



Portada: Foto tomada del libro 'Mundos Amazónicos' (Fundación Sinchi Sacha)

# ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 3. agosto / octubre, 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  
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIAN MANTILLA BACA

## COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ALBERTO ACOSTA  
FELIPE BURBANO  
LUIS VERDESOTO  
OSCAR UGARTECHE  
JOSÉ GONZALO BONILLA  
MANUEL ALCANTARA  
FRANCISCO MUÑOZ  
SIMON PACHANO  
TOM SALMAN  
SANTIAGO ORTIZ  
FERNANDO CARRION  
SUSANA ANDRADE  
JOSÉ ANTONIO FARIAS H.  
CARLOS DE LA TORRE

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

## FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
Teléfonos: 232-029  
232-030 232-031 232-032  
Fax: 566-139  
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio  
de ILDIS y Fundación ESQUEL

RESERVA

BIBLIOTECA - FLACSO - E.C.

\$5.00

FLACSO - Biblioteca

# CONTENIDO

## COYUNTURA

La economía en la  
constitución: una  
visión comprometida  
**ALBERTO ACOSTA** 6

La Asamblea de los  
impasses  
**FELIPE BURBANO** 14

La reforma política  
y el monopolio  
partidista  
**LUIS VERDESOTO** 20

## ACTUALIDAD

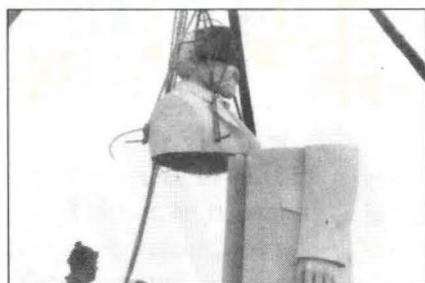
América Latina hacia el  
siglo XXI  
**OSCAR UGARTECHE** 29

Hacia una educación  
para la democracia  
**JOSE G. BONILLA** 36

## GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Gobernabilidad y  
Democracia  
**FRANCISCO MUÑOZ** 42

Gobernabilidad:  
¿Moda o necesidad?  
**SIMON PACHANO** 51



"Se ha fetichizado la  
reforma política":  
Manuel Alcántara 58

## CIUDAD Y POLITICA

La comunicación como  
creación de contenidos  
**TOM SALMAN** 68

Las asambleas  
ciudadanas  
**SANTIAGO ORTIZ** 75

Gobierno local y nuevos  
liderazgos  
**FERNANDO CARRION** 83

## DIALOGO



"Todos transfiguramos la  
realidad":  
**MAURICE GODELIER** 92

## FRONTERAS

Fuga de Capitales. Un  
mal endémico de la  
economía mexicana  
**JOSE A. FARIAS** 101

## ENSAYO

"La letra con sangre  
entra"  
**CARLOS DE LA TORRE** 114

## RESENAS

Reseñas bibliográficas:

- La Democracia bloqueada
- El mito al debate. Las ONG en el Ecuador
- Grandes economistas de hoy
- En la frontera

131

# GOBERNABILIDAD: ¿MODA O NECESIDAD?

Gobernabilidad -como la mayoría de conceptos que pasan a formar parte del lenguaje cotidiano de la política- tiene inevitablemente un significado para el científico social y otro para el político



Por Simón Pachano  
Profesor-investigador de FLACSO

## 1. Los usos del concepto

**G**obernabilidad es uno de los tantos conceptos que en su tránsito desde la teoría a la política aplicada ha encontrado interpretaciones relativamente alejadas de su significado original. Las condiciones concretas en que se desarrolla la actividad política cobra mayor importancia que el rigor teórico y que la lógica conceptual, lo que no puede dar lugar a juicios de valor acerca de su utilización en uno u otro ámbito, sino que simplemente debe llevar al reconocimiento de la especificidad y la orientación de cada uno de esos niveles. En este sentido, gobernabilidad -así como sociedad civil y la mayoría de conceptos que pasan a formar parte del lenguaje cotidiano de la política- tiene inevitablemente un significado para el científico social y otro para el político.

