno haría bien en hablar de diferentes rutas de la participación ciudadana, considerando que la misma es posible en municipios pequeños, medianos y grandes y que no hay óbice al activismo cívico derivado del tamaño de la comunidad. También aparece muy claramente que la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones genera una transformación en la política municipal.
10. Preguntémonos ahora: ¿Cómo se encuentran los actores identificados con la participación en el proceso del gobierno local? Éstos se identifican respecto a un territorio dado como potenciales sujetos de participación, o como aliados en una determinada situación cívica que asegura estabilidad y consenso. En este estudio hemos encontrado actores sociales, individuales, privados y comunitarios. El análisis de los actores requiere un posterior refinamiento si nos disponemos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Debemos profundizar nuestra comprensión al comparar a los participantes de acuerdo a la amplitud y frecuencia de sus intervenciones en el proceso del quehacer de las políticas públicas.
11. En cualquier caso, cabe preguntarse ¿cuales son los factores que promueven la participación ciudadana? Aunque no hay fórmula única aplicable a todos los casos, los ejemplos aquí analizados señalan hacia una cierta ruta metodológica para mejor entender esa cuestión, que a su vez, levanta un conjunto de inquietudes interesantes. ¿Cómo explicar el hecho

las enormes diferencias entre las municipalidades.

que la participación ciudadana se halle presente en tan variados casos de municipalidades? ¿Cómo se explica su apareamiento en ambientes contextuales diferentes, tanto en regímenes dictatoriales y democráticos de todas las suertes? Al respecto es posible concluir que la participación ciudadana no es el resultado de una serie de decisiones racionales y calculadas adoptadas por actores democráticos guiados por la naturaleza cambiante de la situación de transición hacia la democracia en América Latina, o por esos actores que buscan la eliminación de opciones y que compiten con los regímenes oligárquicos tradicionales. Este modelo de toma de decisiones por secuencias debe ser descartado, de acuerdo con la evidencia hallada en nuestro estudio. Por supuesto, hay decisiones que promueven la participación ciudadana en una determinada comunidad, pero el mismo proceso de toma de decisiones que puede llevar a la promoción de la participación ciudadana opera así espasmódicamente más que en una forma de progresión secuencial y pausada. Esto en gran medida se explica por la variedad de factores frecuentemente encontrados y contrapuestos que operan en el ámbito nacional, local, regional y *globalizado del proceso de toma de decisiones*. A causa de estos factores contrapuestos, una administración municipal parece a veces que fomenta la participación cívica, o como lo dijo una alcaldesa, "aprieta el acelerador de la participación popular", y "pone el pie en el freno en otro momento". Los cambios recurrentes en estos factores han permitido a las varias municipalidades aquí estudiadas, obrar con cautela o disparar el proceso.

12. Sea esto como fuere, la institucionalización de la *participación ciudadana*, como la he definido en este ensayo, es débil en América Latina. Y no porque únicamente una pequeña porción de gobiernos locales está comprometida en experiencias como las consideradas aquí, comprendiendo un total de 6,617,674 habitantes de una población total latinoamericana de 478,138,200 gentes, sino también porque estas ex-

perencias son recientes, exhiben un desarrollo desigual, son más vale casos aislados en sus respectivos contextos "nacionales" o exhiben problemas intrínsecos de sustentabilidad. A pesar de todo esto, hay un cambio que se viene en unos pocos cientos de los 16,000 municipios en América Latina. Estas condiciones de cambio existen ahí donde la participación ciudadana es una realidad, pero también está latente en toda la región, como en ninguna otra parte del mundo.

Parece evidente que por cuanto muchas de las cosas que estos 11 municipios ofrecen a la población tendrían que ser alternativamente conseguidas en el mercado (educación, obras publicas, seguridad y servicios) la existencia de una vigorosa política social que combata a la pobreza como el principal problema contextual y ambiental de América latina, se vuelve un prerequisite necesario de una política sostenible de gobernabilidad ciudadana. En esta dirección, he tratado de presentar los resultados de un marco conceptual y práctico, dando definiciones, comparaciones y clarificando los problemas con la ayuda de lo cual uno puede analizar otras experiencias municipales existentes de gobernabilidad ciudadana en otros contextos regionales, sus fuerzas e instituciones políticas.

Conocoto 18- 10-00

ANEXOS¹²

Cuadro No. 2.1

Población y Quantum Municipal en Países Incluidos

Nombre del País	Población estimada en Julio 2000	% de Población Total de América Latina (478.138, 200 estimada, en miles) (a)	Numero de Municipios	% del Total de Municipios 16.000 (b)
1 Bolivia	8,139,314	1.7	314	2.0
2 Ecuador	12,786,109	2.7	214	1.3
3 Perú	27,138,437	5.7	1.759	11.0
4 Colombia	40,036,646	8.4	1.100	6.9
5 Paraguay	5,578,099	1.2	220	1.4
6 Chile	15,158,021	3.2	341	2.1
7 Brasil	164,495,866	34.4	5.500	34.4
8 Argentina	37,211,580	7.8	1.110	6.9
9 México	102,029,123	21.3	2.420	15.1
10 Venezuela	22,396,000	4.7		
11. Uruguay	3,450,000	0.7	14	0.1
12 El Salvador	5,958,649	1.2		
TOTALES	444,377,844	93%	12.992	81.2

Fuentes: Compiladas y /o calculados por el autor de los Archivos de IULA en

¹² Los cuadros de este Anexo contienen 18 casos y no solo los 11 a los que hago referencia en la ponencia, porque la investigación actual se encuentra en proceso de ampliar esta comparación.

Quito; también United Nations Population Information Network (POPIN), <http://www.undp.org/popin/popin.htm>. (a) Sin el Area de El Caribe. (b) Número de Municipios en América Latina sin el Area del Caribe.

Cuadro No. 2.2

Población de los 18 Municipios Seleccionados en Países Incluidos

PAÍS	MUNICIPIO Y NOMBRE DE LA EXPERIENCIA	NUMERO DE HABITANTES
1 Argentina	Córdoba: Descentralización con Participación ciudadana	1,258,716*
Argentina	San Marcos Sierras: Inclusión social de descendientes del pueblo Henen en un gobierno local	3,000
2 Bolivia	Pucarani: Participación popular	22.799
Bolivia	Yapacani: Participación municipal femenina	30.000
3 Brasil	Porto Alegre: Presupuesto participativo	1,288,879
Brasil	Santo André: Programa integral de inclusión social	650,000
4 Colombia	Medellín: Asesoría de Paz y Convivencia	2,000.000
Colombia	Jericó: El Plan Ambiental Municipal como Inversión Social Verdadera	18, 500
5 Chile	La Florida: Pavimentos participativos	400.000
6 Ecuador	Cotacachi: Asamblea de la Unidad Cantonal	38.000*

Ecuador	Cuenca: El Consejo de Salud y el Programa Mejora tu Barrio.	433,315
7 El Salvador	Nejapa: Construyendo un gobernabilidad local despues de un conflicto armado.	31,484
8 México	Tijuana: Fundo de Inversión Comunitaria	1,238,538
9 Paraguay	Tobatí: Plan Estratégico Participativo	20.641*
Paraguay	San Ignacio Guazú: Audiencia Pública de Presupuesto	20.101*
10 Perú	Villa El Salvador: Una comunidad urbana autogestionaria	300.000
11. Uruguay	Montevideo: Descen- tralización participa- tiva	1, 330,405
12 Venezuela	Maracaibo: Promoción de ciudadanía plena como mecanicmo de superar la pobreza.	2,000,000
TOTALES	18	10,981,378

* Cálculo para 1999.

Fuentes y Bibliografía

Agora, 1997, "Carta Abierta a los Participantes", *Seminario Taller de la Subregión Cono Sur en Torno a Pobreza Urbana y seguridad Ciudadana*, Cuesta Blanca, Córdoba, Argentina, 3-5 de noviembre: En

Amnesty International, 1998, *Annual Report*.

Ardaya Salinas, Rubén, *El Comité de Vigilancia al Auxilio de la Democracia Municipal* (La Paz, Friedrich Ebert, ILDIS, 1998)

Ayuntamiento de Tijuana-Copladem-Banco Mundial, 1998, *Programa de Mejoramiento de las Zonas Marginales de Tijuana. Plan Estratégico*, Quito, IULA, Septiembre.

Border Environmental Co-operation Commission, 1997, "Parallel Conveyance System for the City of Tijuana", March 16.

Cañizares Aguilar, Ernesto y Aguilar Moscoso, Marcelo, *Organización de los Servicios y Condiciones de Salud en el Azuay durante el Siglo XX*, Cuenca, 1998, CNS, 216 págs.

Celso Daniel, 2000, "Improving governance: A Perspective From The Greater ABC Region, Sao Paulo, Brazil".

Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), 1998, "Estrategias y Justificación de la descentralización", México:

Comisión Episcopal, 1997, "Buscará la Comisión Episcopal escenarios en Apoyo al Diálogo", 14 de julio., en

Consejo de Salud de Cuenca-MSP-MC, 2000, *Sistema Descentralizado de Salud. Información para los Usuarios*, Cuenca, s/p.;

Costa, Emily "Estudio de Caso: Consulta Urbana en Maracaibo, Venezuela", Quito, 25-10-00.

DMA, *Dimensions of Citizens Participation*, Doc., n/p., 1999.

FINCOMUN, 1998, *Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria de Tijuana*, Quito, IULA.

Flasco, 1989, *La Gobernabilidad de América Latina y los retos del futuro. Una visión comparativa desde lo andino* (Quito). Proyecto de Investigación.

Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, 1998, *Asentamientos Humanos para un Futuro más Sostenible*, Bogotá, Colombia, Octubre 19-21.

Funaro, Rita and Valenzuela, David, 1999, *Grassroots T.O.C.: Letter from the Editors* en: <http://www.iaf.gov/jrnl21-1/letter.htm>

Graves, Scott, 1999, "El Activismo Ciudadano y la Formulación de Políticas en la COCEF", en *Borderlines* 53, Volumen 7, Número 2, febrero.

Guardia Butrón, Fernando, "La Participación Popular en Bolivia en el Contexto de la Descentralización". En IULA/CELCADEL, *Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en América Latina* (Quito: IULA-CELCADEL, 1996).

Guillermo Angel González, 1988, *Raíces de Cultura en Jericó*, Medellín, 87 pages. Municipalidad de Jericó, 1997, *Estatuto Municipal del Ambiente*, Jericó,

H. Congreso Nacional, *Ley de Municipalidades* (de Bolivia), 19-10-1999

Hallahan, 1999: <http://lamar.colostate.edu/~hallahan/hexplication.htm>

Heckscher, Gunnar, 1960, *The Study of Comparative Government and Politics*, London, George Allen & Unwin Ltd.

IDB, 1998^a, "Citizens Participation Increases Efficiency of Development" First Seminar Concludes at IDB Annual Meeting, Cartagena, Colombia, Marzo 14.

IDB, 1999^a, "Forum on Development and Culture Stresses Role of Citizen Participation", Press release, March 13.

IBAM, "Projeto inclusão social como um elemento intrínseco de uma estratégia emancipadora de combate à pobreza: estudo de uma abordagem integrada de Santo André" informe elaborado en julio de 1999.

INDES, 1999, Mesa3, "Experiencias de Desarrollo del Capital Social, Participación Comunitaria y Construcción de la Ciudadanía", Seminario sobre Experiencias Innovadoras de gerencia Social, Asunción, 17-18 de octubre de 1999

Inkinen, Tiina-Department of Social Policy & Social Work, 1998, "Citizen Participation in the Urban Context", Tampere, University of Tampere, March. In: <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/tutkinus/index.htm>.

Koga, Dirce and Pontual, Pedro de Carvalho, "O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão" a ser publicado en el Estado do Amapá.

La Jolla Institute, 1998, "Civic Participation, Social Capital and Leadership. Civic Participation: Does it Make Better Communities?" 20 May. Contact: romine@net.com

Ludeking, Gert, 1999, (Co-ordinator), "Best Practices Database.Community Development Programme", Nairobi, Kenya. En: <http://www.bp1.htm>

Lunas, Elba, 1996, "Argentina",

Microsoft® Encarta, 1998, "Nationality", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

_____, 1998, "Commoner, Barry (1917-)", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

_____, 1998, "Federal Government", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

_____, 1998, "Expatriation", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

_____, 1998, "Alien", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

-----, "Culbertson, Ely (1891-1955)", *Encarta Encyclopaedia*, 1993-1997, Microsoft Corporation.

Milbrath, Lester W., 1965, Political Participation, Chicago, Rand McNally & Company.

Municipio de Coatzacoalcas, 1999, "Calidad de Vida", Archivos Página Web.

-----, 1999, "Infraestructura para el Desarrollo Industrial".

Municipio de Cotacachi, 1998, *Encuentro de Alcaldes Colombo-Ecuatorianos. Municipios y Procesos Participativos*, Cotacachi, Perfect Print, Julio.

Municipio de Cotacachi, 1997, *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*, Un Proceso Participativo. Asamblea de Unidad Cantonal, Cotacachi, Municipio de Cotacachi, Diciembre

Murgueytio, José y Silva, Erika, 1999, *Bolivia: Diagnóstico de la Capacitación para el Desarrollo Local (1994-1999)*, Bolivia, ICMA/IULA/CEPAD

Municipio de Cotacachi-CEPAR, 1998, *Investigación sobre la Situación de la Salud en Cotacachi*, Cotacachi, CEPAR, Junio.

Municipalidad de Cuenca, *Informe 1996-2000*, 2000, Cuenca, Impresión Gráficas Hernández, 254 págs;

Municipalidad de Cuenca, 2000, *Urban Agricultural Programme*, Outlet presented for the Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment, Cuenca, 12 págs;

Municipio de Cuenca, Dirección Financiera, 2000, *Programa Mejora Tu Barrio*, Cuenca, folder; CONSEJO DE SALUD-MODERSA-MUNICIPIO DE CUENCA, 2000, *Sistema Descentralizado de Salud. Un nuevo Modelo*, Cuenca, s/p., 12 págs.

Municipalidad de Cuenca, 2000, *Decreto para el funcionamiento de las juntas parroquiales en el sector rural del cantón Cuenca*, 2000, Cuenca, s/p, 7

pags; Jorge Escobar Celi, "¿Ahora qué con los gobiernos parroquiales?", en revista *Cántaro*, Cuenca, Junio de 2000, págs.31-34;

Municipalidad de Jericó, 2000, *Parque Ecológico Las Nubes*, 4 págs.

Ortiz Crespo, Santiago, 1998, *Participación Ciudadana. Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado*, Coedición ACJ/UASB.

Parada, Cerritos, Porfirio y Morán Aída Herrera. *Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal. Cuatro Experiencias en Proceso*. 1998 páginas 20-35.

Pérez de Castaños, María Inés, José Baldivia Urdininea, *Participación Popular. Primeras Visiones sobre Logros y Limitaciones* (La Paz, Grupo Esquel, 1997).

Pitkin, Hanna Fenichel, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Pontual, Pedro de Carvalho and Koga,Dirce, "Lutando Contra a Exclusão" article published in "Diario do Grande ABC". 10/8/99.

Pontual, Pedro Carvalho, "O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão: lições aprendidas a partir da experiência de Santo André ", a ser publicado en Bolivia.

Quintero, Rafael, 1999, "El Desarrollo Social y las Identidades Interesadas en América Latina" en *Ciencias Sociales*, Revista de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, Nov. 1999, Número 17, II Epoca, páginas 51-62.

Quintero, Rafael, 2000, *Citizens Governance. Dimentions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities* Quito, IULA, 99 ps.

Rodríguez, Marcos. *El fortalecimiento socio institucional del territorio como metodología del desarrollo local*. In *Desarrollo regional Local: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE 1999.

Saldarriaga, Leon Jairo, 2000, "Jericó sesquicentenario", in *El Colombiano*, Medellín, 11-10-00. *Nuevo Horizonte*, Boletín de Palocabildo, There are 12 numbers up to October 2000.

Centro Histórico de Jericó, 2000, *Jericó*, Jericó, Medellín, Editorial Zuluaga, Second edition, 39 pages.

Santana, Ivone de, 2000, *Sistematização da Consulta Urbana*, Instituto de Governo e Cidadania do ABC-Escola de Governo.PGU-ALC/ONU, Prefeitura Municipal de Santo André, 227 pages.

Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, "Chiapas:Diálogo para una Paz Duradera", Documento de la SER, México, Marzo.

Silva, Erika, 1991,"Gobernabilidad y democracia en el Ecuador" en Consejo provincial de Pichincha, VIII Encuentro de Historia Nacional. Libro de Ponencias, Quito, Mayo 27-31 de 1991.

Silveira, Alair, 1997, "Empresários de Porto Alegre e administração petista. Novos marcos relacionais", en Marcello Baquero, Organizador, 1997, *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos*, Porto Alegre, Editora da Universidade.

Smith Pyle, Kathryn, 1998, "Funding Participation at the Municipal Level", Grassroots T.O.C., Internet.

The Columbia Encyclopedia, 1993, *Coatzacoalcos*, Colombia University Press. Fifth Edition. Licensed from Inso Corporation.

The Colombia Encyclopaedia, 1993, *Citizen*, Fifth Edition Copyright 1993, Colombia University Press.Licensed from Inso Corporation.

The Together Foundation, 1998, "Disaster Management Programme", UNCHS (Habitat), Nairobi, Kenya

UDAPSO-PNUD, *Indices de Desarrollo Humano y Otros Indicadores Sociales en 311 Municipios de Bolivia*, Coordinación, supervisión y análisis:David Haquim,Bolivia, s/f (1997)

Vereniging Van Nederlandse Gemeenten (VNG)-Netherlands Organization for International development Cooperation, (NOVIB), 1999, *Dimensions of Citizens Participation*, O:\lopen\4540\Diverse\Diamond 1.doc.

Velasco, Marco y Murgueytio, José, 1998, *Primer Informe de Consultoría para Apoyar la Formulación del Programa de Mejoramiento de Zonas Marginales de Tijuana y la Elaboración del Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria*, Tijuana, México, IULA-CELCADEL,, 26 de agosto.

Vanella, Ricardo, 1999, "Building A Structure For Self-Governance The Roundtable for Concerted Social Policy in Córdoba, Argentina", en <http://www.iaf.gov/jrn121-ric.htm>

Valledupar Online, 1999, WebPages.

WOPEBI, Working Papers Series Web Sites.

XV Ayuntamiento, 1997, CD-ROM ¡Buenos Días...! Tijuana Baja California, Data Storage. Dirección de Comunicación Social, Tijuana.

Otras fuentes:

La Voz del Interior, periódico de Córdoba.
Fechas: 2,3,4 Abril 1998
Título del artículo: "Los Comenchingones"

La Mañana Suplemento nacional.
Fecha: Abril 1999

Video: *Los Comechingones*
TV programme, Planeta Amigo, Channel 12, Cordoba and international Quality Channel
Fecha: Mayo 1999, Agosto 1999, Enero 2000.
Video: *La Tulianada*
TV news programme, Cruz del Eje Private Channel 4 .
Fecha: Junio 1999.

PERIÓDICOS

"Maracaibo's slum quarters are replaced by blocs of houses".
Neiher Brito, Diario La Verdad, 27/03/00, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

"32 dwellings of the Maria Angelica de Lusinchí community were

improved." Neiher Brito, Diario La Verdad, 23/03/00, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

"Popular Actions' Tips".

Ramón Felipe Colina, Diario La Verdad, P. D5, 14/03/00, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

"An alliance to surpass poverty".

Ramón Felipe Colina, Diario La Verdad, 15/02/00, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

"La Escuela Hermana Mercedes Guillormez mantiene la esperanza por un futuro mejor" Ramón Felipe Colina, Diario La Verdad, 23/11/99, Maracaibo, Zulia, Venezuela.

"El proyecto "Vivienda Digna" mejora la calidad de vida de los vecinos", Ramón Felipe Colina, Diario La Verdad, P. D4, 08/06/99, Maracaibo, State Zulia, Venezuela.

"Entrevista a Leonardo Fernández y Medis Gustavo Chourio"

Programa Radial "La Gente Primero" Conductor: Ramón Felipe Colina, Radio 8.50 am, Fe y Alegría, 14/03/00, Maracaibo, Zulia, Venezuela. (VEZ794, ps. 8-9)

Una Ambulancia para Miles de Nejapense. El Diario de Hoy. Miércoles 29 de marzo de 2000, pág. 24. Consejo para el Desarrollo Fortalece Nejapa. El Diario de Hoy. Miércoles 29 de marzo de 2000, pág.24.

Queremos un NejapaDiferente. La Prensa Gráfica. Sábado 13 de marzo 2000. Suplemento Especial, pág. 4B and 5B.

TV Comunitaria en Nejapa. Video. ACISAM 1998.

Páginas de la red visitadas:

<http://www.derechos.org/mizkor/colombia/desplazados/3.html>

<http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/lac/co2htm>

<http://www.valleduparonline.8m.com/laciudad.html>

<http://cotaza.es-mexico.com/MainCoatzaOnline.html>

<http://www.bp1.htm>

<http://www.bp2.htm>

<http://www.bp3.htm>

<http://www.bp4.htm>
<http://www.unhabitat.org/lmp>
<http://www.bp6.htm>
<http://www.bp7.htm>
<http://www.bp8.htm>
<http://www.bp9.htm>
<http://www.bp10.htm>
<http://www.bp11.htm>
<http://www.brameet.htm>
<http://www.vppfm.gov.bo>
<http://cities21.com/cle/bo/3>
<http://www.vppfm.gov.bo/new/PaginasVPPFM/PaginasVPPFM/pla.../ParticCiudadana.htm>
<http://firewal.unesco.org/most/southa13.htm>
<http://www.kids.infoplease.lycos.com/ce5/CEO11645.html>
<http://www.unc.edu.ar/theresa/hermana2.html>
<http://www.members.tripod.com.ar/lucasjavierr/html>
<http://www.sanmarcossierra.com>
<http://www.arq.luz.ve/undel/index.htm>
http://www.arq.luz.ve/undel/relaciones_interinstitucionales.htm
<http://www.arq.luz.ve/undel/extension.htm>
<http://www.arq.luz.ve/undel/antecedentes.htm>
<http://shop.logos.it/users/lolita/lz.html>
<http://noticias.eluniversal.com>
<http://www.cei.mb.com/maracaib.htm>
<http://www.elsalvador-magazine.com/municipios/html/nejapa.htm>
<http://www.uca.edu.sv/investigacion/nejapa/indice.html>
<http://di.uca.edu.sv/investigación/nejapa/alcaldia.html>
<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/2000/boletin1/bol100.htm>
<http://www.laprensahn.com/natarc/9809/n09003.htm>
<http://www.uca.edu.sv/investigacion/invesind.html>
<http://www.comures.org.sv/nejapa.htm>
<http://www.comures.org.sv/experiencias.htm>
<http://www.comures.org.sv/experienciasexitosas.htm>
<http://206.13.36.212/municipalismo/alcaldias.htm>
<http://www..IGAC.gov.co/>
http://www.javeriana.edu.co/Facultades/fear/IDEADE_english.htm
<http://iclei.org/iclei/news16.htm>
<http://www.guiacoop.com.ar/sanmarcossieras>

CAPÍTULO 3

Democracia y Contradicciones Sociales

Alejandro Moreano

I. Introducción

Hacia los 80, luego del fin de las cruentas dictaduras militares del Cono Sur, algunos cientistas sociales plantearon con tono agresivo que la democracia no tenía apellidos¹. La democracia devenía así en una categoría pura, abstraída de las condiciones económicas y sociales y de la historia.

