



Portada: La Virgen de Quito  
Cuadro: Ramiro Jácome  
Foto: Mimo Privitera

# ICONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 1. Febrero - abril, 1997

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
ARO. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

## COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ALBERTO ACOSTA  
SIMON PACHANO  
CESAR MONTUFAR  
FELIPE BURBANO  
MARIA CUVI  
ALEXANDRA MARTINEZ  
ANA MARIA GOETSCHEL  
FERNANDO CARRION  
ADRIAN BONILLA  
LUCIANO MARTINEZ  
EDUARDO KINGMAN  
HERNAN IBARRA  
CARLOS ARCOS

PRODUCCION: FLACSO-ECUADOR  
DISEÑO: Luis Ochoa LL.  
IMPRESION: Edimpres S.A.

## FLACSO ECUADOR

Dirección:  
Av. Ulpiano Páez 118  
y Patria  
Teléfonos: 542-714,  
542-715 y 542-716  
Fax: 566-139  
E-Mail: info@flacso.ecx.ec

# CONTENIDO

## EDITORIAL

Las razones de  
Iconos **3**

## ACTUALIDAD

Democracia a  
la medida **7**  
SIMON PACHANO

¿Crisis en democracia  
o democracia en crisis? **14**  
CARLOS ARCOS

Las contradicciones de  
la Convertibilidad **20**  
CESAR MONTUFAR

## MUJERES Y POLITICA

Los códigos ocultos del  
poder masculino **34**  
MARIA CUVI Y  
ALEXANDRA MARTINEZ



Reflexiones a propósito  
de "un loco que ama" **43**  
FELIPE BURBANO

Sobre machos,  
adúlteras y caballeros: **52**  
ANA MARIA GOETSCHEL

## DIALOGO

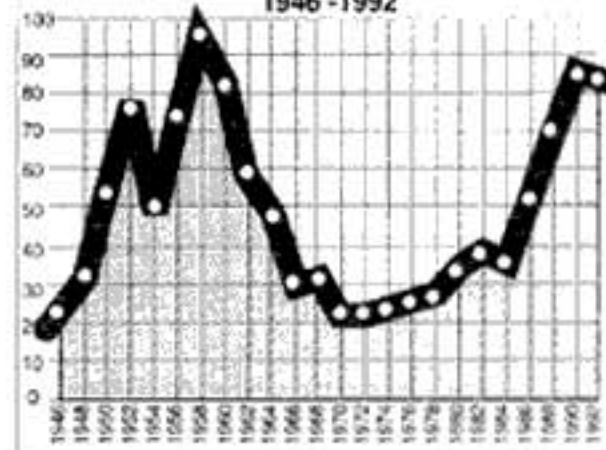
'Se acabaron las  
formas ventrílocuas  
de representación': **60**  
ANDRES GUERRERO

## FRONTERAS

Límites y horizontes de  
la negociación **68**  
ADRIAN BONILLA

Colombia:  
la violencia sin fin **76**  
FERNANDO CARRION

TASA DE HOMICIDIOS EN COLOMBIA  
1946 - 1992



## DEBATE

Los años 90 **87**  
FERNANDO  
BUSTAMANTE

Crítica de una  
ciencia crítica **98**  
IMELDA VEGA

Globalización y  
conocimiento **105**  
JAIME MASSARDO

## NOVEDADES

Reseñas  
bibliográficas **116**  
EDUARDO KINGMAN  
HERNAN IBARRA  
CARLOS ARCOS  
LUCIANO MARTINEZ  
SIMON PACHANO

## NOTICIAS FLACSO

Nuevos programas  
docentes **122**

La caída de Bucaram no debe sorprender

# DEMOCRACIA A LA MEDIDA

La caída de Abdalá Bucaram estaba prevista desde antes del inicio de su gobierno, posiblemente desde el momento en que inició su carrera política

*Simón Pachano  
Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador*



## LO QUE TIENE QUE SALIR MAL...

Lo que menos se puede decir es que haya sido sorpresiva y menos aún sorprendente. La caída de Abdalá Bucaram estaba prevista desde antes del inicio de su gobierno, posiblemente desde el momento en que inició su carrera política o, cuando menos, desde su primera campaña electoral para la presidencia. La inestabilidad -generada por su estilo de gestión, por la incapacidad de lograr apoyos orgánicos, por su tendencia a desarmar el andamiaje institucional, para no citar sino las causas más visibles- ha sido un elemento consustancial de su actividad y del desempeño de los diversos cargos. Perceptivamente, durante la última campaña, buena parte de la opinión popular lo tomó como el mal menor aduciendo precisamente la

facilidad con que se lo podría desplazar en el momento en que fuera necesario.