Esta premisa es válida cuando se preten-

de abordar -como es el caso del presente artículo- el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva del Ecuador actual, en donde este concepto ha sido profusamente utilizado con connotaciones muy particulares, que lo alejan de su expresión inicial e incluso le diferencian de los contenidos que ha tenido en las corrientes de análisis latinoamericanas. Para esto, como se verá en las siguientes páginas, han sido determinantes las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento de su introducción y generalización, pero también el escaso desarrollo teórico y conceptual que ha habido al respecto en el país.

Quizás para comprender la evolución del concepto -y de ahí desprender algunas conclusiones acerca de su capacidad explicativa- es necesario conocer cuál ha sido el resultado final, es decir, indagar sobre lo que se entiende por gobernabilidad en el marco de la política ecuatoriana. En realidad, las

percepciones dominantes son dos: en primer lugar, buena parte de las alusiones a la gobernabilidad la consideran como equivalente de buen gobierno, entendido como la eficiencia y eficacia administrativa del órgano ejecutivo, considerado en su sentido más restringido (esto es, la presidencia de la República y los ministerios); en segundo lugar, algunas referencias a ella parten de su opuesto, la ingobernabilidad, para destacar la existencia de condiciones y obstáculos que determinarían que la sociedad no sea gobernable.

Resulta evidente que, más que posiciones ideológicas contrapuestas, ellas se diferencian por el nivel en que se mueve cada una. La primera pone el énfasis en las instituciones gubernamentales y en la capacidad de los gobernantes, mientras que la segunda llama la atención sobre aspectos de la estructura social y de la cultura política. Por consiguiente -y eliminando los

juicios de valor acerca de la validez de cada una-, se puede asegurar que la utilización de la una o la otra no llevará a resultados similares, ya que en cada caso no solamente se privilegiará uno de los niveles señalados, sino que también se contará con una explicación parcial de los problemas que se pretende abordar. Para evitar este sesgo, parece conveniente darle una connotación

más amplia al concepto de gobernabilidad, no sólo integrando los dos niveles sino también considerándolo en una dimensión mucho más abarcadora en la que pueda integrarse un vasto conjunto de aspectos.

Con este fin cabe retomar inicialmente la definición de Flisfisch "referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo -ya sea que se trate de un gobierno o administración o de varios sucesivos-", expresada a través de un conjunto de dimensiones: a) la capacidad gubernamental de adoptar oportunamente decisiones; b) la efectividad de esas decisiones, entendida como la aptitud para producir respuestas sociales; c) la aceptación social de las decisiones frente a temas concretos; d) la eficiencia de las decisiones, en términos de producir efectos

que realmente alteren la situación existente; e) la eficiencia de las decisiones, de acuerdo a las matrices culturales predominantes; f) la coherencia de las decisiones a través del tiempo.<sup>(1)</sup> De manera evidente, en este acercamiento predomina una de las dos connotaciones referidas antes (la calidad del desempeño gubernamental), y hacia ello apuntan por lo menos tres de las condiciones (la primera, la cuarta y la última). Pero no están ausentes los elementos que apuntan hacia el otro nivel, esto es, a los aspectos relacionados con la estructura social y con la cultura política (que son, en última instancia, las condiciones para lograr efectividad, aceptación social y eficiencia referida a valores culturales). De cualquier manera, el centro explicativo se encuentra en el primer aspecto, aunque en el análisis el mismo autor supera ampliamente ese nivel, especialmente

cuando reconoce la incidencia de las especificidades de la sociedad chilena, sobre la cual centra su preocupación.