La crisis de finales de los 90 que ha conmocionado los cimientos de las débiles democracias latinoamericanas construidas en los 80, luego de la larga fase de las dictaduras fascistas del Cono Sur, ha hecho emerger una nueva categoría central del pensamiento: la gobernabilidad.

Así se ha completado el ciclo de la inserción de las ciencias sociales en el discurso del orden. Si en los 70 fue la problemática del cambio y el desarrollo --en cuyo horizonte teórico convergía y divergía la problemática de la revolución -- la que organizó la investigación social y política, en los 80 fue la democracia y, ahora, la gobernabilidad. Detrás de esos cambios hay, desde luego, modificaciones en los procesos políticos y en las realidades

¹ Se refería, en parte, a las categorizaciones de la izquierda ortodoxa que hablaba de democracia burguesa y socialista, y también a las críticas realizadas por la izquierda al modelo democrático, impulsado por los EE. UU, en términos tales como democracia "restringida" o "controlada".

mundiales, en especial a partir del derrumbe de los regímenes autodenominados socialistas. Pero, sobre todo hay modificaciones teóricas y políticas. El desarrollo de esas tres categorías evidencia un paso continuo del saber académico de las profundidades de la vida social a las exigencias del orden y del poder².

Sin embargo, la categoría de gobernabilidad tuvo una virtud: abrió la posibilidad de replantear las relaciones entre economía y política.

En efecto, la reflexión sobre las causas de la crisis de "gobernabilidad" que atraviesa América Latina se orienta en dos direcciones: aquella para la que el problema radica en la "cultura política" y aquella que ve en el agravamiento del desempleo y de la pobreza crítica que las políticas de ajuste han provocado, la causa fundamental.

II. Democracia y plusvalía relativa

Sin duda, que se pueden señalar múltiples causas para la estabilidad institucional de las democracias de los países desarrollados: la larga historia de luchas sociales y políticas que ha coronado en un fuerte sistema de instituciones políticas, el continuo fortalecimiento de la sociedad civil, el creciente bienestar económico de la población, la construcción de una cultura política democrática.

Sin duda, todas esas causas juntas y por separado permiten comprender la dinámica de la democracia pero no permite comprender el mecanismo profundo de la misma

² Me temo que pronto la categoría central sea algo así como la "policibilidad", esto es las técnicas punitivas de las fuerzas del orden.

Creemos que ese mecanismo hay que buscarlo en la estructura y dinámica de las relaciones sociales y, en uno de los conceptos fundamentales contruídos por Marx para captar el núcleo del capitalismo moderno, el de plusvalía relativa³. En efecto, solo en el momento en que el capitalismo desarrollado logró fundar su despliegue en el incremento continuo de la productividad del trabajo y traducir el mismo en plusvalía relativa⁴, surgieron las condiciones estructurales para que la lucha social lejos de cuestionar el sistema se integre en su dinámica. La lucha de los trabajadores fue así "despolitizada" y procesada en la institucionalidad del sistema.

El peligro a la estabilidad ha provenido, sin duda, de otro de los efectos del desarrollo de la productividad del trabajo, gracias a las continuas innovaciones tecnológicas y a la incorporación de la ciencia al proceso económico: el incremento de la composición orgánica de capital y de la caída de la tasa de ganancia que tendencialmente conlleva⁵. El fascismo fue, precisamente, efecto de una violenta caída de la tasa de ganancia, crisis que llevó al gran capital de Alemania e Italia -países de capitalismo tardío⁶- a re-

³ Esto es el mecanismo que permite acrecentar la tasa de acumulación mediante el acortamiento del tiempo de trabajo necesario, aumentando el tiempo de trabajo excedente sin prolongar la jornada o la intensidad del trabajo. E incluso elevando la remuneración del trabajo.

⁴ Usamos el concepto de plusvalía, absoluta o relativa, no en el estrecho marco del sistema industrial sino en relación a toda la economía y como una relación social estructural y dinámica, cuyo indicador mas externo sería el del porcentaje del valor de las remuneraciones del trabajo, sea industrial o no, en el PIB

⁵ Balibar mostró que, a su vez, el aumento de la plusvalía relativa tiende a contrarrestar el mecanismo. por lo cual, concluyó que los límites del capitalismo son internos a su propio desarrollo.

⁶ Y que debieron forzar la construcción de la industria pesada a costa de la de bienes de consumo, otra de las causas económicas del fascismo.

sucitar mecanismos de plusvalía absoluta⁷ y a la desvalorización de los salarios como las palancas necesarias para reactivar la acumulación de capital. La supresión de los sindicatos y de las libertades civiles y ciudadanas era pues una exigencia objetiva del proceso de acumulación⁸.

De alguna manera, ese proceso se ha repetido continuamente. Fue muy significativo en los comienzos de la era Thatcher-Reagan en que la derrota de los mineros del carbón y de la huelga de los contralores aéreos norteamericanos fue la condición del éxito del neoliberalismo. Sin embargo, los altos niveles de vida existentes permitieron que ese proceso no requiriera de medidas extremas⁹.

III. América Latina: democracia e industria

Ruy Mauro Marini demostró que, a partir de la vinculación de América Latina al mercado mundial, en el siglo XIX, la producción de la plusvalía relativa en Europa se tradujo en la determinación objetiva de la plusvalía absoluta como mecanismo estructural del capital en América Latina. Tal fue la razón objetiva del despotismo del régimen de plantación y de los regímenes oligárquicos y despóticos del período.

Durante buena parte del Siglo XX, el capitalismo latinoamericano intentó crear bases internas de acumulación en un proceso

⁷ Berlusconi declaró: Mussolini era un dictador pero en su época los trenes eran puntuales.

⁹ De todas maneras, hay una significativa caída relativa de los ingresos de los trabajadores norteamericanos y británicos en los últimos 30 años.

de industrialización a pasos acelerados¹⁰. Así, pretendía construir el mecanismo de la producción de plusvalía relativa capaz de fundar, legitimar y estabilizar la democracia. El binomio industria-democracia pareció ser la panacea para los males endémicos de nuestro subcontinente.

La debilidad de ese proceso -un capitalismo frágil incapaz de crear su propia base reproductiva- era manifiesto y se expresó en lo que yo llamé alguna vez el "anarcosindicalismo" de todas las clases. Las demandas reivindicativas de cada una de ellas provocaba inmediatamente efectos políticos. El ejemplo más dramático de ese proceso era el de los mineros y de la COB bolivianos cuyas huelgas conducían a veces a procesos insurreccionales.

El proyecto de industrialización tocó sus límites en la incapacidad de crear una industria pesada propia que solo hubiera sido posible en condiciones de integración latinoamericana. El mecanismo económico del proceso se repitió en todos los países: la expansión industrial provocaba un aumento desmesurado de las importaciones de materias y bienes de equipo, mayor intercambio desigual, graves problemas en la balanza de pagos, incremento vertiginoso de la deuda externa. En determinado momento la crisis estallaba en sucesivas devaluaciones y espiral inflacionaria que provocaban fuertes tensiones sociales.

La crisis social y política estalló en los países de mayor desarrollo, los del Cono Sur, en los que sucesivas dictaduras militares de corte fascistoide pretendieron continuar la acumulación por la vía de la caída brutal de los salarios y remuneraciones reales, un régimen militarizado de organización y disciplina del trabajo sociales, la entrada masiva de las transnacionales a controlar las

¹⁰ Los procesos tuvieron distinto ritmo y los países del Cono Sur y México se adentraron temprano por esa vía con mayor dinamismo que los del área andina o, mas aun, de Centroamérica y el Caribe que iniciaron su industrialización mucho después.

empresas de punta y el incremento de la deuda externa: el Mariscal Couto de Silva, del gobierno militar brasileño, proclamó como divisa del llamado "milagro brasileño": "Endeudarse al máximo posible para pagar con el mayor esfuerzo de la mano de obra nacional".

IV. Globalización, democracia y plusvalía absoluta

La lucha contra las dictaduras del *cono sur*, condujo al establecimiento de regímenes de democracia representativa. A la vez, las presiones norteamericanas y de las burguesías nativas, condujo al fin de los regímenes militares nacionalistas -Velasco Alvarado, Torres, Rodríguez Lara, Torrijos- que pretendían desarrollar procesos de industrialización en el área andina. Y, finalmente, el apoyo norteamericano a las revoluciones democráticas y nacionales en Centroamérica y el Caribe -los sandinistas, el FNLN salvadoreño, el Movimiento Lavalas en Haití- forzó negociaciones políticas que fundaron regímenes democráticos. Hacia los finales de los 80, por distintas vías, se habían establecido regímenes de democracia representativa en toda América Latina, con excepción de Cuba.

A la vez, a partir de la crisis del problema de la deuda externa en el 82 y el fin del referente del socialismo real en el 89, se impuso en toda América Latina la llamada globalización que no significó sino el fin de los proyectos nacionales de creación de bases internas de acumulación y la apertura total de sus economías a la mundialización conducida por las transnacionales. He denominado a ese proceso, el triunfo de la vía Junker sobre la farmer en el proceso de creación de una economía mundial.

Si en el período anterior, se pretendió casar a la democracia con la industrialización, esta vez, se ha intentado promover sus nupcias con la globalización, la apertura económica y los programas de ajuste. Sin embargo, las tendencias económicas vuel-

ven muy turbulento ese connubio.

En efecto, la globalización rompió definitivamente el mecanismo de generación en el ámbito de cada país de un sistema de acumulación fundado en la plusvalía relativa. Por el contrario, reactivó el viejo mecanismo en que una acumulación dinamizada por el mercado mundial provoca el desarrollo desigual de los distintos continentes y regiones, y en las zonas atrasadas, la plusvalía absoluta fundada en crecientes niveles de desempleo y pobreza crítica. Mas aun, estropeó la cadena de transmisión del incremento de la productividad en las ramas de punta hacia el conjunto de la economía¹¹.

En condiciones en que, por exigencias políticas y una larga historia de lucha, un sistema de libertades democráticas se volvió inherente a la estructura de poder, la dinámica económica lleva necesariamente a la creciente activación de la lucha social que tiende a rebasar el débil marco institucional. La coyunda neoliberalismo-democracia representativa parece no funcionar

Esa situación conlleva la tendencia a un nuevo tipo de democracia mas allá del marco institucional: una democracia concebida como una cambiante relación de fuerzas y que en el Ecuador y los países de la región andina de alguna manera ha funcionado¹². Una democracia que se expresa no en la subordinación de

¹¹ Alguna vez llamé a ese mecanismo, plusvalía extraordinaria estructural, para significar que las ramas de punta, en tanto no compiten internamente, no dinamizan las innovaciones tecnológicas al conjunto del sistema.

¹² La crisis actual del Perú es expresión de ese proceso. De hecho, lo que ahora se juega en el Perú es si el orden institucional logra absorber la crisis y la transición o si la movilización de todas las fuerzas sociales tiende a resolver directamente la crisis. En este año, Bolivia se vio sumergida en una gigantesca movilización social que obligó al Gobierno a ceder en su política y a negociar con campesinos, trabajadores y cocaleros la política del régimen. En Colombia, la

los distintos sujetos sociales al orden institucional sino en la libre expresión de todos ellos en la arena del combate social, definiendo la política y su curso por su correlación dinámica. Si en la democracia del orden institucional, las fuerzas sociales, en especial las populares, se convierten en actores particulares de un todo político que las subordina, en la democracia de la abierta correlación de fuerzas devienen en protagonistas dotados de un proyecto global para toda la sociedad¹³.

De hecho, a partir del levantamiento indio de los 90, hemos vivido una democracia parcialmente fundada en la relación de fuerzas y que ha impedido la plena realización del programa neoliberal. El levantamiento del 21 de enero y la efímera Comuna de Quito que surgiera fueron los momentos más altos de esa suerte de empate democrático de fuerzas.

Sin embargo, hay algunas condiciones que tienden a debilitar esa posibilidad política:

1. La brutal presión del capital mundial y de sus élites criollas por imponer a como de lugar el programa de reestructuración neoliberal de la economía mundial,
2. El debilitamiento de los viejos movimientos sociales y la inorganicidad de amplias capas sociales que limita la activación plena de los sectores subalternos,
3. El derrumbe de los regímenes dichos socialistas que privó a los movimientos sociales de una inmensa reserva de fuerza política;

presencia poderosa de los movimientos guerrilleros enfrenta al gobierno a elegir entre un negociación global o la continuación de la guerra.

¹³ El problema del movimiento indio es sintomático: para el poder su función debería ser la de gestionar demandas particulares. Los indios empero han levantado un programa político y un modelo de sociedad, Las negociaciones con el gobierno son así un diálogo de sordos.

4. Y, el más importante de todos, la desvertebración del Estado como lugar de condensación y resolución de los antagonismos y dirección de la sociedad. La gran paradoja: nunca como antes tan abierta lucha de clases y tan en el vacío.

De hecho, la encendida 'lucha social del último período, mas allá del enfrentamiento en torno al modelo económico, se ha librado en torno a la existencia misma de nuestros países como ámbitos soberanos en que haya posibilidad de autogestión o decisión propia sobre la vida social y política. La transferencia, por la vía del neoliberalismo en la cúspide del cual la dolarización, de toda competencia económica al juego del mercado mundial dominado por las empresas transnacionales y el grupo del G8, tiende a privar a la lucha social de todo punto de condensación y resolución. Es una agitación social que propende a desbordarse en el vacío.

Globalización, democracia y unidad nacional

Por otra parte, la globalización rompe la integración económica interna, dura y parcialmente conquistada en la fase anterior, y produce la inevitable desintegración que vivimos ahora. Allí debe verse una de las causas de eso que lamentan nuestros cientistas sociales: la pérdida de proyectos nacionales.

La globalización neoliberal extrema el desarrollo desigual y combinado del capitalismo como sistema mundial y provoca, en las regiones que no alcanzaron a construir una infraestructura integradora, un fenómeno de centrifugación económica. Se debilitan los circuitos internos horizontales. La quiebra de los bancos ecuatorianos en el último período evidenció que la desintegración horizontal del aparato productivo interno rompió la unidad del capital en su nivel de unificación: el capital bancario como capital social. Destruyó además el capital financiero --se rompió la uni-

dad entre los bancos y las empresas--, otro factor de integración.

V. Globalización, democracia y descentralización.

La acentuación de las tensiones sociales que el régimen de plusvalía absoluta engendra estructuralmente -con el desempleo y el aumento de la pobreza crítica correspondientes-, y la tendencia a la desintegración económica y política son los dos factores de la crisis de "gobernabilidad" que actualmente vive el Ecuador.

Desde las perspectivas de los Estados nacionales, la crisis de gobernabilidad tiende a la anarquía y lo que es más peligroso, a la desintegración del país. Desde el punto de vista de la globalización neoliberal, el problema de la "ingobernabilidad" proviene de la existencia de los Estados nacionales.

Los estados y la soberanía nacional son disfuncionales -y peligrosos- para la globalización no solo porque encarnan el siempre potencial proyecto de un desarrollo autosuficiente sino, y sobre todo, porque son el punto de condensación de la lucha de clases. Mas aun si la globalización engendra una agudización de la lucha social y la tendencia hacia una democracia como una dinámica relación de fuerzas.

Las tendencias centrífugas de la economía y de la sociedad ecuatoriana, uno de cuyos índices es el famoso Proyecto Singapur de la oligarquía guayaquileña, coincide con una exigencia política del nuevo sistema de dominación imperial: las autonomías regionales como forma de acabar con el Estado como lugar de condensación de la lucha social y sujeto del desarrollo y de reformas económicas y sociales. Si las competencias de política económica se desplazan al mercado mundial, las competencias políticas a las alianzas dirigidas por el Departamento de Estado, los ejércitos forman un sistema único de seguridad, solo falta el

último puntillazo al Estado-país: transferir las competencias de servicios a niveles locales.

Incapaz de construir un sistema político democrático mundial pero interesado en desvertebrar los Estados nacionales de la periferia, el poder imperial mundial pretende canalizar la inevitable energía política de la sòciedad a niveles locales. Nos quitan el Ecuador pero no para darnos el mundo sino una democracia de 20 kilómetros cuadrados.

Las autonomías municipales, centradas en la provisión de servicios, minarían el proceso de resquebrajamiento del Estado como punto de condensación de la lucha de clases. Mas aun, fragmentarían al extremo los conjuntos sociales, privando de base material a la lucha social¹⁴.

Así, los grandes problemas de la orientación general de la economía y de la política se concentrarían en las transnacionales y el G7 mientras la humanidad entera, delimitada en circunscripciones de 20 kilómetros cuadrados, ejercería su condición de animal político en la gestión de los programas locales de salud, educación, obras viales y alcantarillado. La celeridad con que el Gobierno de Noboa, apuntalado en los Socialcristianos, se lanzó a promover tanto las famosas Leyes Trole como las autonomías y la descentralización es altamente sintomática¹⁵

¹⁴ Sin duda, la descentralización a estas alturas es inevitable y puede servir de un ejercicio de democracia política siempre y cuando no implique la pérdida de la unidad nacional y de la soberanía política.

¹⁵ La transferencia de la competencia para la construcción de los aeropuertos internacionales de Quito y Guayaquil es ilustrativa. Para el Alcalde de Quito es un golpe decisivo: tiene que subordinar programas sociales y populares a la gestión del Aeropuerto, pues el primero que lo construya, Nebot o Moncayo, es el Presidente del Ecuador, en el 2.002 o el 2.006. Para Nebot es el tipo de gestión empresarial propio del PSC y de la globalización.

Luchar por la preservación de mínimos de unidad y soberanías estatal-nacional, andina y latinoamericana, no es una exigencia de un Programa de nacionalismo económico, sobrepasado por la integración mundial de la economía, sino de la democracia en que los trabajadores y sectores populares puedan luchar en contra del desarrollo desigual de la economía y del poder mundial, que engendra el desempleo y el aumento de los niveles de pobreza crítica, y por una “globalización” no de las transnacionales sino de la humanidad y de los pueblos.

CAPÍTULO 4

La Influencia de la Distribución Injusta de Ingresos y Propiedad Sobre la Estabilidad Democrática en los países Industrializados

Hans-Ulrich Büniger

I. INTRODUCCION

Durante mis vacaciones de este verano estuve unos días en Suiza para practicar mi deporte favorito, el alpinismo. Por casualidad, leí en un diario suizo¹, una entrevista con Robert Reich. Reich ha sido, como muchos de ustedes recordarán, entre 1993 y 1997, el Ministro de Trabajo del Presidente Clinton, en Estados Unidos. Actualmente es catedrático en Política Económica y Social en Brandeis University, Massachusetts.

La primera pregunta era: ¿ "Dr. Reich, qué piensa usted de la actual campaña electoral?". Respuesta: "un gigantesco bostezar, para la gran mayoría de los americanos no tiene ningún interés". Pregunta: "Usted habló de la creciente pobreza en Estados Unidos. ¿Acaso no ha participado toda la población de la buena coyuntura de los últimos años?". Respuesta: "Lamentablemente no. El salario promedio por hora no ha aumentado en los últimos 10 años. La gente de bajos ingresos está tal vez un poco mejor que al principio de los años 90 porque hay más puestos de trabajo y ellos pueden trabajar más tiempo. Pero a fin de cuentas, la mitad

¹ Sonntagszeitung, Basel, 6 de agosto de 2000

de los asalariados no ha participado en el crecimiento del bienestar. La brecha entre pobres y ricos es tan amplia como nunca desde los años 20. Es más grande que en todos los países industrializados y con tendencia creciente". Pregunta: "¿Es esto peligroso a largo plazo?". Respuesta: "Un país dividido en pobres y ricos se vuelve inestable. Se vuelve cada vez más difícil conseguir consensos políticos. Hay reacciones en contra, como por ejemplo, en temas como la inmigración o el libre comercio. Un país tan dividido también comienza a perder su autoridad moral". Pregunta: "¿Qué habría que hacer?". Respuesta: "Esta tendencia es reversible. Hay que darles a los niños de las capas pobres una excelente formación. Ellos necesitan buenas escuelas y un sistema de salud financiable. La buena noticia es que el país es suficientemente rico para poder pagar todo eso. Actualmente uno de cinco niños en Estados Unidos vive en pobreza. En 1992 hubo 30 millones de personas sin seguro de salud, hoy en día son 45 millones". Pregunta: "¿Por qué los políticos de los grandes partidos no hablan sobre este tema?". Respuesta: "Los demócratas no quieren hablar sobre eso, pues quieren autoelogiarse con el éxito económico de los últimos ocho años. Los republicanos no hablan sobre estos temas porque no tienen respuestas convincentes. Ellos hacen creer que la simple misericordia podría tomar el lugar de la actuación del Estado. Una de las razones es que el 20% más rico de la población vive en barrios separados, de manera que no ve la pobreza del 20% de la población más pobre". Pregunta: "¿Los políticos podrían esclarecer a la gente?". Respuesta: "La mayoría de la capa más pobre de la población ha dejado de participar en las elecciones. Si tú eres pobre o cuasi pobre o perteneces a la clase obrera, entonces tú eres parte del ya cada vez mayor partido de los que no votan. La política ya no te interesa. No ves lo que la política podría ofrecerte. Te has vuelto cínico. "Se trata de un círculo vicioso: por cuanto la mitad de pobres ya no participan en las elecciones, los políticos ya no se interesan por ellos. Y porque los políticos no se interesan por ellos, estas personas se sienten confirmadas en su opinión de que no existe ninguna razón para

votar."

Las elecciones presidenciales recientes en los Estados Unidos han confirmado otra vez esta apreciación.

Otros científicos comparten la visión de Reich. Lawrence Grossberg de la Universidad de North Carolina hizo el siguiente resumen: "Todo el mundo habla del auge económico en los Estados Unidos. En los titulares de los diarios leí que solo es necesario invertir en acciones para volverse rico. Eso simplemente no es verdad. Entre el 60 y el 80% de las personas no les va mejor que hace 25 años, y a muchos de ellos, mucho peor. El boom económico solo beneficia al 20% de la población."