Pero, si a pocos ha sorprendido, en muchos ha dejado serios interrogantes sobre la validez de los procedimientos empleados y, a partir de esto, sobre la vigencia -y características- de la democracia en el Ecuador. El recurso utilizado por el Congreso para cesar en sus funciones al presidente deja muchas dudas, en la medida en que el espíritu del artículo número 100 de la Constitución apunta obviamente hacia otras circunstancias: a casos de incapacidad física o mental del gobernante que se constituyan en impedimentos "objetivos" para gobernar (como los que pueden derivarse de un accidente o de una enfermedad irreversible). Más allá del debate jurídico y constitucional, que es el ámbito en que se ha colocado el país, es innegable que en la aplicación de este artículo existió, por

*El recurso utilizado por el Congreso para cesar en sus funciones al presidente deja muchas dudas*



*El propio Bucaram había iniciado la destrucción de los puentes que podían vincularlo con la sociedad y con los partidos. Del resto se encargaría el ejercicio arbitrario y corrupto de sus seguidores rápidamente introducidos en la administración pública.*

decir lo menos, subjetividad. Con ello se ha afectado a la Constitución, pero de manera especial a la democracia. También se las afectó con la solución final de todo el embrollo: el nombramiento del presidente interino, la reducción del período presidencial y el limbo al que se la ha relegado a la vicepresidenta.

Dejemos el debate constitucional a los abogados y a los notables, pero no olvidemos ni soslayemos el que hace referencia a la democracia. Cuando ha sido puesta en cuestión es quizás el mejor momento para discutir acerca de ella (y quién sabe si lo estamos haciendo ya en este momento desde fuera de ella). Pero, antes de emitir criterios, la prudencia aconseja comenzar por el principio, y el principio pueden ser, por un lado, los hechos que se produjeron y, por otro lado, los parámetros mínimos que permiten hablar de democracia.

### **LOS HECHOS: EL QUE SE MUEVE NO SALE EN LA FOTO**

Con Abdalá Bucaram llegaron al gobierno su familia, su partido y un nuevo estilo de hacer política. Difícil establecer los límites analíticos entre estos tres elementos, cuando el estilo se nutre del nepotismo, de la corrupción ligada a su partido y de la concepción de mandato ilimitado que siempre expresaron el presidente y sus colaboradores. A pesar del apoyo de organizaciones sociales y de partidos políticos en la segunda vuelta, Bucaram fue incapaz de comprender que ese apoyo sería mucho más necesario -y sobre todo más útil- en el ejercicio del gobierno. Siguiendo los mismos derroteros de lo que había sido su propia trayectoria política -considerando seguramente los éxitos que ellos le habían deparado- prefirió colocar la lógica clientelar y patrimonialista sobre la lógica de la gobernabilidad.