La propuesta de Flisfisch constituye una reformulación de los planteamientos originales acerca de la gobernabilidad por lo menos en dos aspectos: en primer lugar, deja de lado la vinculación del concepto con la estabilidad económica -que había caracterizado a las pro-

puestas originales- y, en segundo lugar, minimiza la incidencia de la sobrecarga de demandas sociales que había constituido el eje de su uso posterior.<sup>(2)</sup> Un tercer aspecto que surge de este acercamiento es la estrecha vinculación entre los procesos de transición a la democracia y la gobernabilidad, dentro de una perspectiva en que los dos términos pueden aparecer como complementarios o como contrapuestos. En términos generales, la reformulación conduce a privilegiar el papel de las instituciones, de los actores políticos y sociales y establece una relación ambivalente (mas no ambigua) entre democracia y gobernabilidad. Como se verá de inmediato, la manera en que se aborde y maneje a estos tres aspectos definen en gran medida la capacidad explicativa del concepto.

**Para evitar sesgos es conveniente darle una connotación más amplia al concepto de gobernabilidad, que no sólo incluya la idea del buen gobierno y el de la ingobernabilidad**

**2. Institucionalización, actores y rendimientos del sistema**

Uno de los problemas centrales que deben enfrentar los procesos de transición a la democracia es el de la institucionalización, entendida en el sentido más amplio del término: la instauración de un orden vinculante para el conjunto de la sociedad. Más allá del ámbito inevitablemente parcial de la constitución de entidades estatales, la institucionalización hace referencia a la necesidad de establecer un marco de normas, entidades, procedimientos y mecanismos que reduzcan al mínimo la incidencia de los factores disruptivos y que hagan previsibles e incluso predecibles a los procesos. Para que ello ocurra es necesario un contexto institucional que sea capaz de reflejar



y procesar los conflictos y las demandas sociales, de manera que ninguno de ellos quede al margen del sistema político y no deba ser procesado por otros medios que los que han sido previamente definidos.

Más que un problema técnico -de definición y diseño de normas constitucionales, leyes y entidades estatales- este es un problema de carácter estrictamente político, ya que depende de la capacidad de inclusión que se le asigna al sistema político. A su vez, esto se logra por medio de un proceso -generalmente complejo- de significación de actores y problemas, que consiste en reconocerlos como parte constitutiva del ámbito político. A manera de ejemplo, el ordenamiento constitucional ecuatoriano dio significación política a una gran parte de la población campesina e indígena, desde 1979, cuando

extendió la condición de ciudadanos a los analfabetos (cuya mayor proporción se encuentra en los grupos mencionados), con lo que sus necesidades y demandas pasaban a ser parte de -y debían ser procesadas por- el sistema político. Por consiguiente, la institucionalización puede plantearse como la adecuación del régimen político y del sistema

político a las condiciones de la sociedad.<sup>(3)</sup>

Esto coloca al análisis como un problema de relaciones: entre actores sociales, pero también entre ellos y los diversos niveles del régimen y del sistema. Por tanto, si se considera que estamos frente a sociedades cambiantes, en las que los actores sociales sufren fuertes transformaciones o se ven acompañados de otros nuevos, con nuevas necesidades y demandas, se concluirá que aquí radica uno de los problemas más di-

fíciles de resolver no solamente en los procesos de transición, sino en general en el camino de consolidación de la democracia. La presencia constante de cambios en la estructura social, así como en las orientaciones y pautas de comportamiento de los actores, pone en entredicho permanentemente a este proceso de institucionalización o de adecuación. Así, antes de que se logre consolidar el proceso de transición ya han perdido legitimidad las instituciones básicas de la democracia, lo que puede llevar a afirmar que países como el Ecuador viven un proceso inacabado -y por ello permanente- de transición (no en el sentido de alcanzar un tipo ideal definido de antemano, sino simplemente de lograr la plena vigencia de esas instituciones).

