



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

Una visión comprometida

LA ECONOMIA EN LA CONSTITUCION

Más importante es el proceso de discusión que el producto final, en tanto se introduce a la sociedad en el debate de las reformas económica y política y en la misma Asamblea Nacional

Alberto Acosta
Profesor-investigador de la FLACSO

Más que esperar en condiciones desastrosas los resultados de promesas que no se concretarán, más que aguardar en vano, sumidos en la miseria, el retorno del trabajo, el crecimiento de los empleos, ¿será insensato volver decentes y viables por otros medios, hoy mismo, las vidas de quienes por falta de un trabajo o un empleo son considerados desposeídos, marginales, superfluos? Ya es tiempo de darles a esas vidas, nuestras vidas, su verdadero sentido: sencillamente el de la vida, la dignidad y los derechos. Ya es tiempo de sustraerlas de los caprichos de quienes los engañan”.

Viviane Forrester; “El horror económico”, 1997.

¿Para qué puede servir la Asamblea Nacional? Si se acepta textualmente la tercera pregunta de la Consulta Popular del 25 de mayo pasado, la finalidad de la Asamblea



Nacional, convocada para fines de 1997, será exclusivamente para procesar una reforma a la Constitución vigente. Entonces, partiendo de una lectura pormenorizada de la misma, artículo por artículo, ésta deberá ser ajustada a las necesidades del momento.

Con este esfuerzo, no sólo que tendríamos una Asamblea encargada de colocar algunos parches en la Constitución, sino que, lo más probable, es que se abrirá la puerta para viabilizar “el discurso único”, el neoliberal. Estaríamos frente a una imposición ideológica por parte de ciertos sectores poderosos, poco afectos a la búsqueda de consensos. Cae-

ríamos en la trampa de los dogmatismos y perderíamos la posibilidad de elaborar un marco constitucional flexible, que permita al Ecuador -desde el campo económico- actuar con agilidad y creatividad en medio de un proceso "globalizante", que no es global.

Desde esta perspectiva, tampoco es suficiente una nueva Constitución, aún cuando ésta sea considerada como buena (¿para quién y para qué?, habrá que preguntarse). Para que la nueva Constitución aporte con efectos duraderos, se precisa una amplia conciencia de su significado. Lo importante, entonces, es que la Constitución no sea entendida simplemente como la carta fundamental del Estado. La Constitución debe sistematizar el proyecto de vida en común para toda la sociedad. Un proyecto que lo sintamos nuestro, del cual podamos derivar nuestros derechos y nuestras obligaciones, lo cual se logrará sólo si participamos activamente en el proceso de elaboración de ese proyecto.

Por otro lado, la Constitución escrita hoy, a fines del siglo XX, deberá ser pensada en el futuro. No puede estar ajustada a las recomendaciones y exigencias del momento. Tiene que abrirnos la puerta para rescatar ese nuevo país que queremos construir, en el cual no puede haber espacios para excluidos y exclusiones, un país donde se respeten los derechos de todos y todos tiendan a cumplir con sus obligaciones.

Este esfuerzo debe llevarnos a elaborar una Constitución que sea nuestra, como producto de un trabajo participativo. Más importante, entonces, es el proceso de discusión que el producto final, en tanto se introduce a la sociedad en el debate de estos temas y en la misma Asamblea Nacional.

Antes de abordar lo económico en la discusión constitucional, recordemos que la Constitución por sí sola no va a resolver los problemas del país. Es un instrumento, no un fin en sí mismo. Es un modo de organizarnos jurídicamente, que nos permite establecer el

marco referencial para resolver las cosas de mejor manera.

Elementos para una alternativa

La convocatoria a la Asamblea Nacional, si nos orientamos por sus orígenes históricos, tiene dos vertientes. La una, la de los movimientos sociales, a la cabeza el movimiento indígena, que desde 1990 plantea su realización para introducir cambios profundos a la vida nacional, en especial como parte de su lucha histórica por incorporarse activamente a la sociedad desde su perspectiva plurinacional. Y la otra, propiciada por quienes priorizan "la gobernabilidad" (a se-

cas), para procesar ciertas reformas derivadas del "discurso único", el neoliberal, con las que se desea poner a tono nuestra sociedad con las exigencias de un proceso transnacionalizador, que sobredetermina todo, la economía, la sociedad, la política, la cultura...

Entre esos dos sentidos históricos hay que ubicar el grueso de la discusión.