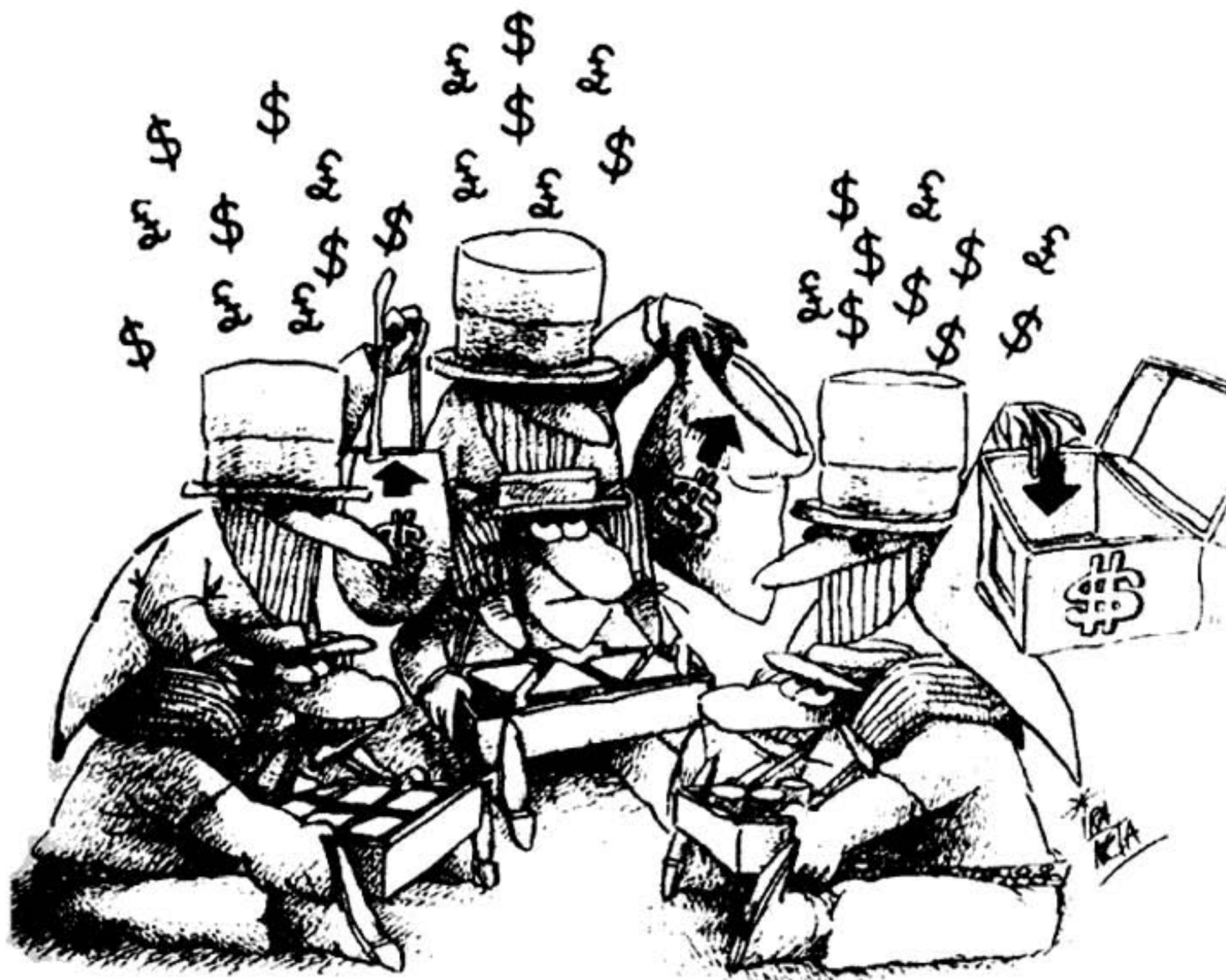
Desde el inicio de su gobierno se pudo advertir la escasa representatividad que tendrían en su administración los diversos sectores que votaron por él y que participaron activamente en la campaña. Pero, sobre todo, se pudo constatar el carácter amorfo e inorgánico de su base de apoyo. La confor-

mación de su gabinete fue la mejor muestra de ello: muchos militantes de su partido o miembros de su círculo íntimo (incluido un cuñado, un hermano y otro que, desde el Congreso, manejaba un Ministerio por interpuesta persona), un par de empresarios sin mayor vinculación con sus respectivos gremios y algún tecnócrata heredado del régimen anterior. El propio Bucaram había iniciado la destrucción de los puentes que podían vincularlo con la sociedad y con los partidos. Del resto se encargaría el ejercicio arbitrario y corrupto de sus seguidores rápidamente introducidos en la administración pública.

Paradójicamente, en medio de todo esto el gobierno proponía un programa económico que seguramente habrá sido motivo de envidia de cualquier "chicago boy" con ambiciones políticas. Amparado en el siempre útil recurso de aludir a la situación heredada, Bucaram propuso lo que Dahik nunca se atrevió y, al parecer, estuvo dispuesto a llevarlo hasta las últimas consecuencias. Ciertamente, para él esas últimas consecuencias fueron los primeros efectos de un paro nacional: al medio día del 6 de Febrero -pocas horas después de que se produjeran las marchas y manifestaciones más cuantiosas que recuerde la historia nacional y pocas antes de que el Congreso se instale en sesión para cesarlo en sus funciones- derogó las medidas, no sin antes realizar algo muy similar a un baratillo en el que iba bajando los precios de los artículos y las tasas de los servicios hasta llegar a su nivel original.