En este punto quizás cabe volver sobre la versión de gobernabilidad que ponía el énfasis en la sobrecarga de demandas sociales. Si

bien es cierto que ella expresaba una posición conservadora, ya que consideraba al sistema político como algo dado, inamovible, y acusaba a la democracia de propiciar el incrementalismo en las conductas de los actores, no es menos cierto que en casos como el ecuatoriano se asiste a una situación de ese tipo, aunque el origen y la relación entre los términos sean diferentes de los que aparecen en aquella formulación. La sobrecarga de demandas sociales se produce no porque la democracia tenga efectos perversos, sino más bien porque los procesos de institucionalización han quedado rezagados con respecto a la dinámica social o, más bien, porque no se ha logrado un verdadero proceso de institucionalización. Nuevamente nos encontramos con la situación descrita antes: sin que hayan concluido las tareas de la transición -plena vigencia de un orden jurídico, instauración de instituciones fuertes, existencia de procedimientos aceptados y respetados por todos, en fin, legitimación de la democracia como único orden posible-, aparecen ya otras necesidades que, además de hacer interminable el proceso de transición, lo combinan con las tareas propias de un momento posterior a éste.

En una situación de esta naturaleza resulta difícil poner el énfasis en el desempeño gubernamental como factor central de la gobernabilidad, ya que la efectividad de éste depende antes que nada de la legitimidad que haya alcanzado la democracia y ésta, a su vez, del grado de institucionalización entendido en los términos señalados antes. Ciertamente, se podrá argumentar que un buen desempeño gubernamental será un factor fundamental en la legitimación de la democracia, y en efecto ello es así, pero para que eso ocurra deberán existir mínimas condiciones previas que aseguren el reconocimiento de todos y cada uno de los actores sociales en el ordenamiento político. O, dicho de otra manera, antes de entrar a juzgar el papel del desempeño gubernamental será necesario dirigir la atención hacia otros aspectos que, en términos estrictos, lo preceden y lo determinan.

### El cambio de actores en la conducción del gobierno no lleva en ningún caso al enraizamiento y legitimación de la democracia

Es verdad que, luego de períodos dictatoriales, "a medida que se deja atrás la apertura, los resultados sustanciales (éticos y materiales) del funcionamiento del régimen se vuelven cada vez más importantes, explicando los diversos fenómenos de 'desencanto' y la disminución de solidaridades globales o el retroceso de la integración simbólica"<sup>(4)</sup>, pero es necesario comprender que esa afirmación rebasa el campo relativamente estrecho del desempeño gubernamental y alude al conjunto del sistema. De ahí que, desde esa misma perspectiva, en las situaciones de precariedad institucional, los problemas de gobernabilidad pasan a ser amenazas para la continuidad de la democracia. Esto puede ocurrir por una de dos causas: "la imposibilidad de mantener una acumulación de poder democrático frente a aquellos poderes antidemocráticos ambiciosos del espacio de las decisiones públicas" y "la incapacidad de regulación de la economía (niveles de inflación, de inversión, de empleo, de déficit fiscal, de crecimiento y de distribución)".<sup>(5)</sup>

Por otra parte, al situar el problema de la gobernabilidad en esta perspectiva más amplia es posible reconocer el papel que le cabe a cada uno de los diversos actores sociales y políticos. Cuando se alude exclusivamente al desempeño gubernamental se lo restringe a uno de los actores: al gobierno o, en su versión más restringida, a la persona y/o al partido

que lo dirige en un momento determinado. Siguiendo esa lógica cabría suponer que un cambio de gobierno podría alterar radicalmente las cosas y eventualmente superar los problemas de gobernabilidad. La experiencia de la mayor parte de países de América Latina, y de manera muy especial del Ecuador, demuestra que eso no es así, que los cambios de orientación en la conducción del gobierno no han solucionado los problemas de gobernabilidad. Basta recordar que, desde el retorno al régimen constitucional, el Ecuador ha experimentado con todo el menú disponible, y se apresta muy probablemente a seguirlo haciendo con una nueva opción que ha sumado a las previamente existentes. El

cambio de actores en la conducción del gobierno no ha llevado en ningún caso al enraizamiento y legitimación de la democracia. Por el contrario, aquella experimentación -que es la expresión de la creciente insatisfacción con los rendimientos del sistema- ha contribuido a profundizar el desencanto y a generalizar la desconfianza.