Detengámonos todavía un poco más en lo que está pasando en los Estados Unidos, país tan admirado por la mayoría de los ecuatorianos que mentalmente no viven en su propio país sino en Miami. En su libro *"El turbo-capitalismo"*, el autor y empresario estadounidense Edward Luttwak describe cómo ha vuelto la pobreza a ese país. Cada quinto niño americano vivía, en 1996, en pobreza. Muchos millones de familias de trabajadores no pueden participar del bienestar. Su situación económica es hoy peor que en los años 70, y en una época en la cual la educación y la formación son cada vez más importantes, la cuestión de si una persona joven puede obtener una buena educación y formación profesional o no, depende cada vez más de la situación económica de la familia a la que pertenece. En consecuencia aumenta la intolerancia y la soledad. Las sectas crecen y también la huida hacia el esoterismo. Solo en Rusia, con su situación caótica, hay más personas encarceladas que en estos Estados Unidos tan ricos. Más de 5 millones de ciudadanos de los Estados Unidos se encuentran en las cárceles o están esperando su juicio. Estas personas, con un enorme porcentaje de la población negra e hispana, no aparecen en las estadísticas de desempleo. En comparación, en Alemania, un país con un tercio de los habitantes de EE.UU., hay 85000 per-

sonas en la cárcel. Como analizó el Profesor Loic Warquant de la Universidad de Berkeley, el Estado persigue una política que minimiza las consecuencias de su ineptitud. "Este Estado ha cortado la red social y ha puesto en su lugar las rejas".²

Y un informe del Instituto de Política Económica, divulgado en Washington a comienzos de septiembre de 2000, refuta la idea generalizada de que las familias estadounidenses "nunca han estado mejores". Según este informe los adultos de la mayoría de las familias trabajan más que nunca solo para mantener su ubicación social.³

En las elecciones recientes en EE.UU., participó poco más que la mitad de los 205 millones de ciudadanos con derecho a votar, es decir, 52,6 %. Este porcentaje ya se está festejando como la demostración de un renovado interés de los ciudadanos estadounidenses por la política. Desde hace décadas, la participación en las elecciones presidenciales ha estado por debajo del 50 %. La base de legitimación de los presidentes es, en todo caso, extremadamente débil. Pues 2 tercios de los ciudadanos con derecho a votar no se han decidido por la persona que va a gobernar el país durante los próximos 4 años. Y hay otro factor importante. En el *Washington Post* se podía leer que el 53 % de las personas que votaron esta vez, pertenecen a los hogares que disponen de más de 50.000 dólares por año, es decir, más de 4000 dólares por mes. Cualquiera que sea finalmente el nuevo Presidente de EE.UU., éste será el Presidente elegido solo por una minoría, que a su vez en su mayoría son los más acomodados.⁴

² Cita encontrada en: *Süddeutsche Zeitung*, München/Alemania, 29/4/2000, SZ am Wochenende: Volker Wörl: Abschied von einem Erfolgsstück

³ IPS-Terraviva, Vol. 2, N°65, 8/9/2000, Pág. 8

⁴ Kurt Kister: "Weltmacht im Schwebezustand", *Süddeutsche Zeitung*, München/Alemania, 10/11/2000, Pág. 4

Una democracia con una tan baja participación en las elecciones y una tan alta abstención es una democracia dudosa. En la Unión Europea, gracias a Dios y a los sistemas de protección social la situación no es tan dramática. Pero también hay cada vez más indicios preocupantes.

Pero volvamos a algunas cuestiones básicas:

II. La democracia como organización del Estado

Podemos distinguir cuatro formas de relación de la estructura económica con el Estado:

- Capitalismo económico con dictadura política: fascismo
- Socialismo económico con dictadura política: centralismo comunista
- Socialismo económico con democracia política: comunismo reformista
- Capitalismo económico con democracia política: estado constitucional liberal.

Y hay diferentes tipos de democracia con los siguientes criterios:

- El grado de bienestar (democracias pobres vs. ricas)
- Las condiciones de la propiedad (democracia "capitalista" vs. "socialista")
- Modalidades de regulación: (ofertas económicas privadas o públicas, ofertas parcialmente privadas y parcialmente públicas, decisiones económicas centralistas o descentralizadas, responsabilidad individual o colectiva para la compensación de riesgos sociales)
- Grado de participación (democracia representativa o república de consejos)
- Márgenes de alternativas (espectro político partidario desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha o con limita-

ciones dentro de un "centro moderado")

Una alternativa más se podría denominar "seudodemocracia": derecho electoral formal con amplio consenso de los contrayentes políticos en lo que se refiere a las normas de las estructuras sociales ("dictadura enmascarada").

Ya hemos visto que esto podrá llevar a una amplia abstención electoral de las capas bajas de la población.

La situación alemana como ejemplo de un país de la Unión Europea con una sociedad avanzada técnica, económica y culturalmente⁵

1. Desarrollo de la injusticia

1.1 La distribución de los ingresos:

- Funcional: entre 1950 y 1975, la participación de los salarios en el PIB, la productividad del trabajo y la estructura de las personas activas tenían un desarrollo casi paralelo, es decir, los ingresos brutos de las personas activas de forma dependiente siempre representaron alrededor del 64% del PIB per cápita de todas las personas activas, pero el porcentaje de las personas activas en forma dependiente dentro del número total de las personas activas, subió del 68.5%, en 1950 al 85%, en 1975, mientras la participación de los ingresos contractuales bajó del 58% al 51%. El porcentaje de las personas activas en forma dependiente subió hasta fines de los años 90, el 90%, lo que quiere decir que la participación de los obreros y empleados en el creciente bienestar bajó desde entonces.
- Personal: aumentaron las capas ricas y las capas pobres de la

⁵ Notas encontradas en un documento no publicado de Erhard Moosmayer, del 26/9/2000

población mientras hubo una relativa disminución de las capas medias. Solo entre 1980 y 1988, el número de unidades familiares con ingresos de más de 25 mil marcos mensuales (alrededor de 12.000 dólares) se incrementó de 43 mil a 111 mil. Entre 1950 y 1995, el 20% más pobre de la población aumentó del 5.4 al 9.1%. El porcentaje de las personas con menos de la mitad del ingreso promedio se incrementó de 1973 a 1995, de 6.5 al 11.8%.

1.2. Distribución de propiedades y fortunas

En 1993, el 21% de las unidades familiares más pobres tenían el 1.5% de todas las fortunas en dinero, mientras el 5% de los más ricos tenían el 33%,

1.3 Cambios de determinantes en la economía y sociedad, y su relevancia sobre la distribución

Mientras en el sector primario se dio una fuerte reducción en la ocupación a favor del sector terciario, el sector secundario se mantuvo relativamente igual. En el sector de servicios aumentaron las actividades menos valorizadas como reparaciones, limpieza, venta directa y servicios auxiliares para la administración de los sectores de administración, crédito y seguros, con una productividad más baja y, en muchos casos, una así llamada independencia aparente.

Influyeron también las innovaciones técnicas, como la automatización, robotización, comunicación electrónica, con consecuencias como la creciente importancia de la formación científica y la calificación profesional. Personas menos aptas en este sentido tienen como alternativa, cada vez más, empleo mal remunerado en sectores, donde entran cada vez más en competencia con una alta tecnología, fuerza laboral del así llamado Tercer Mundo y de

los así llamados países en transformación (del exbloque comunista). Esto se da a través de inversiones directas de alemanes en el exterior, sobre todo en sectores intensivos en personal, y mediante la inmigración.

En el futuro veremos personas ocupadas o en alta tecnología o en los remanentes de sectores tradicionales, o en los sectores de servicios menos valorizados en dinero, donde existen la precarización y la flexibilización de los contratos laborales o no el permanente subempleo.

2. *Las consecuencias de la concentración de ingresos y fortunas sobre la estabilidad democrática*

Hasta ahora existía, generalmente, dentro de las democracias una tendencia en el sentido de la necesidad de proteger a los miembros más débiles de la sociedad. Pero desde hace algún tiempo se puede observar que las capas dominantes, es decir, los propietarios, los accionistas, etc., quieren, como ellos dicen, liberar la dinámica de la prosperidad capitalista de sus "ataduras democráticas" para que la disposición de las personas en posición dependiente de rendir en el trabajo no disminuya. En este contexto se está difamando a los sistemas de seguridad social, porque ellos harían a las personas demasiado cómodas e, incluso, perezosas, alegando también que, en el contexto globalizado, los costos para la manutención de estos sistemas serían demasiado elevados. Se olvida intencionalmente, en este contexto, que los costos de la manutención de los más necesitados no desaparecen sino solo se los transfiere a la caridad privada. Incluso, estos costos se incrementan, pues debido a la injusticia aumentan las reacciones como la criminalidad, la reducción en gastos para la salud y la higiene que significa que habrá más enfermos con consecuencias para toda la población, también la población rica. Todo eso al final conlleva al recrudecimiento de medidas para la así llamada seguridad interna, y a medidas de represión.

Vale, en este contexto, recordar que en Estados Unidos los gastos para sistemas de seguridad pública y privada exceden los gastos para la educación.

Una consecuencia terrible de la creciente desigualdad y del desempleo es la xenofobia que en muchos países europeos ha aumentado de manera extremadamente preocupante. No está por eso en peligro la democracia todavía y, gracias a Dios, los gobiernos están actuando, y hay grandes manifestaciones multitudinarias en contra de la ultraderecha. Pero el simple hecho de que los extranjeros con aspecto de africanos tengan que temer por su vida, por ejemplo en mi país, Alemania, sobre todo en la parte oriental excomunista, donde curiosamente hay menos extranjeros, es asqueroso y origina un ambiente antiliberal.

En general, podemos constatar que nos encontramos en un esquema de capitalismo económico con democracia política, pero en peligro de desviarse hacia seudodemocracias debido a la inexistencia de alternativas reales.

3. La concentración de ingresos y fortunas en el ámbito internacional

Después de la colonización del así llamado Tercer Mundo, observamos hoy en día un nuevo imperialismo, relacionado con la explotación de recursos naturales, sobre todo la energía, también con la amenaza de intervención militar. Para poder pagar sus importaciones de productos manufacturados de los países industrializados del Norte las cuotas de las exportaciones de productos agropecuarios y de recursos naturales, son las siguientes: En el Medio Oriente el 80%, en África el 55%; en los así llamados países en transformación el 42%, en América Latina, el 40%; mientras que estas cuotas son solamente el 15% en Estados Unidos; el 12.5% en Asia y en Europa Occidental, el 13%. Una de

las consecuencias de esta situación es que en estos países subjetivamente la lucha contra la pobreza puede aparecer como más urgente que la lucha por la libertad individual.

4. Reflexiones

El hombre que más ha contribuido a la difusión de lo que hoy llamamos mundialización de la economía, el que guió a los países comunistas del Este hacia el capitalismo, el que ha hecho de bombero apagafuegos en las crisis de México, Asia y Brasil, Michel Camdessus, contempla hoy desde su casa en París, como su legado en el Fondo Monetario Internacional, se convierte en blanco de todas las críticas. Y, no solo de las que provienen de esa masa heterogénea que se manifiesta en las calles de Washington, Seattle y Praga, sino de las propias filas del Banco Mundial, el brazo financiero del Fondo Monetario Internacional, o del Congreso Norteamericano. El aumento sin precedentes de las desigualdades entre pobres y ricos, con el descenso de la calidad de la expectativa de vida en los mismos países donde más dinero ha inyectado el FMI, como Rusia o en continentes enteros, como Africa, hace que hoy el propio Michel Camdessus, que ha dirigido el FMI durante 13 años, se pregunta "si la pobreza puede hacer estallar este sistema".⁶

La oposición contra las políticas económicas neoliberales gana cada vez más adeptos. Es evidente que el FMI y el Banco Mundial están a la defensiva. Esto podría llevarnos a un cierto optimismo. Pero no nos dejemos engañar. El poder de los intereses acumulados de las personas, empresas, e instituciones que se benefician de esas políticas, sigue tan fuerte como nunca. Esto lo observamos día a día aquí en el Ecuador. Solo la organización puede remediar esta situación. Sobre todo sin organizaciones

⁶ Cita encontrada en "La pobreza puede estallar este sistema", entrevista con Michel Camdessus, publicada en: "El País Digital", 24/4/2000 No. 1452

sindicales fuertes no va a pasar nada, ni en el primer mundo ni en el tercer mundo. Lastimosamente, muchos trabajadores que sufren el impacto del neoliberalismo se desafiliaron de los sindicatos, cayendo en la trampa de un discurso antisindical e ignorando la ley N° 1 del mercado del trabajo: quién se ofrece solo como individuo sin apoyo de organizaciones en el mercado laboral está perdido. (Solo existen las excepciones de personas con capacitaciones profesionales que escasean en el mercado de trabajo que, por esta razón, pueden conseguir salarios más elevados.) Estoy sumamente convencido de que gran parte de los trabajadores tienen una buena parte de la culpa por su triste situación, ya que ellos han caído en esta trampa. Sindicatos y otras organizaciones sociales con poder de presión, partidos políticos que realmente representan a los intereses de las capas más necesitadas, son las únicas esperanzas en el camino, ya sea en los países del Sur, como en los del Norte.

Dos ejemplos: los sindicatos están modernizándose y se están organizando cada vez más a nivel internacional: Un ejemplo para esta estrategia ha sido la huelga en el United Parcel Service, UPS, en 1997, en la que participaron entre cinco mil afiliados de la International Brotherhood of Teamsters.⁷ La huelga terminó exitosamente después de dos semanas, ¿Qué habían hecho? Primero, hicieron una gran movilización en Estados Unidos y una campaña publicitaria muy eficiente para obtener el apoyo de gran parte de la gente. Y actuaron utilizando la solidaridad internacional. Como empresa líder en el mercado americano de este tipo de empresas, la UPS podría haber aguantado una huelga en Estados Unidos durante mucho tiempo, pero los sindicalistas sabían que la UPS tenía que luchar en contra de la fuerte competencia en Europa. Un año antes de la huelga, los teamsters con el apoyo del Secretariado Profesional Internacional, la International Trans-

⁷ Información contenida en: Jay Mazur: "Der neue Internationalismus der Gewerkschaften" (El nuevo internacionalismo de los sindicatos), Sozialismus/Hamburg/Alemania, No. 9/2000, Págs. 44-49

port Workers Federation (ITF), convocaron a un consejo mundial de los trabajadores de UPS. Se estableció internamente un intercambio de información entre los Estados Unidos y los representantes sindicales en todos los países de Europa, Canadá y Brasil. Entonces, se organizó, en 1997, un Día de Acción Mundial de la UPS, en Washington, en el primer momento en que el sindicato americano estaba en las últimas fases de las negociaciones con UPS. Cuando los representantes de la UPS se encontraron en la mesa de negociaciones con huéspedes sindicales de todo el mundo, se dieron cuenta que no podrían limitar el daño de esta huelga a los Estados Unidos. El mismo día en todo el mundo hubo 150 manifestaciones, en Italia y España hubo incluso huelgas. Grandes clientes en Europa pusieron en duda la confiabilidad de la empresa. El día que la empresa se enteró que el sindicato francés de trabajadores del transporte planeaba un boicot a los negocios de la UPS en el aeropuerto de París, la empresa se dio por vencida e hizo las concesiones que los sindicatos esperaban.

Otro ejemplo impresionante ha sido lo que pasó en Australia: Cuando un día los trabajadores portuarios de Australia llegaron a sus puestos de trabajo, se encontraron con la policía que les impidió el acceso. Todos habían sido despedidos. Otros trabajadores, entrenados en una operación a largo plazo en un país árabe, se habían hecho cargo de sus puestos de trabajo. Inmediatamente, el Secretariado Profesional Internacional correspondiente, la International Transport Workers Federation, perteneciente a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), decretó un boicot mundial contra barcos australianos. Las autoridades portuarias australianas tuvieron que dar marcha atrás y readmitir a todos los trabajadores despedidos.

Y con relación a una zona más cercana, quiero citar un importante artículo del sociólogo chileno, Jaime Ruiz-Tagle:⁸ "Al

⁸ "Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el

acercarse el décimo aniversario de su creación, el Mercosur aparece como la más relevante y promisorio experiencia de integración económica en América Latina, a pesar de sus problemas coyunturales.

Como en otros procesos de este tipo, los acuerdos económicos y comerciales han precedido al desarrollo social y laboral, pero poco a poco este rezago se ha ido superando. Se ha ido constituyendo una constitucionalidad social, con espacios crecientes de participación de los actores".

Y cita de un artículo de Ermida⁹: "Se está desarrollando -y tarde o temprano madurará- un sistema de relaciones laborales del Mercosur. La construcción de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales, es el primer paso -insuficiente pero indispensable- hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional. Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales mercosureñas y la aparición - en orden cronológico no previsible- de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel".

Y permítaseme seguir in extenso citando a Ruiz-Tagle, dado la pertinencia de su pronunciamiento: "como ya lo hemos sugerido, el surgimiento de un sistema de relaciones laborales, constituye un mecanismo para superar la exclusión social en el mercado de trabajo, puesto que las normas y los acuerdos colectivos tienden siempre a proteger especialmente a los más postergados.¹⁰

MERCOSUR", publicado en el N° 169, de septiembre-octubre/2000, de la *Revista Nueva Sociedad* (págs. 67/68)

⁹ "La ciudadanía y la moral en el MERCOSUR", en *Revista de Derecho Laboral* N° 120, Montevideo, 1998.

¹⁰ "Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el

“Las organizaciones sindicales han sido las más activas en impulsar la institucionalidad social del Mercosur. Pero los representantes empresariales más clarividentes también han apoyado este proceso. Así, R. Falchitti y Varela ¹¹ plantean que contra lo que a veces suele creerse, los empresarios no encuentran ventajas en la desregulación laboral, sino que, por el contrario, consideran que la existencia de desigualdades graves en esta materia quita transparencia a la competencia internacional. El Mercosur no avanza hacia la desregulación, sino al contrario: el establecimiento consensuado de mínimos de protección. “Y agrega: “De nada vale abatir los costos sino mejora la calidad del producto... y no se puede conseguir calidad en el producto si el trabajador no tiene satisfacción en el puesto de trabajo.”

De manera que, así como existe una tesis pesimista, según la cual los procesos de integración económica internacional conlleven a una tendencia natural a la reducción de los salarios y a la degradación de las condiciones de trabajo, existe también una tesis optimista, según la cual, la competencia internacional, que exige productos de excelente calidad para conquistar y mantener nichos del mercado, requiere la satisfacción de los trabajadores y, por lo tanto, un buen nivel de remuneraciones, así como el mejoramiento constante de las condiciones de empleo y de trabajo.

Lo más probable es que ambas tesis sean válidas, pero respecto a diferentes sectores de la actividad productiva. Es posible que en los sectores más modernos, más tecnificados, la competencia internacional tenga efectos positivos en el mundo del trabajo, en cambio, en los sectores más rezagados se tendería más bien a enfrentar la competencia internacional disminuyendo

Mercosur", publicado en el N° 169, de septiembre-octubre/2000, de la Revista Nueva Sociedad (págs.67/68)

¹¹ La integración regional y su influencia en las relaciones laborales, entre relaciones laborales e identificación regional, Montevideo, 1998

los salarios y otros beneficios. Si esto fuera así, la institucionalidad social del Mercosur y la acción de las organizaciones sindicales tendrían especial relevancia para la protección de los derechos laborales en estos sectores, para evitar o superar la exclusión social en el mercado de trabajo.

De hecho, la acción de las organizaciones sindicales en el Mercosur no ha tenido prioritariamente un carácter cooperativo, de defensa de los sectores más fuertes y organizados, sino por el contrario, se ha orientado a establecer una plataforma básica de derechos sociales y laborales que hagan posible el desarrollo económico con cohesión social".

Concluyo diciendo que, donde los empresarios y propietarios de capitales comprenden que les beneficia una buena relación con sus trabajadores y sus organizaciones representativas, ahí crecen las esperanzas de más justicia social y distributiva, de más bienestar general y de democracia. Temo que en este momento la mayor parte del mundo no está en este camino, de modo que seguirán creciendo las desigualdades y por ende los peligros que corre la democracia.

CAPÍTULO 5

Democracia y Desarrollo Local en el Ecuador

Marco Velasco

I. Introducción

El tema de esta Ponencia del Seminario Internacional sobre conflictos y dificultades de la democracia en condiciones de pobreza, es ciertamente complejo y puede ser muy polémico en virtud de los múltiples enfoques posibles. Pero además, como en las novelas circulares, puede ser abordado por cualquiera de sus partes.

Es necesario partir de una visión no restrictiva de los municipios y de su misión institucional, que está siendo difundida y aceptada en diversos foros nacionales u internacionales y que consiste en concebirlos como *gobiernos locales, sedes territoriales de la democracia participativa, gestores eficientes de servicios públicos y promotores del desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, equitativo desde el punto de vista social y competitivo desde el punto de vista económico.*

En esta visión los municipios constituyen las bases del desarrollo nacional y sus roles son fundamentalmente, los siguientes:

CAPÍTULO 5

Democracia y Desarrollo Local en el Ecuador

Marco Velasco

I. Introducción

El tema de esta Ponencia del Seminario Internacional sobre conflictos y dificultades de la democracia en condiciones de pobreza, es ciertamente complejo y puede ser muy polémico en virtud de los múltiples enfoques posibles. Pero además, como en las novelas circulares, puede ser abordado por cualquiera de sus partes.

Es necesario partir de una visión no restrictiva de los municipios y de su misión institucional, que está siendo difundida y aceptada en diversos foros nacionales u internacionales y que consiste en concebirlos como *gobiernos locales, sedes territoriales de la democracia participativa, gestores eficientes de servicios públicos y promotores del desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, equitativo desde el punto de vista social y competitivo desde el punto de vista económico.*

En esta visión los municipios constituyen las bases del desarrollo nacional y sus roles son fundamentalmente, los siguientes:

- a) Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, garantizando la provisión eficiente de servicios sociales e infraestructura básica;
- b) Asegurar un medio ambiente sano, por vía de la formulación y puesta en práctica de políticas locales de preservación ambiental;
- c) Facilitar el crecimiento y localización de inversiones;
- d) Contribuir al mejoramiento de las capacidades locales para el desarrollo, y;
- e) Crear condiciones de gobernabilidad a través de la participación ciudadana en el manejo de lo público.

Esta visión de los municipios supone el reconocimiento del entorno en el cual los clásicos y antiguos escenarios territoriales del desarrollo: nación, provincia, municipio, parroquia, se ven hoy, a instancias de la globalización, cortados transversalmente por nuevos escenarios: los resultantes de los procesos de integración o macro regiones, los resultantes de la conformación de regiones y micro regiones subnacionales y transnacionales conformadas por circuitos económicos más que por artificios administrativos y los que se ha dado en denominar escenarios *virtuales*, conformados por efecto del espectacular desarrollo de los medios electrónicos de comunicación.²

² Martínez Guarino, Ramón. "El Neuquén 2020 y la Planificación Microrregional de Cara al Siglo XXI". Documento preparado para el Foro Regional de Desarrollo Regional para América Latina y el Caribe. NN.UU - UNCRD. Bogotá. Noviembre de 1997.

2. El desarrollo local.

Si admitimos que el desarrollo local no es una réplica en pequeño del desarrollo nacional, aunque existan factores exógenos que incluso puedan ser determinantes, entonces el desarrollo local puede definirse como un "... proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad..."²

El supuesto del que se parte es la existencia, en los ámbitos subnacionales, de un conjunto de factores, recursos y capacidades que constituyen el potencial del *desarrollo endógeno* de una localidad, región o territorio.

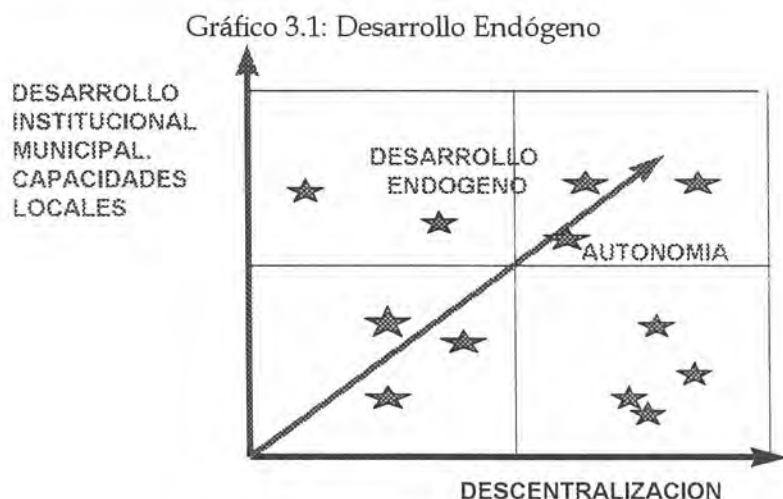
El desarrollo local o, si se quiere, el grado de autonomía local, pueden ser vistos también como un vector resultante de dos procesos:

- a) El desarrollo institucional, esto es, la legitimidad y las capacidades administrativas y técnicas del gobierno local, y;
- b) El grado de descentralización político-territorial (autoridades locales elegidas por votación popular, que gobiernan un territorio) y administrativa-financiera (funciones y servicios públicos que se efectúan y que se financian localmente) que haya alcanzado el país.