Si marginamos la ampliamente conocida propuesta que busca neoliberalizar la Constitución, cabría preguntarse cuáles son las opciones para desarrollar la propuesta alternativa desde el debate constitucional. Propuesta que nos parece indispensable, si aceptamos que hemos caminado en la dirección contraria a la deseada por cualquier país que se precie de buscar realmente el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Basta insistir en la evolución de la pobreza, el desempleo y el deterioro del aparato productivo orientado especialmente al mercado interno, a causa del actual proceso de creciente apertura y liberalización. Si en 1975, el 47% de la población estaba en situación de pobreza; en 1987, ésta afectaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de compatriotas eran pobres; y, en 1997, más de un 67% de la población habría alcanzado dicho estado crítico, de conformidad con cifras del CONA-

La nueva Constitución del Ecuador deberá ser pensada de cara al futuro. No puede estar ajustada a las recomendaciones y exigencias del momento

DE. Esto es aún más grave si consideramos que el 20% de la población urbana más pobre percibía el 2,55% del ingreso en 1988, participación que disminuyó al 1,68% en 1993; mientras que si en 1988, el 10% más rico de la población urbana concentraba casi el 47% del ingreso, en 1993 este grupo recibía el 54,7% del ingreso. Una situación que debe haber empeorado mucho más en estos últimos tres años de sostenida recesión económica y de marcada inestabilidad política.

Frente a esta aplastante realidad, para empezar, requerimos una nueva forma de ver las cosas. Requerimos identificar y delinear las bases para discutir una alternativa teniendo en mente el país que queremos construir. Su vigor radica en el encuentro de soluciones como parte de un proceso de desarrollo alternativo que busque una forma diferente y creativa de inserción en el mercado mundial, a partir del rescate de la potencialidad del mercado interno. Todo en un marco de creciente democratización.

Como ejes de esta propuesta proponemos una triple y simultánea aproximación a la economía, desde el Estado, el mercado y la sociedad; a partir de cinco principios fundamentales: eficiencia, competitividad sistémica, equidad social, sustentabilidad ambiental y solidaridad. El objetivo de este empeño será asegurar el mejoramiento permanente de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador, garantizándoles una existencia digna, al mismo tiempo que iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y a los bienes de consumo.

La acción combinada del Estado, la sociedad y el mercado, propenderá a un desarrollo ajustado a los principios planteados y en estricto apego al respeto de las particularidades de las diversas nacionalidades y regiones del país.

1.- El Estado en la economía

El Estado, basado en los principios señalados, a través de una creciente participación directa de la sociedad, planificaría, dirigiría, fiscalizaría y tendría el control de la conducción general de la economía. Su ingerencia sería directa en las políticas monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y de fomento de las diversas áreas de la economía. Igualmente coordinaría la integración adecuada del país en la economía mundial, procurando reducir

los efectos nocivos de las reglas de intercambio desigual, la sobre-explotación del trabajo y la naturaleza derivada de dicho intercambio; tendiendo, en la medida de sus posibilidades, a impulsar la democratización de los organismos económicos internacionales.

Igualmente asumiría tareas empresariales activas en aquellas áreas consideradas como sensibles para el desarrollo nacional, característica fundamental de lo estratégico. La propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo es necesaria pero no suficiente. Proponer una solución que se sustente exclusivamente en el control estatal, demuestra ignorancia del tema o resulta cómplice de los intereses privatizadores.

En el manejo de la economía, todo Estado tiene intereses estratégicos, que difieren de país a país y que deben ser adecuadamente comprendidos, tanto como aquellas áreas que tienen características estratégicas. Situación que hay que entenderla en términos dinámicos. Así, dependiendo de la evolución del desarrollo, algunas áreas estratégicas en la actualidad pueden perder esa característica en el futuro y otras podrían ser incorporadas. Aquellos sectores definidos como estratégicos deben ser respetados como tales no sólo por una simple disposición constitucional. Hay razones históricas, así como experiencias foráneas y también nacionales que sustentan esta tesis.

Entonces, es evidente que el Estado tiene que cumplir un papel importante en la economía. Pero de plano descartamos el Estado actual. También rechazamos aquel Estado neutro, minúsculo en lo social y grande en lo policial, que tiende a perder cada día más su capacidad como otro actor del desarrollo nacional. Hay que buscar otro tipo de Estado.

Necesitamos un Estado de derecho, un Estado democrático, un Estado social y un Estado participativo con carácter estratégico. Esto nos conduce a diversos campos de acción estatal: la dirección general de la economía, el fomento del desarrollo sustentable y equilibrado, la promoción de la equidad, el fomento de la competitividad y la eficiencia sistémicas.

2.- El mercado en la economía

Más allá de las críticas, por demás justificadas al mercado capitalista, en especial en



su versión neoliberal, precisamos una nueva forma de aproximación al mercado. Esfuerzo que, incluso, implica entender al “mercado como expresión histórica de la necesidad de los seres humanos de apoyarnos unos a otros para poder darnos todos la posibilidad de la realización presente y futura”, como recomienda el jesuita colombiano Francisco de Roux. Lo cual conlleva asumir la existencia de los mercados con todos sus límites y potencialidades, sin que, por supuesto, se acepte como algo indiscutible que la permanente e ilimitada acumulación del capital y de la riqueza es el imperativo al que han de subordinarse los mercados. Así como tampoco aquella carrera desatada por poseer y consumir cada vez más, enmarcada en un ambiente cultural que agudiza el individualismo y exacerba la competencia.