Entre el apoteósico comienzo -que lo llevó a desprestigiar a organizaciones y partidos- y el final de opereta tropical algo había sucedido. Lo más visible fue su desgaste, expresado en las encuestas y refrendado en la movilización del 5 de febrero (que a su vez era la conclusión de más de tres semanas de agitación en varias ciudades). Resultaría largo enumerar todos los hechos que produjeron ese desgaste pero, dentro de una visión general, cabe señalar solamente cinco: la heterogeneidad de la base electoral con que triunfó en la segunda vuelta; la dureza de las medidas económicas; la generalización de la corrupción; el estilo a la vez autoritario y





Concebida para asegurar la mayoría absoluta en la elección presidencial, la segunda vuelta ha conspirado contra la conformación de gobiernos de coalición.

Tomado de Nueva Sociedad No 113

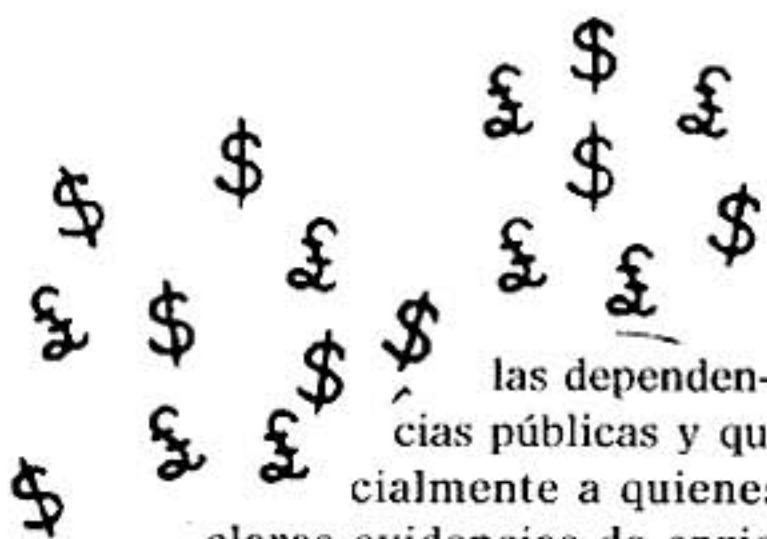
estrafalario del presidente; y, como consecuencia de todo ello, el debilitamiento de las instituciones democráticas.

Su instauración en un medio en que la votación es errática y en que la cultura política -guiada por la visión de corto plazo de los "tempos" electorales- es el principal enemigo de la colaboración, solamente ha podido producir "efectos perversos". El caudal electoral del candidato triunfador no expresa apoyo político, no va más allá del acto estrictamente electoral y no se manifiesta en términos orgánicos. Por tanto, resulta ingenuo esperar que desde allí surja un compromiso de organizaciones sociales y de partidos políticos para conformar un gobierno. También es ingenuo esperar un compromiso desde el triunfador hacia quienes le manifestaron su apoyo. Así, el voto de segunda vuelta resulta un cheque en blanco que otorga un mandato difuso, lo que se agudiza en el caso de un líder personalista y autoritario como Bucaram.

El segundo elemento, la dureza de las medidas económicas, fue sin duda el detonante del desencanto popular y el que provocó las protestas que culminaron el 5 de febrero. Sin embargo, resulta difícil de ser explicado aisladamente. Si se piensa en la magnitud de las que tomó el gobierno de Sixto Durán en 1992 y la debilidad de la reacción que provocaron, sería necesario reconocer que en el caso de Bucaram hubo algún otro factor que intervino para llevar las cosas hasta el nivel que alcanzaron. Posiblemente fue la contraposición que se estableció con sus ofertas de campaña (en el caso de Durán Ballén nadie esperaba otra cosa) o quizás fue la notoria incapacidad administrativa y la evidencia de la corrupción o fue todo ello y mucho más, como lo veremos de inmediato.