Como se muestra en el gráfico siguiente, en donde un muni-

² Vazquez Barquero, Antonio. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Documento elaborado para el Taller de Trabajo sobre "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", realizado el 1 y 2 de julio de 1998 en Santiago de Chile, en el marco del Proyecto CEPAL-GTZ sobre el tema en mención.

cipio rural boliviano, por ejemplo, se ubicaría en un escenario de fuerte descentralización, con reducidas capacidades locales, localizándose en el cuadrante inferior derecho del esquema. Mientras que un municipio similar del Ecuador se localizaría en el cuadrante inferior izquierdo. Quito, Guayaquil, Cuenca y, en general, los municipios capitales de provincia se ubicarían en el cuadrante superior izquierdo.



3. El lado oscuro de la diversidad.

El Ecuador es un país con predominio de las organizaciones sectoriales, de los gremios, las corporaciones y los grupos de interés, (los choferes, los comerciantes, los agricultores, los taxistas, los indígenas, los empleados públicos, los profesores, etc., etc.) cuya presencia en la escena política ha sido particularmente elocuente en los últimos años.

Mientras que las organizaciones territoriales de la población, constituidas en función del territorio, que trascienden los intereses privados y se constituyen en torno de necesidades generales,

son débiles y escasas, lo que hace del Ecuador un país en el que predominan y se imponen intereses particulares y de grupo y, por ello, un Estado atrapado en el laberinto de los intereses corporativos; donde además todos -los exportadores, los indígenas o los taxistas- pretenden imponer sus intereses, sea mediante la obtención de privilegios reglamentarios establecidos por el Estado, cuya función central, suponen, es la redistribución que favorezca a los intereses del grupo, o, por último, apelando a la razón de la fuerza, como nos consta a la mayoría televidente, asombrada y absorta, del 21 de enero pasado.

En el gráfico que se expone más adelante, el Ecuador se ubicaría en el cuadrante inferior izquierdo. A diferencia de países como Chile (cuadrante superior derecho) en donde se registra un cierto equilibrio entre organizaciones territoriales y organizaciones sectoriales, en donde las organizaciones creadas en función del lugar de residencia, constituyen espacios de socialización, de construcción de consensos, de discusión de problemas y soluciones de carácter colectivo, en resumen, de educación para la democracia.

Una de las tareas de los gobiernos locales, es la de fortalecer las organizaciones territoriales, para posibilitar la consolidación de un Estado de Derecho.

Cuadro 3.2
TENDENCIAS ORGANIZACIONALES EN EL AMBITO LOCAL.

		ORGANIZACIONES TERRITORIALES	
		POCAS Y DEBILES	NUMEROSAS Y FUERTES
ORGANIZACIONES S E C T O R I A L E S	POCAS Y DEBILES	Sociedad desestructurada. No existen sentidos de pertenencia Tendencias disolutorias	Sociedad enfocada al grupo. Tendencias cohesivas Comunitarismo
	NUMEROSAS Y FUERTES	Sociedad conformada por grupos de interés. Predominio de intereses sectoriales Múltiples identidades en conflicto Débil Estado de Derecho Inseguridad jurídica	Sociedad estructurada. Sentidos de identidad y pertenencia Ciudadanía constituida. Tendencia al consenso Estado de Derecho consolidado Respeto a las libertades individuales

ELABORACION: El Autor.

4. El centralismo fiscal

La distribución centralizada de recursos públicos ha conducido a la irresponsabilidad fiscal de las autoridades locales, así como a la maximización del gasto en ausencia de las presiones y controles que las comunidades locales impondrían si este comportamiento se asociara con más y más altos impuestos locales.

Los efectos negativos de la distribución centralizada de recursos fiscales y que en el Ecuador se han manifestado con desmesura son evidentes.

- a) Como las transferencias fiscales no están asociadas a esfuerzos locales de recaudación de ingresos, estas se convierten en una especie de estímulo perverso a la pobreza. Los recursos se destinan al crecimiento burocrático y a los subsidios. El "píponazgo"³ y las deficiencias de los servicios públicos constituyen los resultados más deplorables del modelo. En el Municipio de Esmeraldas, por ejemplo, en el año 1998, el total de los ingresos previstos resultaba insuficiente para cubrir las obligaciones salariales.
- b) El clientelismo fiscal es otro de los peores efectos del modelo de distribución centralizada. El gobierno central ejerce ciertos márgenes de discrecionalidad en la distribución de recursos y lo hace para favorecer clientelas políticas. Grupos de municipios constituyen clubes de acreedores que presionan al gobierno para que incremente el volumen de las transferencias.
- c) Los gobiernos locales generan déficit fiscal sobredimensio-

³ Término que describe el cobro indebido de salarios, esto es sin la contraprestación laboral correspondiente, en las entidades públicas, por parte de clientelas políticas, que incrementan la nómina de personal.

nando sus compromisos de gasto frente a las expectativas de ingresos por transferencias; retrasan los pagos a proveedores y contratistas y acuden al gobierno central a solicitar el incremento de las transferencias. La negativa casi segura les provee el argumento de que el gobierno central se niega a satisfacer las demandas de la población. Esta situación genera tensiones y conflictos entre los niveles nacional y local de gobierno.

5. Las autonomías y la revalorización de los gobiernos intermedios.

Son gobiernos intermedios los gobiernos subnacionales presididos por autoridades de elección popular -esto es clave- que, en la jerarquía administrativo-territorial de los Estados, corresponden a unidades mayores que los municipios y, obviamente, menores que la nación. Cumplen funciones de articulación e intermediación entre la nación o el Gobierno Nacional y los municipios.

En los estados federativos los gobiernos intermedios son los Estados, normalmente presididos por gobernadores. En el caso de Venezuela los gobernadores solo son elegidos popularmente a partir de 1989 cuando entra en vigencia la Ley de Elección Directa de Gobernadores y Alcaldes.

Los estados unitarios también suelen tener gobiernos intermedios como es el caso de los consejos provinciales en el Ecuador. En Colombia que es también un Estado Unitario, los gobiernos intermedios corresponden a los departamentos, presididos por un gobernador de elección popular y una cámara legislativa departamental.

Los países federales son ciertamente países con bastas extensiones territoriales: Brasil, México, Argentina y Venezuela. Co-

lombia es un caso especial, podría sostenerse que es un Estado cuasi federativo; en la práctica los departamentos colombianos ejercen un claro federalismo fiscal.

Resulta extraño y paradójico que federalismo y descentralización no sean procesos convergentes. Al contrario, México por ejemplo es un país centralizado y centralista, pese a ser una república federal.

Los casos y situaciones son muy diversos: al parecer países pequeños y poblacionalmente homogéneos, no requieren de gobiernos intermedios, resultan allí innecesarios, la comunicación entre gobiernos centrales y municipios es o puede ser directa.

En cambio países pequeños pero con gran diversidad étnica, cultural y regional, como el caso de Ecuador, reivindican autonomías que trascienden los ámbitos municipales y que podrían encontrar expresión en los gobiernos intermedios.

El caso ecuatoriano es muy ilustrativo. Ecuador, según algunos historiadores no tradicionales, es resultado de la integración forzosa, *manu militari*, de sociedades regionales diversas, con ninguna o muy escasa articulación entre ellas, lo que explica la persistencia de tendencias centrífugas, de tendencias disolutorias, que se manifiestan con fuerza en algunos momentos críticos de la historia del país; por lo que persiste en el inconsciente colectivo un cierto temor a la disolución, que impide liberar y aprovechar para el desarrollo las potencialidades regionales.

Los consejos provinciales son, en el Ecuador, expresiones tímidas de la diversidad regional.

El Gobierno Central se resiste a soltar las riendas de las provincias y mantiene en ellas unos gobernadores designados por el Presidente de la República. El resultado es una especie de duali-

dad de poderes y de autoridades en la provincia: los prefectos elegidos popularmente y los gobernadores designados por el Ejecutivo.

6. El desarrollo es también un problema de escala territorial.

Las experiencias de promoción del desarrollo económico en el ámbito local o municipal demuestran que, efectivamente, lo pequeño es hermoso, pero que lo realmente hermoso, en el contexto de la globalización, es la escala apropiada, según sostiene Naisbitt citado por Sergio Boisier

Seguro que alrededor del 80% de los más de 15.000 municipios de América Latina constituyen pequeñas localidades rurales con escasas posibilidades para iniciar procesos de desarrollo endógeno, para preparar respuestas locales a los desafíos globales, sino es en articulación con su entorno regional o provincial. Desde esta perspectiva, lo que podríamos denominar el *territorio económicamente viable* rebasaba la jurisdicción municipal.

No debe confundirse el concepto de *desarrollo endógeno* con autarquía o autosuficiencia local para el desarrollo. El desarrollo endógeno, por contraposición a desarrollo exógeno, es una propuesta de fortalecimiento, movilización y dinamización de recursos, capacidades y actores locales para el desarrollo, que, en modo alguno, implica aislamiento, sino posicionamiento competitivo para enfrentar con ventaja al proceso de globalización, esto es para maximizar los beneficios y minimizar los costos de la globalización.

Resulta entonces que, en la mayoría de los casos, la escala apropiada es la región, entendida como unidad social, económica, cultural y territorial. Siempre es más posible que las provincias, los departamentos o los estados, en el caso de repúblicas federativas, coincidan con regiones cohesionadas por identidades

culturales y circuitos económicos: el Valle del Cauca o Antioquia en Colombia; en Ecuador las provincias del Guayas, Imbabura y Azuay son simultáneamente provincias y regiones o conforman referentes sociales, económicos y culturales de claros entornos regionales.

¿Pero cuales son las condiciones mínimas para que un proceso de desarrollo a partir de fuerzas internas, se configure como respuesta a los desafíos de la globalización?

7. Condiciones básicas para el desarrollo territorial.

En las últimas dos o tres décadas se verifica un desplazamiento de los ejes para pensar y promover el desarrollo de las comunidades, surgen nuevas concepciones que enfatizan en la importancia de las personas, es decir del capital social y del capital humano para el desarrollo. Los informes sobre Desarrollo Humano, del PNUD, constituyen, quizá, la expresión conceptual y técnica más destacada de esta profunda modificación en el terreno del pensamiento, de las políticas y de las prácticas del desarrollo. El aspecto más destacado de las nuevas concepciones del desarrollo, es la importancia de la participación en la comunidad en la construcción de su futuro; el rol protagónico de la gente, en la identificación de los problemas y en la puesta en práctica de las soluciones.

Esta ruptura, este cambio de paradigmas, se expresa o empieza a expresarse en las nuevas formas de planificar y promover el desarrollo. Esta es, sin embargo, una transición lenta, gran parte de las autoridades locales se mantienen aún en el pasado. Sus políticas y sus acciones están inspiradas todavía en el viejo modelo de desarrollo, que enfatizaba más en las cosas que en las personas, más en el crecimiento que en el desarrollo. Hay fuertes resistencias a incorporar a la comunidad en la gestión del gobierno local, se teme perder poder al ver reducida la discrecionalidad,

se desconfía de los liderazgos y se desaprovecha las capacidades locales para el desarrollo. Predominan, particularmente en el mundo en desarrollo, los estilos populistas, autoritarios y clientelares de ejercer la gerencia pública local.

La definición que hace el PNUD de Desarrollo Humano Sustentable "... como el incremento de las capacidades y opciones de las personas, a través de la formación de *capital social*, como medio para lograr la equidad y lograr la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer a las futuras..."⁴ es la que más se acerca a esta concepción emergente del desarrollo.

La participación ciudadana, la gestión comunitaria, el "management" social, el "empowerment", son los nuevos conceptos y las nuevas practicas de los gobiernos subnacionales democráticos, para contribuir a la formación de *capital social*, definido como la combinación de los siguientes elementos: institucionalidad, confianza, seguridad e integracion social, capacidad para concertar y construir consensos, existencia de derechos, normas, valores e imaginarios compartidos, organizaciones y redes de organizaciones territoriales y sectoriales.

Un supuesto explícito de este nuevo paradigma, es que el capital físico, los recursos naturales y la calidad de los recursos humanos, son cruciales para el desarrollo, pero "... sin capital social las otras formas de capital no pueden ser aprovechadas y mantenidas por las personas".⁵

Utilizando un símil con la tan difundida terminología de la informática, propuesto por el Doctor Antonio Vásquez Barquero de la Universidad Autónoma de Madrid, se puede sostener que para impulsar procesos de *desarrollo endógeno* es indispensable

⁴ PNUD. Informe sobre de Desarrollo Humano 1995 (Las negrillas son del autor)

⁵ PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1995.

contar con dotaciones básicas de *hardware*, *software* y *orgware*.

HARDWARE O CAPITAL FISICO: Infraestructura, servicios básicos y equipamiento comunal: vías, puertos, aeropuertos, energía, comunicaciones, infraestructura cultural, educativa y de salud, recursos naturales, paisaje, entorno ambientalmente saludable.

SOFTWARE O CAPITAL HUMANO: Información, conocimiento, capacidad empresarial, innovación tecnológica, calificación de la mano de obra.

ORGWARE O CAPITAL SOCIAL: Liderazgo, cooperación, redes, asociaciones, institucionalidad, integración social, capacidad de crear consensos.

La gran mayoría de los municipios ecuatorianos y latinoamericanos son predominantemente rurales y carecen de las dotaciones mínimas para el desarrollo.

Los requisitos o las dotaciones mínimas para el desarrollo endógeno de un territorio, con mucha frecuencia, sólo es posible encontrarlas en el ámbito regional o provincial. Esto es a lo que denominamos territorio económicamente viable o escala apropiada para el desarrollo territorial.

Por las consideraciones expuestas la descentralización de funciones no debe y no puede ir exclusivamente del gobierno central a los municipios. Las consideraciones sobre la escala territorial resultan cruciales a la hora de descentralizar. Funciones como el manejo de cuencas hidrográficas o la promoción del desarrollo económico para enfrentar la globalización, por ejemplo, rebasan claramente el ámbito municipal.

Es posible y se requiere construir gobiernos intermedios in-

teligentes, que puedan responder a la pregunta que formula Sergio Boisier: ¿De qué depende el desarrollo de un territorio en un contexto de economías de mercado abiertas y descentralizadas?

La provincia de Cajamarca en el Perú creó unas instancias de participación ciudadana a las que denominó "Mesas de Concertación", experiencia que ya se ha hecho internacionalmente conocida. Estas "mesas" integran, en grupos temáticos, a los diversos actores del desarrollo provincial, con el propósito de construir lo que Boisier denomina *matriz decisional orientada al desarrollo*. Puesto que no basta la voluntad de los actores para lograr el desarrollo, hay que imprimir direccionalidad, definir a donde queremos llegar y ello supone la realización de *planes estratégicos provinciales*.

La planificación estratégica provincial debe ser un ejercicio democrático y altamente participativo, que combine la representación territorial con la social y la sectorial.

8. La democracia como ámbito natural del desarrollo local y las autonomías.

Al parecer se han disipado las dudas sobre la validez del sistema democrático y de la vigencia del Estado de Derecho. Las adhesiones a los modelos autoritarios y a los métodos violentos se han vuelto inconfesables, aunque desafortunadamente persisten, arrinconados y vergonzantes... persisten.

Las posiciones más conservadoras se ha resignado a que en la lógica del sistema democrático y por la revitalización de la sociedad civil, los otros, los diversos, (los pobres, los indios, las mujeres) tengan posibilidades potenciales o efectivas de ejercer el poder. Y las posiciones autodenominadas progresistas han olvidado (con excepción, claro está, de algunos "cronopios" atrapa-

dos en la década de los setentas) los adjetivos (burguesa, capitalista, formal) con los que descalificaban a la democracia y la han convertido en objetivo.

Todos admiten las formas y valores básicos de la democracia representativa: soberanía popular, elecciones libres, pluralismo, libertades civiles y políticas, es decir Estado de Derecho; aunque persisten las inequidades y las exclusiones (sociales, económicas, étnicas y de género) que explican las demandas por igualdad de oportunidades y por participación efectiva en las decisiones relacionadas con asuntos de interés público, en otros términos, las *demandas por constituir y ejercer una ciudadanía plena*.

CAPÍTULO 6

Democracia, Gobernabilidad y Pobreza

Julio Echeverría

I. Introducción

Las sociedades contemporáneas atraviesan por significativas transformaciones y cambios de estructura cuya detección y caracterización es tarea central del trabajo de las ciencias sociales. Estas se ven presionadas por la intensidad de los fenómenos de deterioro y de complejización de la vida social, a dar respuestas que esclarezcan estos procesos y que permitan orientar el cambio y la transformación en la cual, de una forma u otra, están implicadas estas mismas sociedades. Las dificultades por articular una adecuada estrategia de intelección y comprensión de estos cambios de estructura, se presenta bajo la figura de la crisis, un concepto o categoría de uso recurrente en las ciencias sociales, que exige de un inicial esclarecimiento.

Desde nuestro ángulo de análisis, la crisis se presenta como inadecuación de las formas de percepción y de construcción semántica respecto de las transformaciones históricas que pueden ser descritas empíricamente. Un conjunto de fenómenos sociales, individuales y colectivos, de lógicas económicas, de innovaciones tecnológicas, de conflictos, cuya comprensión se dificulta y que ha conducido a la sociología más avanzada a definir a la sociedad actual bajo significaciones diversas pero reconducentes todas a la idea del anonadamiento, de la incertidumbre, de la ambigüedad. ¿Sociedades postmodernas? ¿Sociedades postradicionales?

¿Sociedades del riesgo? ¿Sociedades desbocadas?

La inadecuación entre las formas de percepción de estos fenómenos y la incapacidad de construir referentes teóricos que definan una nueva semántica para este tiempo histórico, se traduce en una débil capacidad de construcción de instituciones que regulen el cambio, y que orienten los comportamientos de los actores sociales y políticos. Lo que es crisis de paradigmas teóricos en el campo de la ciencia social, puede traducirse en crisis efectiva de los procesos de reproducción social, económica o política. La relación entre ciencia y sociedad es una relación fundante y crucial para la reproducción colectiva; una escasa capacidad de construcción de conceptos y de estrategias cognoscitivas sobre la sociedad puede debilitar la capacidad de ésta de autoregularse o autoreconocerse.¹

En efecto, las formas en las cuales se presenta la crisis y que será materia de tratamiento en las páginas que siguen, tienen que ver con dos ámbitos discursivos o de construcción semántica, el uno que alude al deterioro de la capacidad de reproducción social colectiva y que se expresa en la recurrencia del fenómeno de la pobreza; el otro, que alude a las dificultades de autogobierno de la sociedad y tiene que ver con la crisis de la democracia. ¿Cómo se relacionan estas dos dimensiones? ¿En qué medida una democracia que no gobierna es responsable de la agudización de la pobreza? ¿Cómo la agudización de la pobreza atenta con la capacidad de gobernabilidad democrática de la sociedad?

En las condiciones de la crisis actual, la democracia se revela casi como una reliquia de un pasado remoto; no es una construcción de sentido que convoque a la participación activa de los ciudadanos, tampoco es un mecanismo normativo de producción

¹ Cf. Echeverría J. *Max Weber y la sociología como crítica valorativa*, en *Revista Ciencias Sociales*, n. 19 Quito, Diciembre 2000.

de decisiones que resuelva los acuciantes problemas por los que pasa gran parte de la población mundial, y que se resumen en la lógica o ciclo de reproducción de la pobreza a escala planetaria.

Revisemos ahora algunos de estos cambios de estructura y cómo se relacionan con las construcciones semánticas de uso común que nos remiten a las nociones y a los conceptos de democracia y pobreza.

II. La pobreza: desde la *pietás* cristiana a la receta tecnocrática

Si se mira la centralidad que tiene actualmente esta categoría dentro de la terminología de las políticas sociales, parecería que siempre estuvo ahí. Sin embargo, el término "pobreza" es relativamente nuevo en su uso actual. Desde la *pietás* cristiana que fomentaba la caridad y la solidaridad humana, y en la cual la pobreza aparecía como una virtud necesaria para alcanzar la riqueza del espíritu, y por esa vía la salvación ultramundana, se ha pasado a la dominancia de una concepción de corte tecnocrático en la cual esta aparece como una malformación susceptible de ser extirpada mediante estrategias de transferencia de recursos económicos; una visión en la cual el economicismo de las respuestas calza perfectamente con la orientación tecnocrática.

El fomento de las políticas para erradicar la pobreza, y la presión para que los gobiernos nacionales las conviertan en el eje de sus políticas sociales, proviene de organismos internacionales, liderados por el Banco Mundial.² Su incorporación obedece a las críticas recibidas por reducir el problema del "subdesarrollo" al del crecimiento económico; una ecuación que no ha funcionado en las economías de postguerra, al menos en lo que se ha dado por denominar como economías del sur o subdesarrolladas; in-

² Cf. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990: la pobreza*, Washington, D.C. 1990.

cluso en casos en los cuales se evidenciaba la existencia de altos índices de crecimiento económico, las condiciones de vida de la población se seguían deteriorando. La coexistencia de crecimiento y pobreza denunciaba la existencia de serias incongruencias en la lógica del desarrollo; el crecimiento económico no reducía *per se* las inequidades en la distribución de oportunidades y de recursos, inequidades que se volvían patentes al interior de cada economía y entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas.

Luego de más de una década de medidas correctivas, el objetivo de la reducción de estas brechas al cual apuntaban las recomendaciones y las políticas de estos organismos, no sólo que no se ha logrado, sino que, al contrario, la pobreza se ha extendido y profundizado; los países se han endeudado más para financiar los programas de reducción de la pobreza, y sin embargo la tendencia no se ha revertido en lo absoluto.

Estas insuficiencias e inconsistencias en esta orientación dominante, se aprecian con claridad en la utilización de técnicas de medición empírica del fenómeno, a las cuales se acompañan recomendaciones y políticas de transferencia de subsidios y de recursos monetarios. Para ello, la 'sociografía' actual ha desarrollado sofisticados índices e indicadores de pobreza, que solamente sirven para registrar el nivel de la catástrofe en una sospechosa formalización estadística. En efecto, estos mecanismos de medición pueden conducir a graves imprecisiones y confusiones. Los métodos de medición de la pobreza toman por lo general, como referentes, la integración al mercado y los parámetros de la vida urbana, lo cual lleva a clasificar dentro de esta categoría a comunidades enteras cuyo bienestar depende justamente de poder huir de la integración al mercado.

Una concepción homogenizante y uniformizadora parecería orientar la elaboración de esas políticas, una concepción que por

su simplismo parecería definir a la pobreza como un simple fenómeno degenerativo que puede ser extirpado mediante técnicas laparoscópicas, sin intervenir sobre el resto del organismo social y de la estructura económica. El evidente fracaso de esta tendencia, la constatación de que esas medidas de reducción de la complejidad terminan generando mayor complejidad, lleva de nuevo la discusión hacia la dilucidación de las causas estructurales de la pobreza.