Independientemente de que nos guste o

no, “todo el universo popular de América Latina está hoy atravesado por todos los mercados”, dice de Roux. Una constatación innegable en los países andinos. Luciano Martínez, partiendo de una lectura de la realidad ecuatoriana, es categórico al señalar que “el papel del mercado es central en el modo de vida de los campesinos, no importa el nivel de modernización alcanzado. Lo sorprendente de la producción campesina es que ‘masivamente’ se destina al mercado. (...) Esto supone una irrupción masiva de las relaciones mercantiles en el medio rural y la implantación sólida de un sistema de comercialización en los centros poblados y ciudades más importantes”.

Cuando hay que construir una alternativa en un medio sumamente adverso, la acción política no pasa simplemente por resolver la discusión teórica sobre el mercado, que “es

una realidad, algo fáctico, ha existido y existirá siempre, es muy anterior al sistema capitalista o al liberalismo económico”, asegura el catedrático español Juan Francisco Marín Seco. Estamos obligados a organizarnos desde dentro de los mercados actuales, y aún dentro y al margen del pretendido mercado “globalizado”. Mercados que, más que un dato, son muchas veces una necesidad para amplios sectores de la población.

Hay que resaltar eso sí, como lo constatamos a diario en el Ecuador y en cualquier otro país, que los mercados capitalistas “mantienen su condición histórica de lugares de ejercicio de poder de grupos privilegiados relativamente pequeños”. Mercados que, además, son “socialmente segmentados, ‘miopes’ en materia de asignación de recursos en el largo plazo, discriminatorios en cuanto al acceso de los diversos segmentos productivos”. Lo cual se refleja en su deficiente funcionamiento, al decir de Cornelio Marchán y Alexander Schubert.

Nuestra acción parte desde este tipo de mercados -segmentados, estrechos e inestables-, los que tendrán que transformarse en el camino poniéndolos al servicio de las prioridades sociales, en base a una creciente y conciente participación popular, con el fin de fortalecer sus potencialidades de información, conocimiento y cultura. Sin perder de vista que el acceso de los sectores mayoritarios a los mercados capitalistas será un reto de difícil solución, en la medida que son sumamente desiguales las posibilidades existentes en los mismos. Por lo tanto, se requiere en este período que “los sectores populares organizados tomen una posición responsable y activa sobre los mercados que los circundan y penetran” (de Roux).

El desarrollo de este conocimiento y posicionamiento popular es una de las tareas más complejas en la actualidad. En particular si se tiene presente la arremetida ideológica del neoliberalismo, expresada también en el consumismo y en la creencia (errada) de que las necesidades del ser humano son infinitas y que habría todos los recursos para satisfa-

cerlas. Este posicionamiento debe fortalecer la capacidad de control de los sectores populares, en especial de las comunidades organizadas, para actuar concientemente en todos los niveles del convivir social, tanto en el nivel económico, como en el cultural. “Por eso la expansión de la capacidad de control tiene que empezar por el dominio de las gentes sobre su salud, sus derechos humanos, su convivencia con el medio ambiente, su construcción del espacio de la intimidad y del espacio público, sus valores y formas de hacer sentido y finalmente su voluntad de darse las condiciones materiales para el presente y el futuro” (de Roux).

Vistas así las cosas, el objetivo de esta alternativa tendrá en su

mira un mercado diferente que juegue un papel importante como espacio para la asignación de factores de producción y bienes, esto es como intermediario, así como suministrador de recursos e informaciones. Y no como un espacio para la concentración y la exclusión. Sus límites serán marcados por la misma sociedad y el Estado. Lo cual implica no sólo un nuevo mercado, sino paralelamente una nueva socie-

El mercado será un punto de referencia importante, pero no el único para la economía. Tampoco puede ser visto como una columna vertebral de la sociedad

dad.

Insistamos, el mercado será un punto de referencia importante, pero no el único referente para la economía. Y mucho menos puede ser visto como la columna vertebral de la sociedad. “En el marco de una diferente estrategia de desarrollo, se debe combinar cierta planificación con la acción del mercado, en la perspectiva de utilizar de mejor manera los recursos de que se dispone y para producir con eficiencia”, recomienda José Moncada. Tarea compleja, por cierto, pero indispensable para impulsar las transformaciones futuras activando la participación democrática de la ciudadanía, tanto en el proceso de planificación, como en el mercado.

Reconociendo las limitaciones propias del mercado, se impulsaría un sistema de control estatal y social que reprima cualquier forma de monopolio u oligopolio, sancionando uniones y agrupaciones de empresas que

generen abusos de poder. En lugar de propender a una economía de mercado de libre e incontrolada competencia, la propuesta apuntaría a la construcción (difícil por cierto) de lo que podría ser una "economía solidaria de mercado", en la cual éste es otro factor importante.