En efecto, la generalización de la corrupción -señalada como el tercer elemento determinante de la erosión bucaramista- parece tener un peso muy significativo en la conformación de la situación final. Un país que





no se  
a som-  
bra del  
cobro  
de coi-  
mas en

las dependen-

cias públicas y que acepta so-  
cialmente a quienes presentan

claras evidencias de enriquecimiento

ilícito, reaccionó con furor desconocido ante quienes hicieron de esas prácticas política gubernamental. Indagar sobre este fenómeno de conducta colectiva queda como tarea pendiente para las ciencias sociales ecuatorianas, pero mientras tanto cabe aventurar dos explicaciones posibles: aún en estos casos las sociedades ponen ciertos límites, por encima de los cuales comienza a operar la sanción social; o, posiblemente, en una sociedad que gusta mantener las formas (que siempre repite aquello de la mujer del César) impactó el desafuero y la desvergüenza con que actuaron en esta ocasión. Sea lo que fuere, lo cierto es que la corrupción se convirtió en el velo negro que ocultó todo aquello que, para bien o para mal, pretendió hacer el gobierno. Consigo arrastró las medidas económicas, la convertibilidad y finalmente al gobierno.

No ayudó en nada -y, por el contrario, contribuyó a empeorar las cosas- la condición de líder carismático y de fácil comunicación con las masas. Incapaz de diferenciar entre la seducción que (según la acertada calificación de De la Torre) debe desarrollar como candidato y la capacidad de toma de decisiones que debemostrar como presidente, Bucaram se colocó a sí mismo en la situación de actor único de su gobierno y de la política en general. El estilo estrafalario de su imagen pública, reñida con el prototipo del presidente, encontró su correlato en la implantación de una tendencia autoritaria (no necesariamente represiva) y patrimonialista. Desde el manejo arbitrario de las cuentas públicas hasta la arrogación de funciones, pasando por la descalificación absoluta de todos quienes no compartían su opinión y por el convencimiento de ostentar un mandato popular ilimitado que no reconocía otras representa-

ciones que la suya, salpicado de presentaciones como cantante o como animador de televisión, configuraron una explosiva mezcla de jefe de pandilla de barrio con payaso que había perdido su circo en una ciudad ajena. El poder le resultó extraño y extraños le parecieron todos sus símbolos: la formalidad, el lenguaje sujeto a límites precisos, el Palacio de Gobierno. Extraños le resultaron también las normas y los procedimientos que expresan y constituyen ese poder: como en la tarima, siempre pensó que bastaba su palabra.

En ese marco y con esas condiciones, nada podía impedir que se produjera rápidamente el debilitamiento de las instituciones democráticas. Sometidas a un asedio desde donde menos se podía esperar -y, en consecuencia, por el lado en que se habían levantado menos defensas- no pudieron soportar mucho tiempo. La informalización de la política -es decir, la constante evasión de los canales establecidos para reemplazarlos por la voluntad omnimoda del presidente y de sus más cercanos colaboradores- sumada a la corrupción generalizada y a la evidente incapacidad de gobernar, no podía desembocar en otra cosa que en una rápida erosión del ordenamiento democrático en su conjunto. Es difícil encontrar en el pasado reciente un proceso más rápido y profundo de debilitamiento de las instituciones: el Congreso, la Contraloría, las cortes de Justicia, los partidos, la Constitución, las leyes, los procedimientos e incluso los mismos ministerios sufrieron el embate de una fuerza que los veía como males innecesarios.

Ironías de la vida, el presidente que había despreciado toda representación que no fuera la propia y que había negado valor a las formas, terminó atrapado en ellas y por ellas encontró su final. El 5 de febrero fue el día de la reivindicación de la representación ciudadana, pero esta vez de manera directa, sin intermediarios y para protestar no solamente por las medidas económicas sino por todo aquello que encarnaba el gobierno bucaramista. El presidente apeló a las formas que nunca quiso preservar, lo que lo llevó necesariamente a reconocer al Congreso como la arena del enfrentamiento y, sorprendentemente, a encerrarse en un Palacio de Gobier-

*No ayudó en nada -y, por el contrario, contribuyó a empeorar las cosas- la condición de líder carismático y de fácil comunicación con las masas.*



no que siempre despreció. En la noche del viernes 7, acosado por manifestaciones populares, gases de la policía y temores inconfesables, abandonó el odiado Palacio. Extraña decisión de un hombre que siempre se caracterizó por manejar magistralmente la simbología de los espacios y de los hechos. Al parecer, nunca oyó aquella frase propia de la sabiduría popular mexicana: "el que se mueve no sale en la foto".