Pero, extrañamente, todo este proceso no ha desembocado en una situación crítica, esto es, en un riesgo inminente para la continuidad de la democracia. A pesar de los riesgos que ha debido enfrentar, se han mantenido las condiciones básicas o mínimas que permiten considerarla como tal (o, si se prefiere, como una poliarquía): elecciones libres y limpias, por un lado, y vigencia de las libertades políticas y sociales, por otro lado.<sup>(6)</sup> Paradójicamente, la explicación parecería encontrarse en esa misma condición que O'Donnell denomina institucionalización informal, ya que la democracia en tanto conjunto de normas y procedimientos altamente formalizados no entra en el juego real de los actores sociales y, por tanto, no genera en ellos afectos o desafectos. Los conflictos sociales se procesan al margen de los canales establecidos, sin la intermediación del sistema político o por lo menos sin la que está prevista en la normatividad vigente, lo que hace que, en última instancia, su existencia no tenga mayor importancia para gran parte de los actores sociales.



### 3. La utilidad de la democracia

Si bien es cierto que aquellas condiciones determinan que la democracia ecuatoriana (o lo que se podría entender por tal) no deba hacer frente a un riesgo inminente de quiebra, no es menos cierto que ellas traen implícito otro riesgo -que sí puede llevarle a una crisis generalizada: el de la inutilidad. En el imaginario de la mayoría de la población el concepto de democracia se reduce a una forma de acceso a los distintos niveles de gobierno, y sólo en menor medida a la vigencia de derechos y garantías.<sup>(7)</sup> Por consiguiente, la democracia no se constituye, como se ha visto antes, en el ámbito de procesamiento de los conflictos sociales, pero tampoco aparece como el espacio de creación y ejercicio de la ciudadanía, siendo

sustituida en el primer aspecto por mecanismos informales y dejando en el vacío al segundo.<sup>(8)</sup> De esa manera, la democracia pasa a ser un instrumento hasta cierto punto inútil para muchos y prescindible para la mayoría.

No es del caso entrar aquí en los efectos o consecuencias que esto puede tener para la vigencia del ordenamiento democrático, aunque sí cabe señalar que las probabilidades no son nada auspiciosas. Sin embargo, esto no quiere decir que el colapso sea inminente o incluso inevitable. Por el contrario, la situación puede extenderse indefinidamente, profundizándose los rasgos vigentes hasta el momento, esto es, mayor pérdida de legitimidad, agudización de la escasez de rendimientos y creciente indiferencia de la población frente a la institucionalidad for-

mal de la democracia. Nuevamente, de manera paradójica, la misma debilidad de la institucionalización puede convertirse en el factor de preservación de la democracia (entendida en su sentido más limitado, como poliarquía), ya que al transferir todos los problemas hacia otros ámbitos ella no encuentra enemigos poderosos que la amenacen de manera significativa.<sup>(9)</sup>

Ahora bien, se podría pensar que todo esto no tiene mayor relación con la gobernabilidad o, por lo menos, con la forma en que ésta ha sido entendida en nuestro medio, y en efecto esto es así. Ciertamente, en un marco como el descrito, los rendimientos gubernamentales no tienen gran importancia ya que gran parte de la sociedad satisface sus necesidades en niveles externos al sistema político. Pero, si se adopta el otro punto de vista, el que considera a la gobernabilidad en un sentido más amplio, referida al conjunto del sistema, como el manejo de la relación entre diversos componentes, entonces sí puede tener utilidad. El concepto de gobernabilidad así entendido puede ayudar significativamente a comprender una situación en la que la democracia ha perdido su utilidad para la mayor parte de la población, ya que el objetivo al que se alude con esta connotación del concepto es precisamente establecer una cadena de relaciones (de inputs y outputs) entre los cambios en el contexto económico y social, las transformaciones de los actores sociales, las nuevas demandas sociales, económicas y políticas y la capacidad de procesamiento de éstas por parte del sistema político.