3.- La sociedad en la economía

Es notorio que la sociedad tiene compromisos frente al manejo de la economía, sea en tareas de control del Estado y del mercado, así como en tanto actor importante en el logro de los objetivos comunes. Su acción, por lo tanto, debería ser fortalecida en un proceso de creciente participación ciudadana, rescatando su papel en tanto los diversos individuos y organizaciones sociales tienen responsabilidades económicas como productores y consumidores, así como controladores de los procesos económicos.

Sobre la sociedad organizada y sobre los ciudadanos recaerá el impulso fundamental de lo que será una nueva política económica, cuya eficiencia será medida por sus resultados en función de los objetivos planteados anteriormente. En ese sentido -como aconseja José Luis Coraggio-, hasta alcanzar una posición que permita impulsar un cambio profundo en la orientación de la política económica, desde la sociedad organizada, "se trata de ir ganando espacio al mercado dirigido por poderes monopólicos o por la tendencia a la acumulación sin límites, y por lo tanto de una contraposición de valores, pugnando por controlar el mercado como institución creada por el hombre, haciendo predominar la reciprocidad y la calidad de vida por encima del enriquecimiento de unos pocos y la degradación de las mayorías".

La adopción de patrones de consumo que no se compadecen con la realidad local y que han descuidado una serie de valores culturales tradicionales obliga a asumir la discusión del consumo popular con mucho detenimiento, para citar uno de los puntos de acción más trascendentes.

En estos años de crisis, lejos de consolidarse patrones de consumo propios, por diversas razones se ha desplazado el consumo hacia productos foráneos o "transnacionalizados": sea por el factor precio, por el efecto de imitación y difusión del consumismo transnacional, o por razones energéticas y de

tiempo. Esta tendencia consumista se agudiza porque "las pautas de consumo masivo también están transnacionalizándose y el imaginario colectivo está cada vez más vinculado a la ilusión de acceder a un conjunto de bienes comercializados en el mercado mundial" (Javier Iguñiz). Entonces, la calidad del consumo resulta decisiva, aún en las condiciones difíciles que atraviesan en la actualidad los sectores populares. Condiciones que, a despecho de la charlatanería neoliberal, han transformado al consumidor en "el agente social y económico más desamparado. Tal vez sea el nuevo proletario de nuestra era" (Martín Seco).

Aquí, entonces, surge con increíble fuerza el potencial de cambio que tienen aquellas iniciativas y organizaciones para la defensa de los derechos de los consumidores, a las cuales habrá que potenciar con disposiciones jurídicas e institucionales.

Estas son reflexiones importantes con miras a diseñar una alternativa en el Ecuador, sostenida en amplios sectores de la sociedad. A la sociedad organizada le toca desarrollar la conciencia sobre su situación en el mercado y frente al Estado, para luego construir los mercados y también el Estado que satisfagan sus expectativas. Para impulsar una activa participación de la sociedad en la economía, el propio Estado, a través de todos los órganos responsables de la conducción y ejecución de las políticas económicas, debe garantizar la participación directa de todos los sectores sociales, así como la posibilidad de que realicen el control pertinente.

La economía vista desde las diversas formas de propiedad

A su vez, el Estado está obligado a ser agente económico, esto es a asumir algunas tareas empresariales en determinadas áreas de la economía. Sobre todo en aquellas áreas consideradas como estratégicas no simplemente por un malentendido concepto militar, sino por su grado de sensibilidad en el desarrollo nacional. En ciertas actividades es vital la presencia de empresas estatales, sea para viabilizar su desarrollo en ausencia de inversiones privadas, sea para garantizar niveles adecuados de competencia o sea para disminuir el riesgo de una excesiva concentración del poder económico que devendría en un riesgo para la propia democracia.

La experiencia nos enseña que el manejo de áreas vitales para la economía por parte de grupos monopólicos privados trae muchos riesgos. Nos muestra que no se pueden privatizar determinadas empresas, que deberían ser regidas por una ley de empresas públicas que imponga, en especial, las características de eficiencia, competitividad y solidaridad.

El segundo eje de la propiedad se encuentra en manos de la empresa privada. Factor determinante para el desarrollo nacional, siempre que estas empresas estén enmarcadas en un esquema jurídico que les proporcione las garantías y las obligaciones necesarias para elevar sus índices de eficiencia y competitividad. Aquí cabe el diseño y aplicación de instrumentos jurídico institucionales que reduzcan las tendencias monopólicas existentes y que garanticen niveles de creciente cogestión empresarial.

La propiedad cooperativa y de autogestión -tercera forma de propiedad planteada- tiene que cumplir un papel vital en la construcción de una economía solidaria. Este sector estará integrado por empresas cooperativas, comunitarias y diversas formas organizativas populares, organizadas según usos y costumbres. Al Estado le compete dictar leyes para su regulación y desarrollo.