III. ¿Qué acontece con la definición de democracia?

Si iniciamos nuestra argumentación remitiéndonos al concepto y a la efectiva concreción histórica de la democracia, deberemos dirigirnos a su núcleo semántico, y éste tiene que ver con la lógica de gobierno. Desde sus formulaciones iniciales, el concepto de democracia hace referencia a una proyección ideal de concreción del gobierno del pueblo o de las mayorías. Una formulación aparentemente simple que demuestra su complejidad apenas trata de realizarse o volverse efectiva. Llevar a la realidad esa proyección supone una difícil combinación de por lo menos dos dimensiones: la una que hace referencia al acceso al proceso decisonal y mide el nivel o los grados de participación política; la otra, que se refiere a la calidad de las decisiones que se emiten, y que apunta a definir la medida en la cual éstas responden o no al interés público. Mientras la primera dimensión conduce a la ampliación de la participación, la otra establece mecanismos selectivos que de alguna manera excluyen o difieren la realización de demandas y expectativas sociales.

Esta naturaleza contradictoria del sistema democrático responde al carácter plural y diferenciado de la composición social; las sociedades nunca son homogéneas y por tanto la definición del interés público o colectivo es materia de dilucidación muchas veces conflictiva y de enorme complejidad. Se trata de un sistema que deberá articularse de tal modo que potencie las capacidades

de gobierno de sociedades estructuralmente diferenciadas, y esa capacidad se mide no solamente en la participación y en el acceso al campo decisonal, sino también y fundamentalmente, en la definición y en el sentido de las decisiones políticas que emite.

Otro rasgo que se desprende de la argumentación anterior tiene que ver con la definición de la democracia como 'forma política' del Estado de Derecho, y hace referencia a la formulación del concepto de soberanía, entendido como la capacidad efectiva que una sociedad tiene de participar en la definición, en la construcción y en el sentido de las decisiones políticas. Desde esta perspectiva, es en la sociedad donde se gesta el poder, en la cual éste se ejerce y desde la cual se puede controlar ese ejercicio de poder. El concepto de democracia como forma del Estado de Derecho se vincula al concepto de soberanía, como capacidad de incidir y controlar el proceso decisonal; pero esa construcción de poder solamente puede darse en referencia a un espacio en el cual ese poder es reconocido o aceptado como tal. Se acumula poder para decidir sobre el destino de una colectividad o sociedad, y esas decisiones se vuelven efectivas solamente en el contexto de una delimitación territorial específica. En el caso de las democracias modernas, ese espacio donde se vuelve efectiva la soberanía de la sociedad es el Estado nacional, una delimitación territorial donde esas decisiones pueden volverse efectivas.

Una rápida revisión de la distribución del ingreso en particular en los países de nueva democratización de América Latina, vuelve evidente el hecho de que las decisiones políticas no han beneficiado a las mayorías sino que han reforzado los procesos y las lógicas inequitativas de distribución de la riqueza, llevándonos a la constatación de que la democracia como sistema de gobierno, al menos en su definición actual, ha sido corresponsable de la producción y del incremento de las inequidades y de la pobreza.

Lo que se ha demostrado en la ya relativamente larga historia de las democracias latinoamericanas es que estas distintas estructuras que procesan las decisiones políticas no han funcionado en sentido democrático, si por democracia se entiende la realización del interés público o colectivo. Los ámbitos de la representación no han logrado canalizar las demandas de la población, la administración pública no ha logrado traducir esas demandas en decisiones efectivas. Lo que han vivido las democracias latinoamericanas ha sido un sistemático enfrentamiento entre los sistemas de representación y las lógicas de gobierno, que en muchos casos, como en el caso del Ecuador, han devenido en bloqueos decisionales que han comprometido la elaboración de decisiones políticas. La crisis política en el Ecuador ha sido una crisis de gobierno en cuanto imposibilidad de estructurar decisiones, lo cual ha deteriorado y comprometido el crecimiento económico, dificultando al mismo tiempo la conformación de cualquier estrategia redistributiva que hubiera podido impulsarse.

IV. Modificación estructural en el campo de articulación de las fuerzas políticas

Las democracias nacionales se ven actualmente enfrentadas a significativos cambios de estructura que acontecen tanto en el ámbito de las lógicas tecnológicas como en el de las lógicas económicas. En el primer aspecto, las innovaciones en el campo de la información y de las comunicaciones definen una nueva plataforma tecnológica para relacionar los procesos productivos en términos de un acortamiento de distancias entre las fases de diseño, elaboración y distribución de los productos, que reducen substancialmente los costos de administración y de organización; redes productivas que atraviesan el planeta y que requieren de la superación de barreras o controles que puedan ejercerse desde

los estados nacionales y sus soberanías territoriales.³

La inversión de capital tiende a concentrarse en aquellos espacios que mejor garantizan ese libre flujo de productos, de bienes y servicios; se asiste por tanto a una expansión a nivel planetario del mercado mundial, superando las barreras que en la fase anterior del proceso de acumulación se articulaban sobre la base de las delimitaciones interestatales y de las economías nacionales. Los intereses de las empresas transnacionales (como su nombre lo indica) sobrepasan esas delimitaciones o encuentran en ellas obstáculos para su expansión.

Sobre esta tendencia se afirma otra de mayor incidencia en la regulación y en la movilidad de los factores productivos, y es la lógica de los flujos financieros; la relación ahorro/inversión productiva se ha redimensionado también en una perspectiva global; en la actualidad, la gestión de los recursos financieros se realiza más allá de las fronteras nacionales. En este caso no se trata solamente del libre flujo del capital financiero, se trata de una capacidad de acumulación sin precedentes que se da justamente por la destrucción de capital productivo que supone la traslación tecnológica hacia nuevos productos y procesos. La traslación desde una composición tecnológica a otra supone una liberación de capital que se vuelve especulativo y que al reinvertirse refuerza las asimetrías tecnológicas.⁴

Esta lógica, que vincula innovación tecnológica, procesos productivos y movilidad financiera, no se expande de manera homogénea: su generalización es asimétrica y profundiza la polarización entre regiones y países, los cuales pugnan por no que-

³ Cf. Negri A. *The politics of Subversión*, trad cast, *Fin de siglo*, pp.100-101, Barcelona, 1992.

⁴ Cf. Amin S. *Capitalism in the Age of Globalization*, trad cast, *El capitalismo en la era de la Globalización*, Barcelona, 1999.

dar por fuera de esta dinámica, bajo la amenaza del aislamiento y la exclusión. El rol que cumplen en esta fase los organismos internacionales consiste en presionar a los países periféricos hacia la creación de las condiciones que faciliten la movilidad de los procesos productivos y los capitales, condiciones entre las que se encuentran la transformación de las dimensiones institucionales, que en la fase anterior resguardaban o protegían la integridad de las economías cerradas y de los estados nacionales.

Estos elementos configuran una carrera hacia la acumulación en la cual se combinan procesos productivos de distinta composición tecnológica que compiten tratando de realizarse al servicio de una acumulación especulativa que estructuralmente genera polarización entre polos dinámicos y polos retrasados, entre riqueza y pobreza distribuidas planetariamente.⁵

Economías más productivas porque se sirven de entornos organizacionales y de instituciones que fomentan la investigación y el desarrollo, se vuelven economías de innovación con mayor capacidad de acumulación y de crecimiento que economías que basan su productividad en la explotación de las llamadas ventajas comparativas. Una asimetría tecnológica que convive y traslada excedentes de capital que se reproducen en las esferas especu-

⁵ Las políticas de endeudamiento a las que acuden los países de 'menor desarrollo relativo' podrían ser entendidas como piezas de esta colosal reconversión tecnológica. Una lógica tortuosa que propone recorrer inicialmente el camino de la estabilización macroeconómica para en una fase posterior proceder a la reactivación productiva. El carácter dinámico de la innovación tecnológica y la necesidad para los países endeudados de honrar el pago de la deuda externa impide que la transición tecnológica pueda realizarse efectivamente; la fase de la estabilización se detiene repitiéndose *ad infinitum*, y posponiendo el ingreso en la fase de reactivación y reconversión productiva, lo cual ahonda las distancias entre las modalidades de desarrollo tecnológico, con sus secuelas de incremento de vulnerabilidad social y ambiental, las cuales se proyectan a nivel global.

lativas del capital financiero.

Las economías menos productivas son economías más pobres, vinculadas de manera subordinada a las economías más dinámicas, de las cuales dependen para adquirir los productos tecnológicos que una economía global requiere y promueve. Una estructura económica que produce competencia salvaje y endeudamiento inducido para las economías más pobres, y que está en la base de la inequidad distributiva del capital global. Las instituciones de gobierno económico (como el FMI y los organismos multilaterales de crédito) funcionan como eslabones de intermediación que reproducen esta lógica asimétrica en lugar de reducir las brechas y las distancias entre ambas lógicas productivas. El resultado será una situación de convulsión generalizada, una sociedad desbocada como dice Giddens, una sociedad del riesgo y de la vulnerabilidad creciente. Vulnerabilidad social y ambiental; una lógica que no promueve la reducción de la destrucción y devastación ambiental, y que genera una intensa movilidad de la mano de obra desde áreas y regiones empobrecidas hacia las regiones de economías más dinámicas.

V. La crisis de la democracia nacional

Lo que evidencia esta lógica de globalización en el ámbito económico y productivo es la incompatibilidad entre la gestión económica que se da en un espacio de integración global, y la capacidad de regulación política que se desenvuelve precariamente en las delimitaciones nacionales. Los estados nacionales han debido introducir reformas que han debilitado sus estructuras institucionales, o en su defecto se han resistido a hacerlo, instaurando una lógica de desgaste inercial que los ha conducido a una parálisis en su capacidad de orientación estratégica y de contención de los conflictos internos. Por su parte los organismos e instituciones de gobierno mundial, se encuentran atrapados entre una gestión económica cada vez más mundializada y una gestión

política que se fragmenta entre cada Estado nacional; este tipo de gestión revela la inexistencia de una macropolítica global, que sea capaz de diseñar políticas que reduzcan efectivamente las brechas tecnológicas y la polarización financiera. Ante ese vacío, la dimensión social se ve arrastrada por fuerzas de difícil control que incrementan su vulnerabilidad.

La soberanía política de las democracias se ve fuertemente debilitada frente a las lógicas globales que trascienden sus fronteras nacionales, el ajuste estructural que implementan los Estados nacionales se reduce a la apertura y desregulación de sus economías, en función de evitar la exclusión y no quedar por fuera de los circuitos financieros, tanto privados como de los organismos multilaterales. No existe una visión estratégica que oriente el cambio tecnológico y la reconversión productiva en las economías nacionales porque en el nivel de la macropolítica global esa no es una prioridad, y al contrario, podría seriamente afectar la hegemonía que actualmente tienen los capitales especulativos.

La actual fase de la globalización desarma las articulaciones estatales nacionales y con ello altera también los equilibrios locales. Por otro lado, la crisis del Estado nacional genera la ilusión de soluciones localistas a los problemas que las administraciones centrales no atinan a resolver; se asiste a peligrosos procesos de explosión centrífuga que apuntan a la autonomización secesionista. Estas posiciones logran a percibir los actuales cambios de estructura a nivel global, que se evidencian en las nuevas interdependencias tecnológicas y productivas que vinculan a territorios y espacios geográficos.

En este contexto de pobreza de la política nacional y global, todo el complejo institucional que deberían activar la participación democrática de las sociedades se desbarata. Los partidos políticos se vuelven superestructuras prescindibles que no consiguen definir políticas que no sean la sumisión a las orientaciones

de política que surgen de ejecutivos comprometidos en las reformas que promueven los organismos multilaterales, o en su defecto, la resistencia y la oposición cerrada a esas políticas como puro ejercicio de precaria sobrevivencia política. El resultado será un bloqueo político sistemático en el cual se debilita el sentido de la participación política. Su contrapartida es el desentendimiento creciente de la población hacia la política representativa, y su inclinación hacia opciones de corte populista o hacia lógicas de movilización y de agregación que se mueven más en el campo de la mitología política.

La deslegitimación de la política representativa se traduce en el debilitamiento de los controles sobre la gestión pública, la misma que es fácil presa de lógicas corruptas que terminan por deslegitimar aún más la gestión de la Administración Pública; la parálisis administrativa y su incapacidad de regeneración tendrá como contrapartida la generalización de lógicas centrífugas de autonomización regional que evidencian la fragmentación y el debilitamiento del poder político.⁶

En el caso ecuatoriano, la crisis política y la debacle económica que se desprendió de la vinculación y del virtual secuestro de la Presidencia de la República en manos de las oligarquías finan-

⁶ El desmontaje del intervencionismo estatal trae consigo la ruptura de los lazos de intermediación corporativa que precariamente éste mantenía con los actores sociales y políticos, los cuales encuentran más 'rentable' establecer vínculos con las oligarquías económicas de las cuales dependen para financiar sus campañas políticas, y a las cuales se deben cuando ejercen el poder político en los ámbitos de la estructura de gobierno o en el sistema de representaciones. Un ejemplo de esta articulación lo encontramos en el virtual secuestro al cual fue conducido el gobierno del Presidente Mahuad por parte de la banca nacional, articulación que estuvo en la base de la vertiginosa caída de legitimidad del régimen, que condujo a una situación de serio comprometimiento de la estabilidad institucional y política del país.

cieras, condujo a un deterioro creciente del tejido social, cuya explosión se ha visto neutralizada y debilitada por la migración masiva de mano de obra hacia regiones más dinámicas que la demandan.

Se vuelve patente la dimensión social del proceso de globalización, la constatación de que la globalización no tiene un perfil solamente económico y financiero sino que es un fenómeno tecnológico y social de grandes proporciones; las sociedades se vuelven migrantes, rompen con la seguridad de las fronteras cerradas, y al hacerlo, se vuelven sociedades vulnerables que ya no están protegidas por los derechos civiles, los cuales fueron pensados para ser ejercidos dentro de las fronteras de los estados nacionales. La debilitada soberanía del Estado nacional se vuelve aún más patente cuando no puede defender ni proteger a sus propios ciudadanos; se genera una ciudadanía global que está desprotegida en sus elementales derechos humanos, y cuya protección dependerá ya no de las regulaciones y de los derechos que pueda ofrecer ningún estado nacional, sino de regulaciones pactadas que puedan surgir a nivel global.⁷

VI. Conclusiones: hacia una democracia y un gobierno global

La política contemporánea se desenvuelve en medio de una dinámica transformación de las relaciones entre actores sociales y fuerzas políticas, en el contexto de radicales cambios de estructura cuyas salidas se presentan aún imprevisibles. Sin embargo, es tarea de la reflexión científica esclarecer la lógica de los fenómenos contemporáneos para activar el potencial de movilización racional de los actores sociales, que permita superar la fácil recu-

⁷ Cf. Held D. *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, trad cast, *La democracia y el orden global*, Barcelona, 1995, y Habermas, J. *Die Einbeziehung des Anderen*, trad cast, *La inclusión del Otro*, Barcelona, 1999.

rrencia a soluciones utópicas regresivas o míticas. En esa dirección, me limitaré a enunciar algunas líneas de investigación básicas que se desprenden de las argumentaciones anteriores:

El carácter multidimensional de la crisis de la democracia y el incremento de la pobreza requiere de la construcción de sistemas teóricos capaces de captar los nexos causales y las correlaciones que se establecen entre conceptos y dimensiones empíricas. Así, pobreza y democracia no pueden verse como dimensiones aisladas del desarrollo tecnológico, de las lógicas económicas y de las construcciones de identidad que actualmente se encuentran en movimiento y en transformación. El enfoque sistémico privilegia el análisis de las relaciones entre estas dimensiones. Esto contrasta con la utilización de perspectivas particularistas y excluyentes que actualmente guían las investigaciones sobre la pobreza, en el ámbito de los estudios económicos y estadísticos.

Los actuales fenómenos a los cuales hace referencia la categoría de la pobreza, aparecen como resultado de las lógicas globales de cambio tecnológico e intermediación financiera, que profundizan las asimetrías entre grupos sociales y entre zonas geográficas. Los efectos de las innovaciones tecnológicas en la información y en la comunicación nos revelan la transición a una dimensión cualitativa diferente de integración global respecto a las anteriores fases del proceso. La dinámica de estas transformaciones nos remite a la idea ya planteada por el sociólogo Norbet Elías de que se trata de un colosal "proceso de integración social no proyectado",⁸ proceso que trae consigo radicales transformaciones que inciden en las interacciones políticas, y que definen nuevas pautas y contenidos para la construcción de la democracia y para la gestión de la política y del Estado. Entre estos fenómenos y tendencias podemos ubicar los siguientes:

⁸ Elías, N. "De la tribu al planeta de los derechos", en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo, Quito, 1994

Las demandas de identidad que surgen como respuesta a la incertidumbre y al desarraigo con el cual se percibe culturalmente al proceso conduce a la búsqueda de articulaciones de poder que se replantea en los ámbitos locales; los derechos abstractos que regulaban el acceso y la reproducción procedimental de los sistemas democráticos se ven ahora rebasados por la presencia de derechos colectivos de pueblos que se han mantenido al margen y que han sido excluidos, o en su defecto, asimilados subalternamente por las ideologías nacionales que legitimaban a los ordenamientos estatales.

Por otro lado, la intensificación de los flujos migratorios que se desprende de las asimetrías productivas y tecnológicas sobre la que se desenvuelve el proceso económico, define una nueva estructura de derechos que no encuentra reconocimiento formal en las actuales instituciones que responden a la matriz estadocéntrica que en la actual fase se replantea y modifica; ésta tendencia genera las condiciones para el desarrollo de un tipo de ciudadanía multicultural y a la vez cosmopolita que potencia la adscripción tradicional de la ciudadanía asentada sobre los derechos universales del hombre, al tiempo que demanda la construcción de una nueva institucionalidad supranacional que los preserve.⁹

Los reordenamientos político administrativos se activan sobre la base de los presupuestos antes enunciados; el desarreglo y la crisis de las instituciones estatales que gira en torno al cambio del papel y del rol de intervención del Estado, conduce a la generalización de demandas de descentralización administrativa y de

⁹ La nueva estructura de derechos no se reduce a garantizar la defensa de la mano de obra global, a ella se suman las demandas que emergen de un movimiento social de dimensiones planetarias y que giran en torno al tema ambiental, a la renegociación de la deuda externa de los países pobres y a la regulación del comercio mundial. Cf. Nusbaum, M. *Los límites del patriotismo*, Barcelona, 1999

autonomización política, que buscan ser resueltas con re-ingenierías político-institucionales que recortan o redefinen el aparato político y que supuestamente devuelven o acercan el poder a los ciudadanos. El papel y el protagonismo del Estado y de la política nacional en esta fase consiste justamente en la potenciación del gobierno de estas tendencias, mediante la búsqueda de interdependencias y complementariedades que se puedan encontrar entre tradiciones y culturas productivas y económicas diferenciadas, tanto en el ámbito interior a la dimensión estatal como con sus entornos regionales inmediatos; el nuevo rol del estado se pone a juego en la capacidad que demuestre en producir cohesión interna de las fuerzas, en el contexto de la preservación de identidades diferenciadas, y en su proyección protagónica en el mundo global mejorando las relaciones con sus entornos externos.

Todo lo dicho puede resumirse en una conclusión general: las políticas de superación de la pobreza que no se inscriban en estrategias globales que apunten a reducir las brechas tecnológicas y a controlar la intermediación financiera, se presentan como puros paliativos o como acciones de reducida eficacia frente a la complejidad y magnitud del fenómeno. Es necesario crear mecanismos para que la política local y regional incida en la definición de prioridades de política a nivel global. Para ello se hace imprescindible trabajar sobre un *concepto de regionalización* que no se reduzca a los ámbitos intranacionales, sino que estudie los procesos de integración supranacionales como espacios que permitan mejorar la democratización a nivel global. La gestión actual de las instancias de gobierno mundial, al tratar de manejar las actuales tendencias que se desatan de la globalización, demuestra carecer de una racionalidad que esté a la altura de la complejidad de los procesos económicos y políticos globales, ausencia de racionalidad que está en la base de la reproducción del ciclo de generación de la pobreza a nivel global. Mientras la gestión económica tiende a planetarizarse, la gestión social y po-

lítica o se subordina a la esta lógica economicista, o se recluye en una dimensión de resistencia amparada en la ficticia seguridad de las fronteras nacionales. Es imprescindible ampliar el espacio de construcción de la política global, perfeccionar las instancias de gobierno mundial, superando la lógica de la pura y exclusiva resistencia a la globalización, lo cual implica la potenciación y extensión de la democracia procedimental, y el fortalecimiento de los derechos y de los valores de pertenencia a una ciudadanía global y multicultural, como nueva fuente de legitimidad para la acción política.

BIBLIOGRAFIA

- Amin, S., 1999, *Capitalism in the Age of Globalization*, trad cast, *El capitalismo en la era de la Globalización*, Paidós, Barcelona.
- Banco Mundial, 1990, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990: la pobreza*, Washington, D.C.
- Echeverría, J., 2000, "Max Weber y la sociología como crítica valorativa", en *Revista Ciencias Sociales*, n. 19 Quito, Diciembre.
- Elías, N., 1994, "De la tribu al planeta de los derechos", en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo, Quito.
- Habermas, J, 199, *Die Einbeziehung des Anderen*, trad cast, *La inclusión del Otro*, Paidós, Barcelona.
- Held, D, 1995, *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, trad cast, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona.
- Negri A., 1992, *The politics of Subversión*, traducción al castellano, *Fin de siglo*, pp.100-101, Paidós, Barcelona.
- Nusbaum, M., 1999, *Los límites del patriotismo*, Paidós, Barcelona.

CAPÍTULO 7

La Debacle Simbólica del Ecuador en la Coyuntura Finisecular

Erika Silva Charoet

I. Introducción

Cuando en 1991 acuñamos el concepto de "nación en ciernes" para el Ecuador de fines del siglo XX, (Quintero y Silva:1991) proponíamos comprenderlo como realidad y como posibilidad. Realidad de una sociedad, trabada en su constitución como "comunidad imaginada", (Anderson:1986) por la vigencia de códigos y prácticas culturales de signo colonial emanadas desde diversas fuentes de poder; posibilidad de hacerlo mediante el desarrollo de una nueva "substancia síquica" (códigos, símbolos, imaginarios) que otorgue a la diversidad societal un sentido de pertenencia colectiva. A casi diez años de propuesto dicho concepto, nadie discute la realidad de nación en ciernes del Ecuador,¹ pero sí, en cambio, se escuchan, desde distintos puntos del país, voces que lo cuestionan como posibilidad de futuro. ¿Qué ha sucedido?

¹ A diferencia de entonces, en el que en ciertos sectores de las ciencias sociales ecuatorianas se daba por descontado la vitalidad de un Estado Nacional cuyos orígenes habrían arrancado con la independencia de España, Estado enfrentado, a fines del siglo XX, a la emergencia de nacionalidades indias.

En el contexto de una crisis *integral y estructural* que invade todos los ámbitos, la sociedad ecuatoriana ha vivido, en esta coyuntura finisecular, una serie de eventos que la han cuestionado simbólicamente.² En consecuencia, hoy, como en ningún otro tiempo de la época contemporánea, se constata un afán colectivo por visualizar al país preñado de emociones encontradas; se registran intensos procesos de desidentificación e identificación; se manifiesta una crisis de referentes y cambios en el imaginario colectivo; se repiensen utopías de futuro.