Entendido de esta manera, el concepto de gobernabilidad puede resultar muy útil en los dos niveles señalados al inicio del presente artículo: el de la teoría y el de la política aplicada. En el primero puede contribuir a identificar las características y especificidades de los procesos que vive el país, de-

jando de lado fórmulas preconcebidas que responden a visiones cargadas de teleologismo. En el segundo puede constituirse en un instrumento analítico que permita enfrentar los problemas de indiferencia frente a la política y prevenir lo que acertadamente se ha calificado como las dos tentaciones ante las cuales sucumben muchos gobiernos: la tentación autoritaria y la tentación populista. Cada una de ellas pone el énfasis en una de las dos dimensiones que deben intervenir en las decisiones de los gobiernos: la técnica y la política.

La primera busca imponer soluciones técnicas (generalmente referidas al manejo de la economía), prescindiendo de la dimensión política, lo que significa una negación tácita o explícita de las pautas y procedimientos propios de la democracia. La apelación a los resultados que se pueden obtener con una orientación de este tipo es la justificación que esgrimen sus adherentes frente al enorme costo que se paga en términos de libertades y de derechos. La segunda pone por delante consideraciones estrictamente políticas, general-

mente de corto plazo y referidas a la popularidad del gobierno, lo que los lleva a rechazar cualquier posibilidad de tomar decisiones que signifiquen algún costo electoral o en general de apoyo social a pesar de que se justifiquen técnicamente. Además, esta tendencia está generalmente acompañada -como se pone en evidencia con mucha claridad en el caso de Ecuador- de prácticas clientelares que tienden a agudizar los problemas de informalización de la política.<sup>(10)</sup> Ambas producen resultados exactamente contrarios a los que pretenden alcanzar y generan serios problemas de gobernabilidad en cualquiera de los sentidos que se le quiera dar al término. Más aún si, como ocurre en el caso ecuatoriano, los gobiernos caen fácilmente en ambas tentaciones a la vez.

La institucionalización puede convertirse en el factor de preservación de la democracia, ya que al transferir todos los problemas hacia otros ámbitos ella no encuentra enemigos poderosos que la amenacen de manera significativa

### Notas

1.- Véase Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en Revista Mexicana de Sociología, No 89/3, pág 113, México, 1989. A este autor habría que reconocer como el artífice de la introducción del concepto en América Latina y de su redefinición con respecto a la formulación original de Crozier, Huntington y Watanuki.

2.- Véase Dos Santos, Mario: "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en Revista Mexicana de Sociología No 1/91, México, 1991, pág. 293 y ss.

3.- O'Donnell sustituye la oposición entre democracias (o poliarquías) institucionalizadas vs. no institucionalizadas o consolidadas vs. no consolidadas, por institucionalizadas formalmente vs. institucionalizadas informalmente. Véase O'Donnell, Guillermo "Ilusiones sobre la consolidación", en Nueva Sociedad, No 144, Caracas, Julio-Agosto 1996, pág. 71. Más adelante volveré sobre los riesgos de la identificación entre institucionalización y consolidación.

4.- Dos Santos: Op. Cit., pág. 295

5.- Ibid, pág. 294

6.- Véase Dahl, Robert: La poliarquía. Participación y oposición, Tecnos, Madrid, 1989.

7.- Posiblemente en esto último incida la ausencia de experiencias autoritarias recientes que, como ha ocurrido en otros países, ha sido un factor fundamental en la revalorización de las libertades y derechos democráticos.

8.- Los dos aspectos están estrechamente relacionados, ya que al procesarse los conflictos por vías ajenas al sistema político no se constituyen en incentivos para que en éste se instauren plenamente los derechos y deberes ciudadanos. El acceso a estos últimos (o a algo que se les puede parecer) se produce dentro de una red de clientelas, por medio de mecanismos prebendalistas, lo que constituye ciertamente su negación.

9.- Este podría ser un buen argumento para desvirtuar la afirmación de la ingobernabilidad de sociedades como la ecuatoriana.

10.- Véase Boeninger, Edgardo: "Gobernabilidad y legitimidad democrática", en Gobernabilidad y política, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991