En cuarto lugar tenemos la propiedad social no estatal, integrada por empresas que pertenecen a grupos sociales definidos o a aquellas instancias constituidas por usuarios y consumidores, que detentan su propiedad o se encargan de la administración de determinadas empresas, en especial dedicadas a la prestación de servicios públicos. Estas dos últimas formas de propiedad deberían ser las bases para el desarrollo alternativo, sustentado en la equidad, la solidaridad y la sustentabilidad, dentro del mencionado esfuerzo por propender al desarrollo de la eficiencia y la competitividad sistémicas.

Un quinto campo de propiedad previsto habla de las empresas mixtas. La asociación del Estado con los otros tres sectores de la economía, no sólo con el privado, asoma co-

mo necesario en aquellas actividades en las cuales aquellos no pueden hacerlo sin concurso del sector público. Lo que hay que cuidar es que estas inversiones estatales sólo se den en apoyo a actividades que incrementen sustantivamente el empleo, eleven la calidad de vida de la población y garanticen los derechos colectivos y ambientales.

Estas formas de propiedad deben ser garantizadas por el Estado y la sociedad, impidiendo todo tipo de atropellos en base de la prevalencia del interés público y social sobre el interés particular. Esta aproximación deberá plasmarse en los diversos segmentos de la política económica: el fiscal, el monetario y cambiario, el financiero, el productivo y el externo. Las cambiantes condiciones internacionales nos obligan a ser ágiles y creativos.

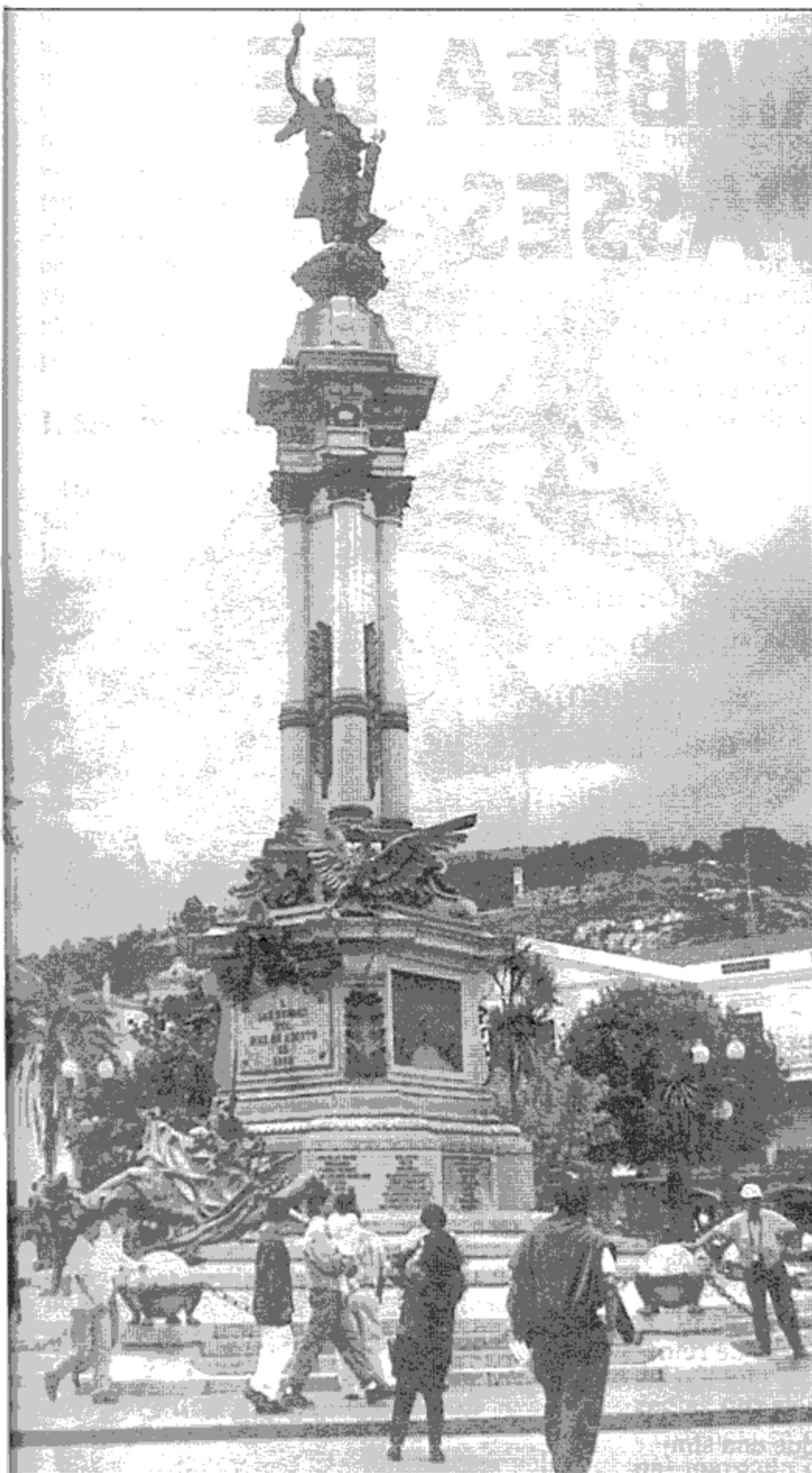
Desde esta perspectiva, una de aquellas actividades básicas será la de diseñar y poner en práctica una concepción estratégica para intervenir en el mercado mundial. Y que partirá por potenciar el mercado interno.