Si, como ha sido propuesto, la nación es una comunidad política imaginada "construida simbólicamente según el modelo de familia..., de...etnia... y de...comunidad religiosa, y particularizada por 'mitos de masa' nacionales propios y específicos", (G. Gimenez, 1993:5) cabe preguntarse ¿qué está sucediendo con esos modelos y mitos en este momento de introspección colectiva? En otras palabras, ¿cómo imaginamos al Ecuador, cómo encaramos nuestras similitudes y diferencias, cómo delimitamos la frontera, cómo conceptuamos y miramos al Otro? Es, precisamente, esto lo que indagaré en las páginas que siguen.³

² Tales como, los sucesivos levantamientos indígenas que arrancan en junio de 1990 y que tienen su ápice con la caída del gobierno de Jamil Mahuad el 21 de enero del 2000; la guerra fronteriza del Cenepa (1995) y la firma de la paz con el Perú (1998); la suplantación del sucre por el dólar como moneda nacional; la donación de la base de Manta a los EE.UU.; y la propuesta de las autonomías por parte de la élite económica y política guayaquileña.

³ Este es un trabajo provisional sobre el tema enmarcado en un proyecto de más largo alcance. Para la elaboración de la presente ponencia mis fuentes han sido los discursos de los editorialistas y lectores de dos periódicos: *El Comercio* (Quito) y *El Universo* (Guayaquil) entre enero e inicios de noviembre del 2000. Dado el escaso tiempo del que he dispuesto para hacer este trabajo, he levantado información de los meses de enero, febrero, marzo, mayo,

II. Imágenes sobre el Ecuador y los ecuatorianos

¿Cómo imaginamos al país y cómo nos vemos los ecuatorianos? El núcleo de las visiones sobre el país se produce y reproduce a partir de la contradicción naturaleza-cultura. El mito sostiene que nuestra tierra, como regalo de Dios, nada en riqueza y abundancia. "Geografía de oro", "tierra de privilegios", "portento de la naturaleza", son algunos de los calificativos endilgados.⁴

Sin embargo, los ecuatorianos hemos "malgastado o subutilizado", "abusado sistemáticamente", y "desperdiciado" los "regalos recibidos".⁵ En consecuencia, seguimos siendo "mendigos sentados sobre una roca de oro", según la metáfora que Teodoro Wolf formulara para la sociedad colonial quiteña, o nos miramos "como Tántalo que lo tiene todo, y, sin embargo...no lo puede conseguir".⁶ Así, a diferencia de los israelitas, tenemos la Tierra Prometida, pero no somos el Pueblo Elegido. O, en otras pala-

julio, agosto, octubre e inicios de noviembre.

⁴ Véase Rafael Díaz Ycaza, *El Universo*, 4-01-00, I-8; Xavier Benedetti Roldós, *El Universo*, 16-01-00, I-10; Rodrigo Fierro Benítez, *El Comercio*, 3-02-00, A4) "Que en este país hay demasiados volcanes, demasiado mar, demasiado oro y tierras como para no plantearnos un destino enorme..." (Benedetti, op. cit.) En el Mito del Señorío sobre el Suelo, que formulo en *Los Mitos de la Ecuatorianidad*, también se encuentra presente esta idea de naturaleza pródiga: "...el Ecuador es un país inmensamente rico, privilegiado por la naturaleza, pero de geografía indómita, feraz, difícil de vencer". (Silva,1995:12)

⁵ Salas Guzmán, *El Comercio*, 13-01-00, A5; Eduardo Castillo Barredo, *El Universo*, 4-02-00, I-8; Jaime Damerval, *El Universo*, 13-02-00, I-10; 16-01-00, I-10)

⁶ J. Damerval, 13-02-00, I-10.

bras, el problema del Ecuador es los ecuatorianos.⁷

La naturaleza aparece como el polo positivo, dignificante en el imaginario sobre el país. Es poseedora de grandeza y encarna la bondad y generosidad de Dios-Padre y Tierra-Madre. El polo sociedad-cultura, en cambio, encarna lo negativo y degradante: al no corresponder a esta bondad, los ecuatorianos hemos roto el código de lealtad filial deviniendo en "malos hijos". La "depredación sistemática de nuestro vasto territorio originario",⁸ que, finalmente, ha convertido "en muñón la heredad territorial",⁹ es el emblema de esta deslealtad filial. Fuimos grandes, somos pequeños; fuimos perfectos, somos tullidos. Naturaleza gigante, sociedad-cultura enanas.¹⁰ El sentido de *pequeñez*, tan dominante en el imaginario sobre el país, no se refiere, por consiguiente, a su materialidad, a su geografía, sino a su espiritualidad, a su gente, a su cultura. Es la deslealtad histórica de los ecuatorianos la que

⁷ "Recibimos todos los regalos reservados para el Rey de reyes. El nos lo dió para que lo aprovechemos, pero los hemos desperdiciado...Nos pasó el oro...Se transformó en oro negro, en grandes recursos naturales, tierras cultivables, paisajes, playas, montañas y una diversidad ecológica envidiable...¿Por qué hemos malgastado o subutilizado los regalos recibidos?"(Roberto Salas Guzmán, *El Comercio*, 13-01-00, A5)

⁸ Castillo Barredo, *El Universo*, 21-07-00, 1-8).

⁹ Jorge Salvador Lara, *El Comercio*, 30-10-00, A4.

¹⁰ "Ecuador Gulliver vive en una tribu de enanos: Ecuador...Cuando un presidente enano no hable en tono de gigante debe ser renunciado...Porque un enano no debe hablar por un país gigante..."(Benedetti Roldós, *El Universo*, 2-01-00, 1-10) "Lilliput la grande puede...vanagloriarse de ser el país con más problemas por kilómetro cuadrado y por habitante".(M. Aráuz, *El Comercio*, 8-01-00, A5)

ha hecho pequeño a un país grande.¹¹

Presumo que el modelo de familia que se prefiguraría como resultante de esta relación simbólica entre padres sobreprotectores e hijos desleales¹², correspondería más a un modelo de familia disfuncional, caracterizada por relaciones asimétricas de poder y generadora de conductas distorsionadas y negativas de parte de sus miembros.

Precisamente, el sentido de culpa que brota de la deslealtad, es expresado por medio de juicios lapidarios sobre nuestras actitudes, comportamientos y mentalidades. A la hora de mirarnos, abundan los defectos: "inauténticos", "desvalorizados", "con complejo de inferioridad", "excluyentes", "racistas", "vivos criollos", "vagos", "indolentes", "aguantones", "conformistas", "pasivos", "ni hacemos ni dejamos hacer", "egoistas", "ingenuos", "estamos todos contra todos", "negativos", "destructivos", "pesimistas", "nos encanta seguir la contra" ("contreras"), "desmemoriados", "mudos", "proclives a la victimización y auto-

¹¹ Sobre la idea de pequeñez véase Erika Silva, 1992:25 *passim*. En algunos de los editoriales consultados se registra esta idea fuerza. "Inventamos un muñeco para que expire nuestra vergüenza de no ser grandes...(C)omenzamos grandes. Terminamos pequeños".(Benedetti R., *El Universo*, 2-01-00, I-10); "...pequeño país llamado Ecuador". (A.F. Rojas, *El Comercio*, 21-03-00, A4); "Ecuador es, en su pequeñez soberana, tan importante que nadie podrá destruirlo".(J. Damerval, *El Universo*, 9-01-00, I-10); "...país pequeño..." (J. Rivadeneira, *El Comercio*, 12-03-00, A4); "Según ellos es más bien un pequeño país pero potencialmente rico..." (A.F. Rojas, *El Universo*, 24-08-00, I-8, 10)

¹² "Dios nos ama...Ecuador no va a morir. Y si pudiera, moriría en un huerto colmado, entre muchedumbre de olas y pájaros".(J. Damerval, *El Universo*, 9-01-00, I-10) "El Ecuador estalla en riquezas.....Dios hizo lo suyo; nos dió todos los recursos. Los ecuatorianos desoyendo a Dios, seguimos divididos en tribus políticas devastando al país".(Benedetti R., *El Universo*, 30-07-00, I-14)

compasión", "tramosos", "mentirosos", "facilistas".¹³ Pocas cualidades, en cambio, son identificadas, algunas de la cuales bien podrían ser también defectos: "dóciles", "bondadosos", "buen corazón", "comprensivos", "sencillos", "trabajadores", "aventureros", "audaces".¹⁴ Tales visualizaciones evidencian, ciertamente, la baja autoestima que tenemos como pueblo, pero, ¿acaso no podrían interpretarse también como actos de contricción colectivos en búsqueda de redención?

Así pues, la intervención de la cultura sobre la naturaleza ha transformado al país que "estalla en riquezas", en un pobre país. Como en ningún otro momento, en el actual abundan sus visualizaciones negativas: "país de despojos", "país de lágrimas", "paraíso del absurdo", "país de nadie", "torre de Babel", "castillo de naipes", "país corcho", "país racista", "país enredado, fragmentado, escindido", "boceto de país", "país de opereta", "país excluyente e intolerante", "país novela", "país macondiano", "país en el que nada hace sentido", país que "hace el ridículo", "país de gobiernos sin gobierno", "de la política sin política", "país que va a contravía de la historia", "riesgo-país", "pais-aje", "país extraño",

¹³ Véase José Mario Ruiz Navas, *El Universo*, 18-01-00, I-8; 18-07-00, I-8; 3-10-00, I-8; X. Benedetti Roldós, *El Universo*, 23-01-00, I-10; Raúl Gangotena R., *El Comercio*, 8-01-00, A4; M. Aráuz, *El Comercio*, 8-01-00, A5; Cartas al lector, *El Comercio*, 10-01-00, A9; Roberto Salas Guzmán, *El Comercio*, 13-01-00, A5; Hernán Ramos B., *El Comercio*, 4-02-00, A4; Manuel Terán, *El Comercio*, 9-02-00, A5; Simón Pachano, *El Universo*, 20-03-00, I-16; Kurt Freud R., *El Comercio*, 24-03-00, A5; David Samaniego T., *El Universo*, 3-05-00, I-8; Rubén Darío Buitrón, *El Universo*, 21-05-00, I-2; 23-07-00, I-2; José Villamil, *El Comercio*, 9-05-00, A5; Santiago Gangotena, *El Comercio*, 23-05-00, A5; E. Castillo Barredo, *El Universo*, 21-07-00, I-8; Fabián Corral B., *El Comercio*, 3-07-00, A4; 21-08-00, A4; *El Universo*, 13-08-00, I-7;

¹⁴ Raúl Izurieta Mora Bowen, *El Universo*, 17-01-00, I-14; 3-07-00, I-8; Cartas del lector, *El Comercio*, 14-03-00, A5; Rubén D. Buitrón, *El Universo*, 21-05-00, I-2; Santiago Gangotena, *El Comercio*, 23-05-00, A5.

"país complejo", "país de grandes y tenaces paradojas", "país de contrastes", "país de transición", "país de mala memoria", "incorregible país", "país perdido en el laberinto de la búsqueda estéril de una identidad nacional", "país hundido", "enfermo", "sigue sin reflejos", "yace en el foso", "está siendo conducido al quirófano", "en terapia intensiva", "curiosidad política", "país a punto de ser crucificado", son algunas de las metáforas a través de las cuales actualmente se expresa la frustración del proceso de construcción simbólica del Ecuador como comunidad colectiva.¹⁵

Este discurso denigrante del colectivo, de alcance -este sí- nacional, es, sin embargo, funcional al sistema de dominación. Por su intermedio, los poderosos pueden evadir sus responsabilidades en el manejo del poder e irradiar las consecuencias de sus continuados fracasos como efectos de las conductas del colectivo.

III. Los símbolos

Al conceptuarse a la nación como comunidad imaginada, se

¹⁵ Rafael Díaz Ycaza, *El Universo*, 15-01-00, 1-8; Raúl Izurieta Mora Bowen, 17-01-00, 1-14; X. Benedetti R., *El Universo*, 23-01-00, 1-10; 13-08-00, 1-16; Alfredo Negrete, *El Universo*, 30-01-00, 1-10; Raúl Gangotena R., *El Comercio*, 8-01-00, A4; Cartas del lector, *El Comercio*, 12-01-00, A5; Gonzalo Ortiz C., *El Comercio*, 13-01-00, A4; Gonzalo Ruiz, *El Comercio*, 21-01-00, A5; 11-08-00, A5; 6-10-00, A5; Patricio Quevedo T., *El Comercio*, 26-01-00, A4; Hernán Ramos, *El Comercio*, 4-01-00, A4; 11-08-00, A4; Edmundo Ribadeneira, *El Comercio*, 6-02-00, A5; 5-03-00, A5; J. Rivadeneira, *El Comercio*, 6-02-00, A4; 12-03-00, A4; 28-05-00, A4; 8-10-00, A5; César Montúfar, *El Comercio*, 9-02-00, A5; M. Aráuz, *El Comercio*, 19-02-00, A5; José Villamil, *El Comercio*, 22-02-00, A5; E. Castillo Barredo, *El Universo*, 4-02-00, 1-8; Francisco Febres Cordero, *El Universo*, 17-02-00, 1-8; Santiago Gangotena, *El Comercio*, 14-03-00, A5; Juan Fernando Salazar, *El Comercio*, 19-03-00, A4; *El Universo*, 24-05-00, 14; Roberto Ramia, *El Comercio*, 30-05-00, A5; Rubén D. Buitrón, *El Universo*, 23-08-00, 1-2; A. F. Rojas, *El Universo*, 24-08-00, 1-8; Fabián Corral, *El Comercio*, 14-08-00, A4; 23-10-00, A4.

le está asignando una dimensión simbólica, más que estructural: la comunidad existe "en las mentes de sus miembros", en tanto éstos se vinculan o comprometen con un "cuerpo común de símbolos", que pueden ser de tipo material o ideal, pero cuya función es la de transformar "la realidad de diferencia en apariencia de similitud". (Cohen, 1989:16, 21, 98)

Se ha propuesto que es precisamente esta dimensión simbólica, la que convierte a la nación en artefacto unificante. Los símbolos compartidos adoptan un carácter "cuasi-religioso", imbuéndola de la "majestad de lo sagrado". Su culto, por medio de símbolos, ritos y creencias, constituye la prolongación secularizada del culto a los dioses lares o al de los ancestros. Así, la nación se vive como una "patria mística", anónima y envolvente que tiende a reabsorber las diferencias bajo su manto sagrado. (Gimenez, 1993:17)

En referencia a esta dimensión sacra de la nación, la experiencia ecuatoriana de los últimos tiempos revela una acelerada erosión de aquellos símbolos que tradicionalmente nos cohesionaban como comunidad.¹⁶ Sin duda, la máxima expresión de

¹⁶ "Un 10 de agosto...casi sin banderas que recuerden lo clásico de la fecha en que debe conmemorarse el día de la patria", (G. Ruiz A., *El Comercio*, 11-08-00, A5) "El 10 de agosto está a punto de pasar al olvido (por) el decreto del poder ejecutivo de constituir un 'puente vacacional'. Se convierte a un día importante en un día común y corriente. Con esta actitud, la identidad del Ecuador está desapareciendo..." (Carta del lector, *El Comercio*, 12-08-00, A5) "Ahora, mediatizado y mediocrizado el sentimiento nacional, erosionado el civismo... se advierte claramente en los días fastos la ausencia de banderas en edificios públicos y privados..." (J. Salvador Lara, *El Comercio*, 30-10-00, A4) "¡Pobre Patria!, la hemos entregado estampando nuestra soberanía en convenios que ignora la mayoría del pueblo; entregamos nuestro territorio en el que está una base...y lo peor, se llevan nuestra alma que ufana constituía el medio de pago, 'el sucre'". (Lector, *El Universo*, 6-10-00, 1-12).

este proceso de desacralización, o profanación del modelo religioso sobre el que se fundamentó la construcción del imaginario de nación, ha sido la muerte del sucre, decidida por las élites dominantes regionales, con la anuencia de los EE.UU.

Decir que la adopción del dólar como moneda nacional "no cambia mi pertenencia a lo que es esencia de ecuatorianidad", o que la identidad no descansa en "cosas tan banales como la moneda",¹⁷ es desconocer que esas cosas, en tanto símbolos, es decir, cargadas de significación y con capacidad de producir significado, son, precisamente, las que nos proporcionan el sentido de pertenencia colectiva.

Pero, el sucre no era un símbolo cualquiera. Era uno de los pocos símbolos nacionales. Permitía imaginar a la comunidad y a su cuerpo político como soberanos, es decir, libres, autónomos, autodeterminados. Como un lector diría: "la moneda es un símbolo (de identidad) mucho más importante que la bandera y el escudo, porque es una de las condiciones que un país necesita para ser libre e independiente".¹⁸

Pregunto: ¿Qué sentido del Yo colectivo nos proporciona la circulación cotidiana de un símbolo propio de un Estado extranjero? ¿Qué sentimientos y emociones genera entre nosotros? ¿Qué memoria compartida evoca? ¿Qué sentido de la autoridad transmite? ¿Refuerza en el colectivo valores como la solidaridad, la lealtad y la libertad?

La adopción del dólar como moneda nacional, implica el desmantelamiento de la frontera, de aquella marca que permite

¹⁷ David Samaniego T., *El Universo*, 3-05-00, 1-8; Simón Pachano, *El Universo*, 27-03-00, 1-16.

¹⁸ *El Universo*, 2-05-00, 1-6.

establecer la similaridad y la diferencia de nuestra comunidad respecto de otras. Por consiguiente, generará un doble proceso: por un lado, agudizará la desidentificación de los ecuatorianos como connacionales,¹⁹ y, por otro, debilitará aún más la lealtad ciudadana frente a un Estado que ha renunciado al ejercicio de su soberanía.

III. El imaginario sobre los indios

El modelo étnico²⁰ sobre la base de la cual se intentó construir simbólicamente al Ecuador, una sociedad étnicamente diversa con predominio de indios y mestizos, fue el de la cultura occidental, propia de los blancos europeos que nos conquistaron. Para ello debió forjarse un mito: el de que los indios son una Raza Vencida, y proponerse un nuevo emblema de identidad: el del mestizaje como blanqueamiento, o el de la inevitable occidentalización de nuestra cultura andina (Silva, 1992:14 *passim*).

La idea de que los indios eran un pueblo vencido en vías de extinción, era dominante en el país hasta fines de los años 80. Las voces que, por entonces, replanteábamos la importancia del tema en el mundo académico, éramos una minoría poco entendida. Sin embargo, cuando los indios se levantan en junio de 1990, y protagonizan a lo largo de la década una serie de movilizaciones con nuevas tácticas nacidas de su práctica cultural de resistencia centenaria, que culminan con aquella que contribuyera al derroca-

¹⁹ El "desangre" del país, como ha sido caracterizada la migración masiva de ecuatorianos al exterior por algunos editorialistas, también podría constituir una manifestación de este proceso de desidentificación nacional.

²⁰ Según G. Giménez, el modelo étnico "remite a una forma de identidad colectiva caracterizada por su origen ancestral común, por una tradición cultural compartida y por relaciones internas del tipo *gemeinschaft*..."(1993:16)

miento del gobierno de Jamil Mahuad el 21 de enero del 2000, se evidencia la puesta en disponibilidad del Mito de la Raza Vencida,²¹ cuestionándose, por consiguiente, el modelo étnico sobre el cual se había intentado construir la ecuatorianidad.

Ya lo decía en 1992: La nueva presencia política de los indios "ha logrado situar a las clases dominantes...en la encrucijada de una reconstitución simbólica de su poder, que tendrá que pasar necesariamente por una redefinición de sus visiones e imágenes sobre los indios, si algún interés por mantener el perfil hegemónico de su sistema político evidencian" (Silva, 1992:55).

El análisis de las profusas imágenes sobre los indios generadas en las fuentes consultadas entre enero y principios de noviembre de este año, revelan la persistencia de la mirada colonial sobre el "Otro", pero también muestran importantes cambios en curso en el imaginario sobre los indios en la sociedad ecuatoriana.

En primer lugar, los indios han dejado de ser *invisibles*, o de ser meros "objetos" de la historia.²² Ahora son visualizados como

²¹ Sobre el contenido del Mito de la Raza Vencida, véase Erika Silva, op. cit., p. 14.

²² Luis Macas sostiene que el movimiento indígena ha logrado una "visualización histórica". "De lo invisible como actor social y sujeto histórico casi inexistente, el movimiento ha posicionado nuevos escenarios, ha cambiado los contenidos del debate político y ha posibilitado el redescubrimiento de la identidad del país". (*El Comercio*, 11-07-00, A5) P. Quevedo Terán, por su parte señala que se ha confirmado "la impresión de que la mezcla de indígenas organizados y de su presidente, ha llegado hasta la mayoría de edad...constituye ahora un verdadero protagonista de la vida ecuatoriana 'un sujeto y ya no solo un inerte objeto de la historia'". (*El Comercio*, 12-07-00, A4)

importantes protagonistas de ella. En efecto, son conceptuados como "el grupo social con mayor capacidad de movilización del país", como un "actor fundamental del proceso de democratización del Ecuador", como la "mayor organización de toda la historia republicana" y "la mayor organización social del Ecuador", se dice que "han adquirido una influencia política de la que carecen los más pobres", y que "han ocupado un espacio importante en el escenario nacional", entre otros juicios.²³

Más aún, en la coyuntura actual se registra su revalorización inédita como actores socio-políticos. De hecho, sus iniciativas han sido elevadas al rango de modelos de conducta a ser imitados en el contexto de un vacío de liderazgo político nacional. Así, por ejemplo, se expresa que "saben hacer cumplir", que "tienen el coraje de hacer", son "resueltos", su "unidad fue el mejor ejemplo", "si no es por lo que hacen las organizaciones indígenas" qué sería de nosotros, "fue la voz de la frustración histórica", "puede dar (a las élites políticas) una lección práctica de dignidad, transparencia e idealismo democrático".²⁴ Las palabras de una lectora reflejan la convivencia simultánea de los viejos estereotipos y las nuevas imágenes en el discurso actual sobre los indios. Ella dice: "A los indios llamamos indios ignorantes...Pero...la clase indígena ha demostrado ser la más organizada...Solo los indígenas salieron a exigir que se les permita sobrevivir con dignidad".²⁵

²³ Alfonso Oramas G., *El Universo*, 17-01-00, I-14; César Montúfar, *El Comercio*, 19-02-00, A5; *El Universo*, 20-02-00, I-14; Osvaldo Hurtado, *El Comercio*, 4-03-00, A5; Fabián Corral B., *El Comercio*, 17-01-00, A4)

²⁴ R. Izurieta Mora B., *El Universo*, 24-01-00, I-12; Aminta Buenaño, *El Universo*, 29-01-00, I-4; Luis Arias Altamirano, *El Universo*, 29-01-00, I-8; Miguel Rivadeneira, *El Comercio*, 7-02-00, A5; Juan Fernando Salazar, *El Comercio*, 20-02-00, A4; Washington Herrera, *El Comercio*, 14-03-00, A4; Roberto Ramia, *El Comercio*, 30-05-00, A5.

²⁵ *El Comercio*, 24-01-00, A5.

Existen indicios, asimismo, de nuevos sentidos de lo que es ser indio hoy, ya no asociados solo a la identificación por pertenencia, sino también a procesos de identificación por referencia.²⁶ "Los In-Dios hemos vuelto -dice un lector-, no como una raza, sino como un *elevado estado de conciencia*".²⁷ Parecería también, aunque de esto hay pocos signos en las fuentes consultadas, que la visibilización de los indios estaría incidiendo en la modificación del concepto de mestizaje como "blanqueamiento", insinuándose la construcción de un nuevo concepto que pretendería otorgar el sentido de *primacía de pertenencia* de los ecuatorianos al mundo indígena andino.²⁸ Dicha visibilización, además, estaría desatando procesos de etnogénesis indígena en otras regiones del país.²⁹

²⁶ Según G. Giménez, la identificación por referencia "es la autoproyección de los individuos en comunidades imaginarias envolventes ('cuerpos místicos') que desbordan los espacios de las interacciones de alta frecuencia y se definen por su carácter imaginario, invisible y anónimo". (1993:25)

²⁷ *El Comercio*, 1-03-00, A5.