Pero, si el presidente había actuado así, el Congreso no se empeñaba demasiado en hacer buena letra. En seis meses de letargo dejó pasar demasiadas cosas que habría podido frenar a tiempo y, posiblemente, evitar que los acontecimientos llegaran hasta el límite al que llegaron. Los nombramientos de Contralor y de Procurador recibieron los votos favorables de varios partidos de oposición (y, con toda seguridad, no todos ellos se pueden atribuir a lo que eufemísticamente se ha llamado "compra de conciencias"). Las denuncias de corrupción -e inclusive hechos evidentes como la utilización de un avión oficial para un viaje privado- no fueron investigadas en profundidad. El nepotismo, que estaba ahí, a la luz del

día y que violaba una disposición expresa de la Constitución, no fue materia de tratamiento parlamentario.

En fin, sería largo enumerar todo lo que dejó hacer y dejó pasar el Congreso (y, por tanto, los partidos), pero solamente cabe señalar que por cualquier razón que hubiera sido, puso también su cuota -más por omisión que por acción- para erosionar las instituciones. Sin embargo, para hacer justicia se puede aventurar una hipótesis: ni el Congreso como institución, ni los diputados como miembros de la élite política estuvieron en capacidad de responder al embate del bucarismo que, a pesar de provenir de una lar-

ga trayectoria política, actuaba como un elemento corrosivo que venía desde fuera del sistema político. Al parecer (y este análisis es otra tarea pendiente para las ciencias sociales ecuatorianas), él rebasó lo que parece ser el umbral aceptado por las instituciones, por el sistema político y por las pautas de convivencia social.

### **ESO QUE LLAMAN DEMOCRACIA**

Si el 5 de febrero fue el día del desborde popular, los siguientes fueron los días del desborde de la Constitución. Una ciudadanía tradicionalmente apática y escasamente participativa expresó de manera directa su rechazo al gobierno de Bucaram.

El grito popular despertó al Congreso que, sin mayor trámite, cesó en sus funciones al presidente. Obviamente, para ello apeló a la Constitución, mientras el mandatario -al contrario de lo que se habría podido esperar de un líder populista- hacía lo mismo y se entrampaba, junto a su partido, en un debate acerca de la legalidad o la ilegalidad de los procedimientos parlamentarios. A diferen-

cia de los golpes de Estado tradicionales, en esta ocasión todos los actores apelaron a la Constitución y desde ella justificaron, cada uno con su interpretación, sus propias acciones. Pero, más allá de dilucidar si se violó o no la Constitución, lo que interesa es saber si todo esto ocurrió en democracia, si los procedimientos utilizados corresponden a un régimen democrático o si lo que queda puede seguir llamándose democracia.

Dejemos de lado todos los ingredientes económicos y sociales que deberían caracterizar a la democracia, para concentrarnos solamente en los atributos políticos, que fueron los que se pusieron en entredicho durante to-

*El grito popular despertó al Congreso que, sin mayor trámite, cesó en sus funciones al presidente. Obviamente, para ello apeló a la Constitución, mientras el mandatario -al contrario de lo que se habría podido esperar de un líder populista- hacía lo mismo y se entrampaba, junto a su partido, en un debate acerca de la legalidad o la ilegalidad de los procedimientos parlamentarios.*

**En seis meses de letargo dejó pasar demasiadas cosas que habría podido frenar a tiempo y, posiblemente, evitar que los acontecimientos llegaran hasta el límite al que llegaron**



*El ordenamiento democrático, si en realidad es tal, debe prever formas y procedimientos institucionales (en lo posible legales) para resolver los problemas que se puedan producir entre ambos términos.*

do este episodio. Es posible que un buen acercamiento a este aspecto constituya el análisis de la tensión que se habría producido -y que en esos días fue planteado desde diversos ángulos- entre legalidad y legitimidad. Según esta apreciación, el gobierno de Bucaram, legalmente constituido, habría perdido legitimidad a causa de la erosión de su base social y política de apoyo; la vicepresidenta de la República tendría de su lado la legalidad (a pesar del vacío constitucional que no establece la sucesión para el caso de ausencia definitiva del presidente) pero, precisamente por formar parte de ese gobierno, no tendría legitimidad; en el Congreso, por el contrario, habrían confluído legalidad y legitimidad en la medida en que siendo uno de los órganos depositarios de la voluntad popular habría recibido un mandato a través de las protestas ciudadanas.