A medida que se expanda el mercado doméstico, apuntalándolo con inversiones públicas, con reformas que mejoren la equidad y con una política salarial dinámica, los sectores exportadores (en especial de recursos naturales) tendrían un interés cada vez mayor por

vender en el propio país sea bienes finales. Incluso tendrán incentivos para procesar sus productos para ese mercado en expansión. Ello hará que, a la larga -y esta es otra meta central de una estrategia alternativa-, el sector exportador se integre completamente a la economía nacional, lo que, a su vez, le permitirá desarrollar producciones de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente. Pero también al revés: a medida que se desarrolla el mercado interno, al aumentar la calidad y cantidad de los productos, éstos pueden ir introduciéndose paulatinamente en el mercado mundial. Esto exige desarrollar las capacidades competitivas internamente para poderlo hacer mejor a nivel internacional.

Al perder su carácter de enclave, el sector

El Estado está obligado a ser agente económico, y a asumir algunas tareas empresariales en ciertas áreas estratégicas



exportador permitirá generar -a través de los efectos de encadenamiento hacia atrás, hacia adelante, de demanda y fiscales- mayores ingresos y empleo en los demás sectores y segmentos de la economía, rompiendo el círculo vicioso que nos agobia. En cambio, en las estrategias pasadas y actualmente en bo-

ble desde el punto de vista económico, sin dogmas. Aproximación que debería plasmarse en los diversos segmentos de la política económica. Las cambiantes condiciones internacionales nos obligan a ser ágiles y creativos, sin perder de vista los cinco principios básicos planteados inicialmente.

ga, dirigidas a fomentar casi exclusivamente las exportaciones, se tiende a ahogar, en gran medida, las capacidades (normalmente poco aprovechadas) del mercado interno a través de la contención o disminución de los salarios reales, a fin de mantener o expandir una competitividad internacional espuria para nuestras exportaciones; aquí cabría mencionar la otra vía también equivocada para mejorar nuestra competitividad: el deterioro del medioambiente, provocado por un estilo de desarrollo depredador que prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento.

En la mira de una alternativa está la expansión del empleo interno (y las consecuentes alzas salariales) como una "base superior" para alentar las exportaciones en el largo plazo (sobre todo las no tradicionales), desarrollando ventajas comparativas dinámicas. La historia nos muestra que en base a (y en algunos casos, sólo después de) una explotación extensiva e intensiva del mercado interno se puede acceder al mercado internacional eficaz y competitivamente en materia de bienes procesados.

La Constitución debe ser un instrumento flexi-

LA ASAMBLEA DE LOS IMPASSES

La Asamblea Nacional es mucho más que una simple reforma política y un ajuste de variables del sistema político

*Por Felipe Burbano de Lara
Profesor-investigador de FLACSO*

En su aspecto más general, la Asamblea Nacional se presenta como un espacio desde el cual se pueda dar una nueva forma política a este desarreglado e ingobernable país. Dar forma a la política significa, también de modo general, fijarle unos límites a través de un conjunto de reglas y principios básicos, desde los cuales se puedan reorganizar las instituciones y las prácticas políticas. De lo que se trata es de reinscribir las prácticas políticas en una nueva forma institucional.

La Asamblea es mucho más que una simple reforma política, mucho más que un ajuste de las variables del sistema político, como podría suponer un enfoque desde la "ingeniería institucional". También está en juego una reforma del Estado y una redefinición profunda, democrática, de las categorías desde dónde pensamos la política. Si la refundación del país es siempre



una posibilidad, ésta vendrá no tanto de una modificación de las instituciones cuanto de una renovación de las mentalidades políticas. La crisis de gobernabilidad de la que tanto se habla, y con razón, no alude solamente a los vacíos e incoherencias de un sistema institucional, que por cierto abundan, sino también a las concepciones que guían y orientan las conductas políticas. La crisis de gobernabilidad se refiere a un desajuste entre instituciones, prácticas y subjetividades políticas.