²⁸ Así, por ejemplo, Fabián Corral B. escribe un artículo sobre el poncho como "símbolo de la cultura mestiza". El mismo autor, al referirse a los indios suele caracterizarles como "los de poncho". El poncho, entonces, es prenda mestiza y signo indio. Dice que el poncho ha quedado "como atuendo característico de las comunidades indígenas...Se ha convertido en modo de afirmar la 'conciencia de ser distinto', en expresión étnica que quiere marcar la diferencia con la comunidad...(S)e ha transformado ...en instrumento de idioma racial...Pero lo dramático -enfatisa- es que esa prenda *siempre fue tejido nacional, trama mestiza*, mezcla de culturas, fuente de identidad y de vivencias..." (*El Comercio*, 28-03-00, A4).

²⁹ Refiriéndose a los indios que viven en Guayaquil, Santiago Pérez dice que la presencia de Antonio Vargas el 21 de enero, ha estimulado para que se empiecen "a reconocer orgullosos: somos indios..." (*El Comercio*, 4-08-00, A5).

Sin embargo, en el imaginario actual sobre los indios predomina la mirada colonial, en la que se mezclan imágenes que lo representan como proveniente del mundo de lo salvaje, como fuerza amenazante, también como miembros de una cultura inferior, como sujetos manipulados y manipulables, como pueblo dolorido, humillado y mísero, o como propiedad de los ecuatorianos blanco-mestizos.³⁰ Los discursos valorativos sobre el 21 de enero de este año, escritos por algunos editorialistas de los periódicos consultados, están preñados de esa mirada colonial en las profusas metáforas, símiles e imágenes orientadas a descalificar y estigmatizar a sus actores y a los acontecimientos suscitados.

Estos expresan el asombro de experimentar, en la vida real y no en el rito, un "mundo al revés" en el que los roles socialmente asignados en una sociedad jerárquica, súbitamente se trastocan. De ahí los calificativos de "noche negra", "viernes negro", "folklórico levantamiento", "triunvirato insólito", "sacudón", "revolcón", "cantinflesco triunvirato", "criatura inviable", "golpe de Estado estrafulario", "malhadado conato revolucionario", "insólito maridaje indígena-militar", "insensata trastada", entre otros.³¹

³⁰ Raúl Izurieta Mora Bowen, *El Universo*, 24-01-00, I-12; Edmundo Durán Díaz, *El Universo*, 28-01-00, I-8; Orlando Alcívar Santos, *El Universo*, 28-01-00, I-8; Luis Arias Altamirano, *El Universo*, 24-01-00, I-8; Rodrigo Fierro Benítez, *El Comercio*, 20-01-00, A4; Jaime Bejarano, *El Comercio*, 25-01-00, A4; Fabián Corral, *El Comercio*, 31-01-00, A4; Carlos Jaramillo Abarca, *El Comercio*, 31-01-00, A5; Edmundo Ribadeneira, *El Comercio*, 6-02-00, A5; Katia Murrieta, *El Universo*, 8-02-00, I-8; Luis Felipe Duchicela, *El Universo*, 11-02-00, I-8; *El Universo*, 20-02-00, I-14; Simón Pachano, *El Universo*, 20-03-00, I-16; Humberto Vacas Gómez, *El Comercio*, 18-03-00, A4; Fernando Santos Alvite, *El Comercio*, 9-03-00, A5.

³¹ Véase *El Comercio* y *El Universo* de enero a julio del 2000.

Lo que asombró a estos "orientadores de opinión", fue el trastrocamiento momentáneo de un orden simbólico racista, en el que "los de poncho" y piel morena son considerados inferiores. Fue, en otras palabras, la experiencia, inaceptable en la mentalidad colonial, de ver al "indio alzado" ocupando el espacio inmemorialmente asignado al "blanco". De ahí los calificativos de "increíble, inconcebible, absurdo, inaudito", de "bochornosos sucesos", de "mancha en nuestra historia", de "pesadilla que alucinó al país", y la expresión de sentimientos tales como el "horror", la "vergüenza", y el "ridículo frente al mundo".³² No le gustó al país racista mirarse en el espejo y contemplarse tal cual es.

La conversión del movimiento indígena en actor gravitante de la escena política nacional, y, desde los intereses de la dominación en una fuerza amenazante, ha tendido a reforzar la frontera blanco-mestiza entre las élites del país. Así, ellas aceptan que los indios luchen por "las reivindicaciones de sus gentes 'las de poncho, pobreza y tupulli'"; como "pueblos diferentes" que son, pero rechazan que asuman la representación del colectivo social. Para desvalorizar su demanda, se caracteriza a su movimiento como "sandinismo quichua", a su ideología como "mesianismo y fundamentalismo étnico", su mitología es "etnocéntrica", sus "utopías arcaicas", sus líderes son los "nuevos ayatolas de la ínsula", y sus aliados los "viejos dirigentes sindicales" y líderes de una "izquierda envejecida".³³

Otro argumento utilizado para descalificarlo, es aducir que

³² Ibid.

³³ Fabián Corral B., *El Comercio*, 17-01-00, A4; Rodrigo Fierro Benítez, *El Comercio*, 20-01-00, A4; *El Comercio*, 6-02-00, A7; Alfonso Oramas, *El Universo*, 1-05-00, I-10.

los indios representan "solo" al 12% de la población.³⁴ ¿Cómo podría entonces, con este mismo argumento, justificarse la legitimidad de la representación de la minoría "blanca" que ha gobernado este país desde la Colonia? Argumento insostenible que trata de ocultar la fuerza de la mirada colonial sobre los indios.

Por su parte, las clases dominantes regionales serranas invisibilizan a los indios como representantes de las demandas regionales, cuando plantean que "no existen en la sierra liderazgos que impongan respeto para este sector de la patria..."³⁵ Sin embargo, es evidente que es precisamente en esta región en donde se ha desarrollado el liderazgo social de mayor envergadura e impacto político de los últimos tiempos, que, indudablemente, ha impuesto respeto hacia sus poblaciones, en especial, las excluidas. Su invisibilización, descalificación y estigmatización solo manifiesta el prolongado latido del modelo étnico blanco europeo en el corazón y las mentes de las élites locales.

IV. La Frontera Regional

¿No es acaso la delimitación de la frontera blanco-mestiza

³⁴ Véase Manuel Terán, *El Comercio*, 12-01-00, A5; Osvaldo Hurtado, *El Comercio*, 4-03-00, A5; Humberto Vacas Gómez, *El Comercio*, 18-03-00, A4. Políticos como León Febres Cordero (derecha, socialcristiano) y Osvaldo Hurtado (centro-derecha, demócrata cristiano) sostienen que la población indígena es menos de dos millones y, como tal, "no tiene derecho de imponer su visión del mundo en el Ecuador", mientras el movimiento indígena sostiene que los indios son 4 millones. (*El Universo*, 7-05-00, i-6-7)

³⁵ Carlos Vallejo, *El Comercio*, 5-10-00, A5. Se dice que las carreteras de la sierra están destrozadas, pero que "no hay quien proteste por esta situación, pues todos estamos como adormilados frente a los problemas...(A) la Sierra nadie la defiende..." (Washington Herrera, 14-03-00, A4)

uno de los fundamentos del movimiento en pro de las autonomías liderado por las fuerzas oligárquicas guayaquileñas? Presumo que sí. Cuando el Alcalde de Guayaquil declaraba, en respuesta a un comunicado de los Prefectos de la Sierra sobre las autonomías, que: "Si alguien quiere volver al Tahuantinsuyo tiene derecho, pero los guayasenses van a ejercer su autonomía de cara al 2001", está marcando dicha frontera, crecientemente delimitada en los discursos de algunos intelectuales guayaquileños. (*Vistazo*, 797, Nov. 2000: 10)

Así, Jaime Damerval caracteriza al Ecuador como "un país-frontera...interpuesto...entre *dos mundos*: el mundo caribeño...vibrante, violento, bailante; y el mundo indígena...estancado, ofendido, melancólico...; entre *dos gigantes*... Colombia y Perú... (y entre) *dos países en una sola nación*: Costa y Sierra, cada uno con su idiosincracia y su función económica".³⁶ Y Alfonso Oramas habla de "hechos diferenciales" refiriéndose a "aquellos factores que alientan la existencia de pueblos con personalidad propia...(que) obedece a peculiaridades muy diversas". En otro artículo, el mismo autor dice: "...debemos aceptar que estamos frente a la que quizás sea la demostración más vital y palpable de las profundas diferencias que existen en las percepciones de costeños y serranos.....(E)l modo con el cual cada región encara los problemas y plantea las soluciones...obedecen a patrones tan distintos que suponen la evidencia de opciones electorales de *naciones distintas*, antes que la constancia vigorosa de una sola".³⁷

En el contexto de una profunda crisis simbólica de la dominación, las élites guayaquileñas se han propuesto "fortalecer la identidad de los guayaquileños" o "guayaquileñizar a Guaya-

³⁶ *El Universo*, 13-07-00, 1-16.

³⁷ *El Universo*, 30-10-00, 1-10; 24-05-00, 1-12, énfasis nuestro.

quil",³⁸ "mezcla poblacional de indios, negros, montubios, mestizos y mulatos",³⁹ y, sobre esa base, reconstituir su hegemonía entre las burguesías regionales. Que Guayaquil-Costa es una "nación distinta" a Quito-Sierra, es una idea-fuerza en la construcción de la guayaquileñidad, que ahora se amplía hacia el nuevo concepto de "guayasense", abarcativo de un territorio más amplio y delimitado.⁴⁰ El cotidiano y radical discurso anticentrista, su imagen de "puerto y puerta", así como de "ave fénix que renace una y otra vez de las cenizas y el lodo", la reafirmación de valores tipificados como "guayaquileños", tales como la altivez, el liderazgo, el desafío al peligro y la libertad, constituyen piezas claves de ese nuevo discurso identitario, que se construye marcando la diferencia con el "Otro", allende la cordillera.⁴¹

El eje de la construcción identitaria guayaquileña/guayasense/costeña es el proyecto de las autonomías. Este articula el pasado y el futuro de Guayaquil en el presente. Ha sido formulado como una "actitud ante la vida", como una "aspiración inmanente", o un "espíritu" propio de los costeños, forjado en la experiencia histórica de sus relaciones políticas y económicas,⁴² así entendido también por "los grandes repúblicos

³⁸ *El Universo*, 2-07-00, 1-7,8.

³⁹ Fernando Iturburu, *El Universo*, 17-07-00, El Gran Guayaquil:4.

⁴⁰ Alfonso Oramas, *El Universo*, 17-01-00, 1-14; Pedro J. Valverde Rubira, *El Universo*, 19-01-00, 1-8; 3-05-00, 1-8.

⁴¹ Pedro J. Valverde R., *El Universo*, 3-05-00, 1-8; Rafael Díaz Ycaza, *El Universo*, 8-07-00, 1-8; Luis Rosero, *El Universo*, 23-07-00, 1-14; palabras de León Febres Cordero, *El Universo*, 26-07-00, 1-2; E. Castillo B., *El Universo*, 6-10-00, 1-12.

⁴² La autonomía, "...pronunciamiento expresado desde los días iniciales de la República..." (R. Díaz Ycaza, *El Universo*, 22-01-00, 1-10) Jaime Nebot dice: "...con ley... o, sin ella, nosotros y otros, debemos ser

guayaquileños: Olmedo, Rocafuerte..."⁴³ Pero, la autonomía también constituye la "agenda histórica", el "destino" actual del puerto. Ese destino es el océano. De ahí el nombre de ciudad-destino, recientemente acuñado.

Para Xavier Benedetti, Guayaquil no debe "mirar hacia atrás", debe "lanzarse al océano", "al Asia, centro de destino aéreo y portuario en el Pacífico latinoamericano, centro financiero, de acopio, de producción agroexportadora con la CEDEGE, petrolero en el Golfo, enclave turístico mundial...Hay un camino -dice-; la autonomía regional...¿A quién tiene que consultar? ¿A Quito? Sería el pasado... En cuatro años J. Nebot, puede descubrir que maneja un Estado integrado a la Gran República, con enorme solvencia, financiada, próspera, ordenada, segura".⁴⁴

El "no mirar hacia atrás" de Benedetti, tiene la misma connotación que el "retorno al Tahuantinsuyo" del Alcalde de Guayaquil. En el imaginario de ciudad construido por las élites guayaquileñas, los indios, simplemente, no existen (por más que son

libérrimos y autónomos, porque la autonomía más que una disposición legal es una actitud..." (*El Universo*, 10-10-00, I-2) José Antonio Gómez Iturralde dice: La "lucha autonómica" no es reciente. "Es una aspiración inmanente a la naturaleza del habitante del Litoral venida de nuestro antepasado indígena...(E)l indígena costeño prefirió pactar, tributar, olvidar sus usos, vestirse como español, asumir la lengua extranjera, etc. a condición de mantener su autonomía, a punto tal, que los españoles no podían vivir entre ellos, ni cerca de sus aldeas...La facilidad para desplazarse por los ríos... y el mar...les permitió (a indígenas, criollos y españoles)...ejercer un comercio libre, y con esa práctica se forjó su espíritu autonómico.....que a lo largo de la historia se ha manifestado vivo en los habitantes de la Costa ecuatoriana". (*El Universo*, 12-10-00, I-10)

⁴³ X. Benedetti R., *El Universo*, 23-07-00, I-12.

⁴⁴ Ibid.

cientos de miles los migrantes de las comunidades rurales serranas).⁴⁵ Por eso puede decirse, refiriéndose a las movilizaciones indígenas serranas, que "(p)ara los residentes en la Costa...los más, el problema indígena en todo su contexto no les va ni les viene". O que "Antonio Vargas...quiere *producir el milagro* de integrar también a los aborígenes del Litoral, si es que los hay".⁴⁶

Se afina así, la idea de que los cambios estatales "no pueden allanarse a la simple cosmovisión de un movimiento representativo de una región del país", como el indígena, y que la reivindicación indígena "no necesariamente encaja todas las expectativas nacionales, menos aún las regionales, marcadas a base de una *idiosincracia muy distinta*, por cierto...(tales como)...las autonomías regionales, cuya propuesta lidera, de manera clara, la región de la costa".⁴⁷

Vemos, pues, que el proyecto de autonomías delimita la frontera, entendida como elemento que encarna el sentido de distinción/discriminación, que marca el principio y el fin de la comunidad. (Cohen,1989:12) Esto se logra mediante un sistema de oposiciones que afirma y diferencia al "Yo" del "Otro". Así, el discurso diferencia a la Costa de la Sierra, a la modernidad de la tradición, derecha de izquierda, libertad de servilismo, occidente de oriente, blanco/mestizos de indios. Dice Henry Raad: "La autonomía es una actitud ante la vida...No nos podemos acomodo-

⁴⁵ Los indios migrantes a Guayaquil son muchos "pero son omitidos en las imágenes de la ciudad" impuestas por la Alcaldía de León Febres Cordero. "La ciudad les ha obligado a no mostrarse como indios", (Santiago Pérez, *El Comercio*, 4-08-00, A5)

⁴⁶ (Fierro Benítez, *El Comercio*, 20-01-00, A4; P.J. Valverde R., *El Universo*, 9-02-00, I-8)

⁴⁷ A. Oramas G., *El Universo*, 17-01-00, I-14.

dar a la forma y cultura servil impuestas por incas y españoles...Se agotó el sistema colonial. Con ley o sin ley los guayaquileños somos espiritualmente libérrimos...Nuestro escudo de armas reza 'Guayaquil Independiente', y nuestra actitud ante la vida ha propulsado un sistema liberal que choca con ese cómodo izquierdismo que impera en la Sierra...La autonomía es inherente a nuestra forma de ser".⁴⁸

V. El Sentido de Fragmentación Nacional

La profunda crisis de identidad que hoy vive el Ecuador, no es un mero epifenómeno de la crisis económica y política. Como hemos visto, el proceso de construcción de la nación ecuatoriana, nunca resolvió las contradicciones básicas que envolvían al modelo de familia y de etnia como sus fundamentos simbólicos. Tal realidad se ha transparentado en la coyuntura actual, dado que, eventos de impacto simbólico, han coincidido en un tiempo en el que la crisis económica y política ha desnudado a la dominación de su manto de legitimidad y representatividad. La puesta en disponibilidad de los mitos fundantes de la ecuatorianidad, tales como, el Mito de la Raza Vencida, del Señorío sobre el Suelo, de la Isla de Paz, de la Nación Pequeña, (Silva:1992) así como la erosión y desaparición de símbolos de cohesión nacional, han producido un vacío en el orden simbólico, generando, en el imaginario colectivo, un sentido de fragmentación del país, e incluso proyecciones de nuevas comunidades nacionales a partir de referentes simbólicos más verosímiles. Este proceso se registra de modo relevante en los discursos de los editorialistas consultados.

Vemos que hay quienes diagnostican un proceso en curso de "división" o "balcanización" del Ecuador; otros que perciben que el país se está "muriendo", "desintegrando", que "se le acaba el

⁴⁸ *El Universo*, 1-11-00, I-4.

tiempo", o se conduce hacia el "suicidio colectivo", que está "al borde de la disolución" y el "separatismo".⁴⁹ "El Ecuador, dice Juan Valdano, es como un espejo roto en múltiples fragmentos, cada uno de ellos refleja solo una parte de lo que somos..."⁵⁰ Para otros, el país es "inviable", o, simplemente la "Patria...ya no existe,...ya nadie (la) conoce...(ya) se acabó".⁵¹ Hay quienes imaginan escenarios catastróficos de secesión y constitución de estados paralelos, con amenazas de guerra civil.⁵² Otros van más

⁴⁹ Véase los editoriales de *El Comercio* y *El Universo* entre enero y noviembre del 2000. La visualización del separatismo está asociada al proyecto de las autonomías. "El Ecuador lleva más de siglo y medio sin resolver su problema regional...(E)l país ha llegado a un punto que sería un verdadero suicidio colectivo...el no hacer nada con respecto a la organización del Estado...Este es y ha sido siempre un problema político. Con este problema nació la República y a él le debemos buscar una solución igualmente política *si es que no queremos ver a esta república destruida*".(Hernán Pérez Loose, *El Universo*, 4-07-00, I-12) Para Fernando Carrión "(e)l problema más grave que tiene la propuesta de las autonomías, (es que)...da la posibilidad de que puedan ingresar al proceso de autonomía aquellas provincias que lo decidan...(lo que) sería gravísimo porque produciría una desarticulación del Estado nacional...(E)s de suponerse que la Costa irá por el proceso autonómico y la Sierra, no", lo que daría la posibilidad de formación de "dos estados paralelos". Para Carrión, habría fundamentos objetivos para ello: "Para Guayaquil, por la inserción que tiene en el mercado mundial a través de los productos de exportación e importación, el país les resulta un freno...En esa perspectiva, la noción esta de Singapur es la que más se adecúa a la visión de las élites guayaquileñas".(*El Comercio*, 29-10-00, C6) Henry Raad A., por su parte, dice: "Si no dan paso a esta transformación geopolítica vendrá el federalismo. Si esto queda boicoteado...tarde o temprano vendrá el separatismo..."(*El Universo*, 1-11-00, I-4)

⁵⁰ *El Comercio*, 8-02-00, A5.

⁵¹ Francisco Febres Cordero, *El Universo*, 24-02-00, I-8, 23.

⁵² Como el que artículo de Carlos Jijón, publicado en *Hoy* que reseña Gonzalo Ortiz Crespo en *El Comercio*, 11-05-00, A4. Según aquel, en caso de darse un gobierno con el movimiento indígena se produciría

allá, formulando, inclusive, propuestas separatistas.

Franklin López Buenaño, miembro de la Junta Cívica de Guayaquil propone "pensar en la formación de la República Occidental del Ecuador, Estado Asociado al Ecuador...asociación política muy similar a la de Puerto Rico". Y añade: "No la llamo Guayas, ni Guayaquil porque hay que dejar abiertas las puertas para la futura anexión de otras provincias o regiones". Esta "república" se organizaría según el modelo liberal: reducida burocracia e impuestos, libertad de comercio, cero aranceles y control privado de los sistemas de pensiones, educativo, policial y judicial. "Dejemos -dice_ que la Sierra se quede con su CORDES, su Banca central, su IESS, su burocracia dorada y su supuesta cultura tributaria. Dejemos que se quede con el petróleo y la deuda externa. Que sigan siendo asesorados por el FMI, el Banco Mundial...Y si insisten en que Guayas se lleva más de lo que contribuye, pues que se queden también con esa plata". Y continúa: "La CONAIE amenaza con guerra civil. Que la comiencen, que la ganen y se queden con el Ecuador Oriental. Nosotros, los amantes de la libertad, debemos pensar en seguir nuestro propio destino y abandonar los mitos de una unidad nacional". Finaliza diciendo que "(c)uando la prosperidad del Ecuador Occidental se haga sentir, los orientales vendrán en hordas..."⁵³

Por su parte, un editorialista de *El Comercio*, se hace eco de conversaciones de personas en Quito, que idean la anexión del Ecuador a EE.UU. Dice: "¿Y si formamos un Estado libre asociado? Estaríamos discutiendo entre Bush y Gore, y no entre Vargas

la secesión de Guayaquil y la formación de dos estados: uno cercano a las FARC de Colombia, otro en el modelo de Taiwán. Ortiz señala que un escenario de esta naturaleza produciría como respuesta una guerra civil.

⁵³ *El Universo*, 31-08-00, El Gran Guayaquil:1.

y dos chiflados más.....(A)lguien preguntó si el Ecuador podría formar una asociación con otro país, lo que significaba que la idea iba calando.....Si se declaró la dolarización sin anuencia de las autoridades de Washington...¿Por qué no declaramos una asociación entre Ecuador y EE.UU. sin consultar al imperio? Así...hay la posibilidad de contagiarnos de su institucionalidad, mentalidad, respeto a sus ciudadanos y amor por su país".⁵⁴

Estas proyecciones del futuro del Ecuador evidencian el repliegue simbólico de lo nacional a lo local como fuente de cohesión y certidumbre colectivas. También evidencian, por un lado, el proceso en curso de delimitación de *fronteras interiores* en lo étnico, regional, político, y, por ende el reforzamiento de mitos de cohesión local-regional, de prejuicios y estereotipos sobre el "Otro" (el serrano vs. el costeño), e, inclusive, de discursos incitando al odio y a la violencia regionales⁵⁵; por otro, revelan el desdibujamiento de la *frontera exterior*, aquella que marca nuestra soberanía frente al "Otro", y, por ende, el debilitamiento del sentido de nacionalidad y ciudadanía otorgados por la adhesión a un proyecto colectivo.

Más allá de dilucidar si estas ideaciones tienen un fundamen-

⁵⁴ Pablo Ortíz G., *El Comercio*, 16-08-00, A5.