Sin entrar todavía a discutir el carácter forzado de esa interpretación, se puede poner en duda en sí misma la contraposición entre ambos términos. Si nos atenemos a cualquier definición mínima (y podemos acudir a Bobbio, al concepto de poliarquía de Dahl o a los recientes aportes acerca de institucionalización de O'Donnell), deberemos concluir que en democracia no es posible realizar tal distinción o, más correctamente, no lo es para justificar una acción como la que nos ocupa, esto es, la revocatoria del mandato del presidente. El ordenamiento democrático, si en realidad es tal, debe prever formas y procedimientos institucionales (en lo posible legales) para resolver los problemas que se puedan producir entre ambos términos. La pérdida de legitimidad de un mandatario -pan de cada día en América Latina- debe encontrar canales establecidos para su procesamiento, y si estos no existen simplemente hay que crearlos antes de desencadenar los acontecimientos. Si lo legítimo necesita cauces extralegales para expresarse, probablemente perderá de inmediato su propia legitimidad. Un segundo punto en este aspecto es precisamente el de la interpretación forzada de la legitimidad y su transformación en legalidad. Aceptemos tres premisas: que el gobierno de Bucaram perdió su legitimidad, que con ello puso en ries-



go la legitimidad del sistema democrático en su conjunto, y que, como se ha dicho, éste no contaba con los anticuerpos (normas, procedimientos) necesarios para enfrentar una situación de esa naturaleza. La conclusión inmediata sería que el país se encontraba ante a una situación sin salida dentro del ordenamiento democrático y que, por tanto, se hacía necesaria una solución desesperada (que, implícitamente, debía ocurrir al margen de éste aunque nunca se lo reconociera así).

Pero seguramente hay otras conclusiones menos apresuradas. Una de estas podría ser que, dentro de y frente a una situación como la descrita, solamente cabía la posibilidad de desarrollar mecanismos democráticos para evitar que el desgaste del gobierno arrastrara a todo el sistema. Obviamente, aquí se presentan dos problemas: el primero, de carácter coyuntural, hace relación a la imposibilidad práctica de desarrollar acciones por esa vía, en la medida en que el gobierno había copado los organismos de control y que la oposición no contaba con mayoría en el Congreso (lo que en democracia no constituye justificación para actuar al margen); el segundo de carácter conceptual, se refiere a la magnitud del problema y, derivado de éste, a la valoración o calificación de lo que existía en ese momento como democracia o como algo diferente. De la respuesta que se dé a este interrogante dependerán muchas de las conclusiones.

Frente al panorama descrito en páginas

anteriores, emana una conclusión bastante clara: la democracia ecuatoriana estaba herida de muerte antes de los acontecimientos de la primera semana de febrero. Pero queda por dilucidar si quien manejó el arma para hacerlo fue solamente Bucaram o el problema venía desde antes. Todo lleva a otorgar mayor validez a lo segundo: el sistema democrático ecuatoriano mostraba desde antes serios vacíos y fallas, cuya mejor expresión puede ser precisamente la posibilidad de hacer una gestión gubernamental como la de Bucaram, que agudizó los problemas con el estilo autoritario, patrimonialista, circense y corrupto. Si no existieron los mecanismos, normas y procedimientos para evitarlo, quiere decir que el problema ya existía.

Ciertamente, sería necesario preguntarse sobre el carácter de esos problemas (otra tarea pendiente, ya no sólo para las ciencias sociales sino fundamentalmente para la dirigencia política). En una vista a vuelo de pájaro se los puede identificar en el ámbito de la cultura política popular (el mesianismo, la lógica clientelar, el autoritarismo), en el de las instituciones (la fragilidad, la escasa vinculación con la sociedad, la baja capacidad de representación), en el de las conductas y pautas de la acción política (el doble discurso, la lógica de corto plazo, la orientación al disenso) y en las leyes que regulan la actividad política, los mecanismos de representación y la relación entre instituciones y ciudadanía. Ahí, también en los estatutos del Barcelona.

*La democracia ecuatoriana estaba herida de muerte antes de los acontecimientos de la primera semana de febrero. Pero queda por dilucidar si quien manejó el arma para hacerlo fue solamente Bucaram o el problema venía desde antes*