1. Sistema político y partidos

Dar forma a la política, fijarle unos límites dentro de los cuales todos podamos encontrar un espacio de reconocimiento, pasa por el tema de la gobernabilidad. Se trata de un proceso de reforma con dos ejes: uno, lograr que el sistema político vuelva a tener una legitimidad social, esto es, que los actores sociales puedan reconocerse en las instituciones políticas (el Ejecutivo, el Congreso, la Corte de Justicia, los órganos de control, etc.); y dos, darle una coherencia al sistema institucional para que pueda generar políticas públicas más eficientes. Lo que está en juego son los rendimientos económicos y políticos de la democracia. Legitimidad y eficiencia son, pues, los dos ejes de una reforma política encaminada a mejorar la gobernabilidad. De lo que se trata, parafraseando a Angel Flisfisch, es de generar un conjunto de reglas y normas que permitan institucionalizar unas rutinas políticas capaces de generar procesos democratizadores.

Legitimidad y eficiencia son los dos ejes de una reforma política encaminada a mejorar la gobernabilidad

1.1. Partidos y representación

Desde el punto de vista del sistema político, hay algunos problemas vinculados al tema de su legitimidad. El primero: Cómo volver compatible el régimen de partidos con otras formas de participación y representación política que surgen desde la sociedad civil, desde los llamados movimientos sociales, desde los ámbitos locales de poder, desde los ciudadanos, desde las asambleas ciu-

dadanas. . . En otras palabras, cómo conectar el régimen de partidos y el sistema político con el apareamiento de nuevas formas de participación. No se trata de hechar por la borda el régimen de partidos, pero sí de volverlo a conectar con las expresiones y movimientos de la sociedad. La crisis de representación de los partidos debe llevarnos a reconocer que en ninguna sociedad los partidos agotan el sistema de participación y representación política. El tema que debe enfrentar la reforma en este punto puede exponerse como un dilema: los partidos políticos han sido desbordados por la sociedad

civil, la ciudadanía y los movimientos sociales; sin embargo, el hecho paradójico es que, a pesar de ese desborde, siguen siendo los actores privilegiados del sistema político. Este es uno de los impasses que nos lleva a la Asamblea Nacional.

1.2. Partidos y gobernabilidad

Un segundo tema es cómo establecer reglas comunes a los partidos en

torno a ciertos valores y prácticas políticas. La estructura partidaria ecuatoriana es muy fragmentada y heterogénea. Fragmentada por el número de partidos (más de doce); heterogénea porque en su interior cohabitan organizaciones con formas muy distintas -y distantes- de entender y hacer política (populistas, neoliberales, autoritarias, desarrollistas, oligárquicas, pseudo-marxistas, regionalistas), sin que ninguna alcance un claro predominio sobre las demás. Son formas incompatibles que han bloqueado la posibilidad de un reconocimiento compartido de las reglas que norman la vida democrática. Su existencia se explica por una historia nacional marcada por las desigualdades y diferencias regionales, étnicas, culturales y de clase. El problema de las incompatibilidades partidistas es que el sistema político lejos de ser un espacio donde se negocian y acuerdan soluciones a los conflictos sociales del país, se convierte en el terreno para el enfrentamiento de las cúpulas, facciones y líderes partidistas. Un efecto de esas confrontacio-

nes han sido las frecuentes pugnas de poder a lo largo del período democrático. El sistema político se ha visto permanentemente obstruido en su capacidad para generar políticas públicas eficaces. Hace falta, por lo tanto, una suerte de pacto de gobernabilidad entre los partidos, con el fin de establecer un marco institucional para la vida política. La posibilidad de ese pacto supone la superación del exclusivismo partidista: nadie debería dudar que ningún partido, por sí solo, está en condiciones de gobernar el Ecuador. Ningún partido está en condiciones de convertirse en hegemónico. Tenemos un régimen partidario fragmentado de minorías relativas permanentes. Lo que está en juego es la superación de una competencia partidaria marcada por la intolerancia política, por el desconocimiento mutuo. Hace falta desarrollar códigos comunes de conducta política.

1.3. Partidos e intermediación

La posibilidad de los dos primeros puntos está conectada con un tercero: la capacidad de los partidos para modificar su propia dinámica. En lugar de actuar como maquinarias interesadas en el manejo y control del Estado, los partidos tienen que funcionar como intermediarios entre la sociedad y el Estado. Es parcialmente cierta la tesis de que los partidos han funcionado de espaldas a la sociedad. Más exacto sería decir que se han vinculado clientelaramente con determinados sectores sociales, a los cuales se ha repartido los beneficios y privilegios estatales. Actuar como intermediarios, como eslabones entre la sociedad y el Estado, significa para los partidos desarrollar una sensibilidad, unida a una nueva cultura política, que les permita reconocer la existencia de unos protagonismos y unos actores sociales que permanentemente plantean conflictos al sistema político. Los partidos se legitiman en ese encuentro con los flujos e impulsos provenientes de la misma sociedad. Según la experiencia de estos años, los partidos o bien polemizan, se oponen y cuestionan a los movimientos de la sociedad, o bien quieren cooptarlos clientelaramente. Entre los partidos y

los movimientos de la sociedad ha operado una lógica de permanente y mutua descalificación. Este es el segundo impasse que nos lleva a la Asamblea.