⁵⁵ Una página web de un grupo autonomista guayaquileño estigmatiza a algunos líderes políticos, intelectuales, periodistas y empresarios de la sierra (tales como Rodrigo Borja, Rodrigo Paz, Osvaldo Hurtado, Simón Espinosa, Carlos González, Guadalupe Mantilla, entre otros) como "enemigos de las autonomías y defensores del centralismo". Ofrece una recompensa de \$500 si les lanzan un pastelazo, además de devolverles el costo del pastel. El diario *El Universo*, que reproduce esta página, dice que "según expertos en derecho, esto podría considerarse una incitación a cometer un delito". La dirección de la p. web es http://micasa.yupi.com/guayaquil_libre/galeria.html. (*El Universo*, 1-11-00, I-5)

to objetivo que pueda materializarlas hacia el futuro, o esclarecer su propósito político actual en el marco de la pugna por la apropiación del excedente por parte de las clases dominantes regionales,⁵⁶ cabe insistir en que éstas expresan un proceso más profundo de debacle de los modelos, mitos y símbolos fundantes de la ecuatorianidad, en especial del modelo de etnia, de cuya redefinición, lanzada por el movimiento indígena desde hace dos décadas, no quieren hacerse cargo las élites dominantes regionales.

Si la nación es, fundamentalmente, una entidad imaginada, su desintegración simbólica es de extrema gravedad, pues pone en riesgo su misma continuidad como comunidad. Hoy, el Ecuador precisa de una refundación simbólica. Pero esta no pueda ya darse sobre la base de los modelos tradicionales, ni puede ser un mero maquillaje o reacomodo de los viejos imaginarios de cuño colonial. Las corrientes profundas que se han desatado sobre los cauces antiguos de nuestra historia, deben constituir el material primario de su reconstitución. Nos encontramos en una encrucijada histórica. O escuchamos las voces del país profundo, o, simplemente, nos abocamos a morir como comunidad política.

Quito, 19 de noviembre del 2000

⁵⁶ Para Gonzalo Ortiz la presentación de escenarios catastróficos pretenderían ejercer una "pedagogía del miedo", similar a la del cuadro del infierno de la Compañía de Jesús en Quito, es decir, buscarían que todos "se porten bien" frente al gobierno actual. (*El Comercio*, 11-05-00, A4)

BIBLIOGRAFIA

I. Libros

ANDERSON, Benedict

1986 *Imagined Communities* (London: Verso)

COHEN, Anthony P.

1989 *The Symbolic Construction of Community* (Great Britain: Routledge)

GIMENEZ, Gilberto

1993 "Apuntes para una teoría de la identidad nacional", *Sociológica* (México) 8, 21, enero-abril, pp. 13-29

QUINTERO, Rafael y Erika SILVA

1991 *Ecuador: una Nación en Ciernes* (Quito: FLACSO/ABYA YALA)

SILVA, Erika

1992 *Los Mitos de la Ecuatorianidad* (Quito: ABYA YALA)

II. Artículos de periódicos

EL COMERCIO

Enero

Juan Fernando Salazar, "www.ecuador.com", 2-01-00, A4

Enrique Ayala Mora, "De las autonomías", 4-01-00, A5

Raúl Ganganeta Ribadeneira, "La pesadilla", 8-01-00, A4

Marco Aráuz Ortega, "Que venga el próximo...", 8-01-00, A5

Lector, "¡Hasta cuándo Ecuador!", 10-01-00, A9

Manuel Terán, "Fundamentalismo étnico", 12-01-00, A5

Gonzalo Ortiz Crespo, "De un plumazo al paraíso", 13-01-00, A4

Roberto Salas Guzmán, "Oro, incienso y mirra para cambiar el país, 13-01-00, A5

Fabián Corral B., "La guerra de los ponchos", 17-01-00, A4

Rodrigo Fierro B., "Los levantamientos indígenas", 20-01-00, A4

Gonzalo Ruiz A., "Entre los indios y el dólar", 21-01-00, A5

Kurt Freund R., "Proyecto de país", 21-01-00, A5

Jorge Salvador L., "El movimiento indígena", 24-01-00, A4
Fabián Corral, "Democracia: entre abuso y golpismo", 24-01-00, A4
Jaime Bejarano, "El golpismo y el indigenado", 25-01-00, A4
Pablo Ortiz G., "El mundo es un pañuelo", 26-01-00, A5
Edmundo Ribadeneira, "De todo un poco", 25-01-00, A5
Patricio Quevedo T., "Y ¿...resucitará la patria?", 26-01-00, A4
Lector, "¿Sólo los indígenas?", 29-01-00, A5
Fabián Corral B., "Lo que se rompió", 31-01-00, A4
Carlos Jaramillo, "Borra y va de nuevo", 31-01-00, A5

Febrero

Hernán Ramos B., "Ecuador, ¿un país 'for sale'?", 4-02-00, A4
Varios, "Crisis: el sacudón de las conciencias", 6-02-00, A6,7
Edmundo Ribadeneira, "De todo un poco", 6-02-00, A5
Jorge Ribadeneira, "Ayer, hoy y mañana", 6-02-00, A4
Fabián Corral, "Nosotros y los 'otros'", 7-02-00, A4
Miguel Ribadeneira, "Hay que atender la voz del pueblo", 7-02-00, A5
Juan Valdano, "Regiones y cultura nacional", 8-02-00, A5
César Montúfar, "El movimiento indígena y la consulta", 9-02-00, A5
Manuel Terán, "El país del antagonismo", 9-02-00, A5
Marco Arauz, "El país que no queremos ver", 19-02-00, A5
Juan Fernando Salazar, "La Conaie sin cotejas", 20-02-00, A4
Fabián Corral, "En torno al poncho", 28-02-00, A4
Angel F. Rojas, "La mancha mongólica", 20-02-00, A4

Marzo

Lector, "Profecía", 1-03-00, A5
Rafael Pezantes, "Las lecciones de enero", 2-03-00, A5
Osvaldo Hurtado, "Los pueblos indios del Ecuador", 4-03-00, A5
Edmundo Ribadeneira, "De todo un poco", 5-03-00, A5
Marco Arauz, "Nuevo derecho de ciudadanía", 11-03-00, A5
Jorge Ribadeneira, "Ecuador ¿sale o se queda?", 12-03-00, A4
Lector, "Basta de negativismo", 14-03-00, A5
Washington Herrera, "Las carreteras de la Sierra", 14-03-00, A4
Humberto Vacas Gómez, "¿País anarquizado?", 18-03-00, A4
Juan Fernando Salazar, "Adelante regionalismo, adelante", 19-03-00, A4
Kurt Freund Ruf, "¿Qué tipo de sociedad queremos?", 24-03-00, A5

Mayo

- José Villamil, "Un país cooperativo", 9-05-00, A5
Gonzalo Ortiz, "¡El cuco!, ¡ya viene el cuco!", 11-05-00, A4
Santiago Gangotena, "¡De Ecuador!", 23-05-00, A5
Jorge Ribadeneira, "Para salir del laberinto", 28-05-00, A4
Roberto Ramia, "El movimiento indio", 30-05-00, A5

Julio

- Fabián Corral, "El sentido del deber", 3-07-00, A4
Patricio Quevedo, "Vargas, por el filo de la espada", 12-07-00, A4

Agosto

- Gonzalo Ruiz, "Un 10 de Agosto diferente", 11-08-00, A5
Hernán Ramos, "El poder político vive su propia crisis", 11-08-00, A4
Lector, "Salve, 10 de Agosto", 12-08-00, A5
Pablo Ortiz, "¡Ay...las conversaciones!", 16-08-00, A5
Lector, "Anónimo 10 de Agosto", 16-08-00, A5
Fabián Corral, "¿Para qué sirve el poder?", 21-08-00, A4
Entrevista, "Los símbolos patrios entraron en crisis", 27-08-00, C6

Octubre

- Gonzalo Ortiz, "Receta para un país injusto", 5-10-00, A4
Carlos Vallejo, "¡Pobre Sierra, pobres vías!", 5-10-00, A5
Gonzalo Ruiz, "Autonomías: otra vez al debate", 6-10-00, A5
Jorge Ribadeneira, "¿Otra vez el país corcho?", 8-10-00, A5
Fabián Corral, "El país como novela", 23-10-00, A4
Juan Fernando Salazar, "Quito no arderá", 29-10-00, A4
Entrevista, "El Ecuador vive de lógicas fraccionadas", 29-10-00, C6

EL UNIVERSO

Enero

- Xavier Benedetti, "Gulliver enano o gigante", 2-01-00, I-10
Rafael Díaz Ycaza, "¡Feliz año, Ecuador!", 4-01-00, I-8
Jaime Damerval, "El caos intelectual", 9-01-00, I-10

Rafael Díaz Ycaza, "Amar al Ecuador", 15-01-00, I-8
Jaime Damerval, "La temible armadura del dólar", 16-01-00, I-10
Raúl Izurieta M.B., "Nos estamos dividiendo", 17-01-00, I-14
Alfonso Oramas, "El perfil de la protesta", 17-01-00, I-14
José Mario Ruiz N., "No dejarse morir con el sucre", 18-01-00, I-8
Pedro J. Valverde R., "Guayas por la autonomía", 19-01-00, I-8
Eduardo Castillo B., "La Patria en peligro", 21-01-00, I-8
Rafael Díaz Ycaza, "Autonomía y consulta popular", 22-01-00, I-10
Xavier Benedetti, "Y aún tenemos patria", 23-01-00, I-10
Raúl Izurieta M.B., "Lección de los pobres", 24-01-00, I-10
Edmundo Durán D., "La noche más negra", 28-01-00, I-8
Aminta Buenaño, "Después de la tempestad...", 29-01-00, I-4
Luis Arias A., "El nuevo gobierno", 29-01-00, I-8
Alfredo Negrete, "Nos burlamos del mundo", 30-01-00, I-10

Febrero

Eduardo Castillo B., "Ecuador en el quirófano", 4-02-00, I-8
Katia Murrieta, "La suerte del país", 8-02-00, I-8
Pedro J. Valverde R., "Significaría agravar la crisis", 9-02-00, I-8
Luis Felipe Duchicela, "Lecciones para la Conaie", 11-02-00, I-8
Jaime Damerval, "Tántalo", 13-02-00, I-10
Hernán Pérez Loose, "Visibles abismos", 17-02-00, I-8
Ángel F. Rojas, "Indigenismo y presencia indígena", 17-02-00, I-8
Francisco Febres Cordero, "Los despojos", 17-02-00, I-8
Entrevista, "Estamos ante un callejón sin salida", 20-02-00, I-4
Jaime Damerval, "La consulta vital del Presidente", 20-02-00, I-14
Editorial, "Los límites indígenas", 20-02-00, I-14
Francisco Febres Cordero, "Pensar en la patria", 24-02-00, I-8

Marzo

Simón Pachano, "¿Son o no son?", 20-03-00, I-16
Simón Pachano, "Identidad devaluada", 27-03-00, I-16

Mayo

Alfonso Oramas, "Administrando dudas", 1-05-00, I-10
Pedro J. Valverde, "¿Se obstaculiza la autonomía?", 3-05-00, I-8
Rubén Darío Buitrón, "La desmemoria colectiva o la vigilia per-

sistente...", 21-05-00, I-2

s/a, "¿País o castillo de naipes?", 24-05-00, I-4

Julio

s/a, "Diez consensos por Guayaquil", 2-07-00, I-1

Rubén Darío Buitrón, "País de la circularidad", 2-07-00, I-2

Raúl Izurieta M.B., "El sueño ecuatoriano", 3-07-00, I-8

Hernán Pérez Loose, "Profecías del revés", 4-07-00, I-12

s/a, "Cómo unir a Guayaquil", 2-07-00, I-8,9

Rafael Díaz Ycaza, "¡Guayaquil, Guayaquil!", 8-07-00, I-8

Eduardo Castillo B, "Sí podemos", 21-07-00, I-8

Rubén Darío Buitrón, "Un boceto de país", 23-07-00, I-2

Xavier Benedetti R, "Como la señora Lot", 23-07-00, I-12

s/a, "León: Gracias a Guayaquil", 26-07-00, I-2

Xavier Benedetti, "Los tres países", 30-07-00, I-14

s/a, "Junta Cívica busca más espacios", 31-08-00, EGG, 1

Agosto

Jaime Damerval, "Radiografía del Ecuador", 13-08-00, I-16

Xavier Benedetti, "Alternativas", 13-08-00, I-16

Angel F. Rojas, "Ecuador, ensayo piloto", 24-08-00, I-8

Octubre

Lector, "En cuerpo y alma", 1-10-00, I-15

José Mario Ruiz N., "La propia identidad", 3-10-00, I-8

Eduardo Castillo B, "El alma de Guayaquil", 6-10-00, I-12

Editorial, "Autonomía y unidad nacional", 6-10-00, I-12

s/a, "Alcalde Nebot: Hacemos autonomía al andar", 10-10-00, I-2

José Antonio Gómez Iturralde, "La lucha autonómica costeña", 12-10-00, I-10

Alfonso Oramas, "Los hechos diferenciales", 30-10-00, I-10

Noviembre

Henry Raad, "La gesta del 9 de octubre del año 2000", 1-11-00, I-4

s/a, "Autonomías exacerban el debate", 1-11-00, I-4,5

CAPÍTULO 8

La Democracia : El Débito en lo Social

Galo Chiriboga Z.

I. Introducción

Hace algunas semanas, en el diario *El Comercio* de Quito, se publicó una entrevista a la investigadora Flavia Freidenberg, que trabaja en la Universidad de Salamanca, y que analizaba el sistema democrático en general y, específicamente, a los partidos políticos que son parte sustancial del sistema de esa entrevista.

Me permito sacar estas afirmaciones:

1. Que los partidos políticos no están en crisis, pues desde una perspectiva funcionalista, estos cumplen sus funciones que son: a) participar en las contiendas electorales; b) crean y desarrollan valores; y, c) buscan adhesiones de los ciudadanos a que apoyen sus propuestas.
2. Que el problema está en que los partidos están más cerca del Estado que de los ciudadanos y que los partidos tienen problemas para gobernar.
3. Que la democracia en lo formal son *procedimientos* para el gobierno y que, en definitiva, son las acciones del gobierno las que producen ciertos resultados y no la democracia en sí. De allí que lo que tenemos que cuestionar son esos

contenidos de gobierno y no el sistema en sí.

Eduardo Tamayo, del Grupo de los "Excluidos", en un escrito de 22 de junio del 2000, ha sostenido que:

Que si la década del 80 fue conocida en América Latina y el Caribe como "la década perdida", la del 90 puede definirse como la década de la "exclusión social". Al comenzar el 2000 hay 224 millones de pobres, según la CEPAL en América Latina y que el número de personas que viven con un dólar al día se elevó de 63 millones, en 1987, a 78 millones, en 1998.

Podría seguirles mencionando datos y cifras que demostrarían la injusta distribución de la riqueza, el incremento de la deuda externa, el incremento del desempleo, la precariedad, la exclusión, los altos niveles de migración, el incremento del racismo, el deterioro de los derechos humanos. En fin, muchas cifras que muchos de los colegas expositores les han proporcionado durante estos días de seminario, por lo que voy a pasar a elucubrar en por qué ha pasado esto.

Sin duda hay muchas explicaciones para ello, pero yo simplemente quiero decir que los grupos, sectores y partidos progresistas del país, hemos librado miles de batallas contra estas injusticias y no hemos logrado revertirlas, por lo que, en mi opinión, hemos dado estas batallas en el campo equivocado. En efecto, mientras el neoliberalismo copaba el campo de la política económica, nosotros la enfrentábamos desde la perspectiva de la política social y se insistía en que para cada "ajuste" hayan medidas compensatorias y claro, el impacto de éstas, son casi imperceptibles, pues no están integradas en una política económica.

Creo que a estas alturas del partido, debemos entender que

la política económica se discute en un ámbito nacional e internacional, que tiene como presupuesto una economía liberal basada en el mercado.

Ese es el contexto en el que se juega en este momento en nuestro país y el mundo. Por lo que debemos trabajar, desde la política económica, propuestas que asuman los evidentes desequilibrios del mercado. Esto que parece a simple vista simple, en la práctica resulta difícil para los sectores políticos y sociales progresistas. Tan difícil resulta, que éstas no han logrado penetrar en el electorado, de manera eficaz y, por ello, han gobernado mayoritariamente partidos de derecha y los populistas que son parte de ella.

Es un imperativo salir de la propuesta de la política social a la propuesta política económica, pues es la única que podrá revertir las tendencias desastrosas que en lo social se está produciendo. No podemos seguir arrinconados solo en la protesta y pasar a la propuesta.

II. ¿Qué temas en materia deberíamos abordar?

Parece que en esta coyuntura que por la vía de la Ley Trole II se producirán varias concesiones y privatizaciones, es indispensable que aportemos en la definición de una política de competencia en el país.

La política de competencia debe abarcar la totalidad de objetivos e instrumentos que permitan fomentar en el mercado una estructura de competencia de los actores que participarán. De no impulsar esta materia estaremos lamentando, en poco tiempo más, el incremento de la monopolización y el abuso del poder de mercado. Lamentaremos que de monopolios públicos controlados por autoridades, pasemos a monopolios privados no regulados.

La formulación de políticas en este campo, nos permitirá objetivos políticos y económicos muy importantes, tales como:

- a) Evitar que por la vía de la concentración de la oferta, tengamos precios elevados y volúmenes de venta reducidos.
- b) Evitar que por el incremento de los precios monopólicos, se traspase el ingreso de los consumidores a los propietarios de las empresas monopolistas.
- c) Ayudaría a subir el nivel productivo de las empresas, lo que tendría efectos favorables en el empleo y, por lo tanto, en la reactivación de la economía.
- d) Otros instrumentos de la promoción de competencia podrían ser:
 - 1) El fomento a la creación de nuevas empresas y oferentes al mercado. Siendo estas empresas altas en demanda de mano de obra.
 - 2) También podríamos buscar incidir en los campos del proceso de crecimiento del país, por medio de políticas económicas que faciliten al mayor porcentaje posible de fuerza laboral, oportunidades de ingreso. Para ello será necesario favorecer la dotación de capital a las empresas pequeñas y medianas.
 - 3) Para incrementar las inversiones, debemos hacer propuestas de política económica, que favorezcan la inversión y el ahorro. Para que tengamos ahorro, requerimos aumentar los ingresos de las más vastas capas sociales.

El ahorro se estimula también con tasas de interés atractivas y suficientes oportunidades de inversión.

No podrá haber inversiones, sino fomentamos el mercado de capitales. Debemos apoyar propuestas que permitan que el Estado incremente sus recaudaciones por la vía de impuestos y precios de servicios, pues esto permite redistribuir la riqueza y evitar los déficits fiscales. En fin, debemos diseñar una política de estabilización que favorezca el desarrollo de lo social y no aquella que agudiza la conflictividad social y busca remediar sus efectos con políticas sociales.

III. Conclusión

Cuando hablamos de estos temas, estamos hablando de una dimensión social en una economía de mercado y debemos ser capaces de movilizar a los ciudadanos en torno a ella para que, desde el gobierno, podamos ejecutarla y esto solo es posible si mantenemos el sistema democrático. El tema está, por tanto, no en el sistema democrático sino en el ejercicio político que tal sistema nos permite y favorece.

Autores

Hans-Ulrich Büniger: Diplomado en Ciencias Sociales de la Universidad de Göttingen, Director de los Programas de Cooperación Científica de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina y el Caribe, Editor y Director de la Revista Nueva Sociedad, miembro del Directorio de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, Consejero de la Embajada de República Federal de Alemania en Lisboa y Madrid y Representante de la Fundación Friedrich Ebert en el Japón y Ecuador, y Director del ILDIS.

Pablo Celi: Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Doctor en Filosofía de la Universidad Católica del Ecuador y Doctor en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Es Profesor y Subdirector de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central, y Profesor del Instituto Nacional de Guerra. Ha publicado artículos sobre política y relaciones internacionales, realidad nacional ecuatoriana y latinoamericana y ha realizado consultorías en el país y en el exterior.

Galo Chiriboga: Doctor en Jurisprudencia, Universidad Católica del Ecuador. Especializado en Derecho Laboral en la Universidad Central del Ecuador, con postgrado en Administración en la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT) de Medellín, Colombia. Consultor del Instituto de Investigaciones Sociales, (ILDIS). Presidente de la Asociación Americana de Juristas, AAJ, Rama Ecuador, Editor de *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador 1988* y autor de numerosos artículos publicados en varias revistas. Abogado en libre ejercicio.

Julio Echeverría: Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Trento (Italia), ha ejercido la docencia en la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y la FLACSO. Ha editado los libros *Debates sobre la modernidad y la postmodernidad* (1991), *Flexibilidad y Nuevos Modelos Productivos* (1994), y *Violencia en la región andina: el caso de Ecuador* (1994), y es autor de *La democracia bloqueada: teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, (1997), además de numerosos artículos en revistas y publicaciones. Desde

1999 es Director de la *Revista Ciencias Sociales* de la Escuela de Sociología y CC. PP de la Universidad Central del Ecuador.

Alejandro Moreano: Escritor, novelista e investigador social. Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central, de la cual ha sido su Director en varios períodos, y profesor de la Maestría de Letras y Estudios Culturales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha publicado diversos textos de análisis político y social tales como *El Nuevo Régimen Político* y tiene capítulos en libros de un colectivo de autores tales como *Ecuador: Pasado y Presente*; *Ecuador: Presente y Futuro*; *El Triunfo del Capital* y *El Populismo en el Ecuador*. Su novela *El Devastado Jardín de Paraíso* obtuvo el premio único de la Primera Bienal de Novela en el Ecuador. Ha participado en numerosos congresos y eventos tanto de ciencias sociales como de literatura.

Rafael Quintero: Graduado en *Dartmouth College* (Bachelor of Arts), en la *Escuela de Economía de Londres* (Master of Science) y en la *Universidad de Carolina del Norte--Chapel Hill* (Ph.D), desde 1972 es profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la cual ha sido su Director en varios períodos. Es autor de *El Mito del Populismo*, *La Cuestión Regional y el Poder*, *Ecuador: Una Nación en Ciernes*(co-autor), *El Significado del Primer Viaje de Colón a América*, *Animal Político*, *El Maquiavelismo y la Conquista del Poder*, entre otros libros, y de distintos artículos publicados en el país y en el extranjero. Por su obra en Ciencias Sociales se ha hecho merecedor a los premios *Isabel Tobar Guarderas*, del Municipio de Quito, al *Primer Premio Universidad Central del Ecuador*, *Premio Guggenheim* para América Latina, y del *Premio Pio Jaramillo Alvarado* de la FLACSO.

Erika Silva: Obtuvo su Maestría en Ciencias Políticas en FLACSO, sede México y su Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad Central del Ecuador. Realizó estudios de literatura en la Universidad Católica del Quito. Ha sido profesora Investigadora de la FLACSO, Ecuador y desde 1985 ejerce la cátedra en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central. Autora de *Nación, Clase y Cultura*, *Los Mitos de la Ecuatorianidad*, coautora de *Ecuador: Una Nación en Ciernes*, ha publicado estudios y artículos en varios libros y revistas nacionales e internacionales.

Marco Velasco: Obtuvo su Maestría en Estudios del Desarrollo en FLACSO Sede Ecuador, su Licenciatura en Sociología y Ciencias Política en la Universidad Central. Es autor de *Insubordinación y Conciencia de Clase: el proletariado industrial en el Ecuador 1970-1980*, *La Formulación de Proyectos Sociales en el Ámbito Municipal*, *El Ciclo de la Capacitación*, *Desarrollo Económico Local* y de numerosos artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras. Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central y Consultor del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA).



**Escuela de Sociología y Ciencias Políticas
de la Universidad Central del Ecuador**