1.4. Congreso y Ejecutivo

Un cuarto aspecto clave, más institucional pero igualmente conectado con la práctica de los partidos, es cómo dar fluidez a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto significa, en primer término, definir con claridad las características del presidencialismo ecuatoriano, con el propósito de establecer sus limitaciones y de allí la posibilidad de arreglos institucionales poco ortodoxos, híbridos podríamos decir, que apunten a generar incentivos de cooperación. El problema con el presidencialismo es que tiende a concentrar el poder institucional en el Ejecutivo y en la figura del presidente, en contra del Congreso y los

mismos partidos. Esta tendencia se ve reforzada y estimulada por una larga trayectoria histórica de constantes fluctuaciones entre la dictadura y unas pseudo-democracias, y una dilatada y enraizada tradición populista. El populismo, podemos argumentar, refuerza las perversiones del presidencialismo. La institución sacrificada permanente-

mente en este proceso pendular ha sido el Congreso, de tal forma que en nuestra cultura política, en nuestro imaginario político-institucional, hay la percepción de que el poder del Estado se encuentra en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo es el Estado, y al serlo se convierte en el eje de las políticas públicas y en el tramitador de las demandas sociales. Frente a ese eje centralizado y personalizado del poder, el Congreso no puede sino levantarse como el lugar de la fiscalización y la oposición, como el lugar donde encarna y encuentra expresión el malestar y descontento popular, permanente, por lo demás, en tiempos de ajuste y crisis. Dar fluidez a las relaciones Ejecutivo-Congreso pasa por encontrar, aquí sí, mecanismos y procedimientos institucionales a través de los cuales el Congreso y los partidos sean co-partícipes en la definición de las políticas públi-

Hace falta una suerte de pacto de gobernabilidad entre los partidos en torno a un marco institucional para la política

cas. Se requiere establecer claramente las áreas en las cuales esa co-gestión sea posible y necesaria. Como sostiene Liliana de Riz: se requiere una estructura decisional que incorpore la confianza en el Parlamento.

2. Estado, sociedad y mercado

El tema central de la Asamblea será cómo dar nueva forma política al Estado. Manuel Alcántara sostiene en una entrevista que aparece en este mismo número de ICONOS que el Estado "es el marco donde los individuos se hacen ciudadanos". Para ser espacio de ciudadanización, el Estado requiere "poner -dice Alcántara- una especie de denominador común, de reglas de juego para todos, en las que todos quepen". Y añade: "El problema es que el Estado siempre ha sido botín de unos pocos, o de unos grupos". Lo estamos viendo ahora mismo en el Ecuador con el presidente interino Fabián Alarcón: el Estado es arrasado, desbordado por las deman-

das sociales, difícilmente separables del clientelismo y del corporativismo, en contra de un indispensable marco ciudadano.

Una nueva forma de Estado pasa por definir claramente sus roles frente al mercado, frente a las áreas estratégicas de la economía y frente a la política social. Es necesario establecer los límites de la acción del Estado, reconocer los roles y escenarios del mercado, y legitimar los mecanismos de participación y auto-gestión de la sociedad civil. Se requiere encontrar una complementariedad entre estos tres niveles, pero al mismo tiempo respetar sus fronteras.

La crisis de los años 90 es el resultado de un intento autoritario, vertical, por ajustar el sistema político diseñado en 1979, con sus actores sociales y políticos, a los imperativos del mercado y la modernización neoliberal. El mercado, como sabemos, tiende a dejar de lado a los actores sociales, a las identidades colectivas, a los proyectos sociales. El mercado se rige por una lógica y una ética -la de la maximización y la de racionalidad instrumental- que intenta colonizar otras esferas, en especial la política, en su propio beneficio. Sin embargo, vivimos la inviabilidad de un modelo de modernización neoliberal impuesto verticalmente y, esa invia-



bilidad, es el resultado, nos guste o no, de unos actores que han resistido el proceso hasta crear un tercer impasse, un tercer bloque, que también nos lleva a la Asamblea.

3. Un nuevo escenario para la política

Las demandas para una reforma del Estado son, a la vez, las demandas para desplazar la política hacia otros escenarios, con el fin de evitar la centralidad del Estado en el juego político. Ese desplazamiento no puede ser otro que del Estado hacia el sistema político. Por tradición, por falta de cultura democrática, por un desbordante clientelismo y un enraizado corporativismo, las prácticas políticas de la sociedad han tenido como referente el Ejecutivo, en tanto sinónimo del Estado. Los sectores sociales y económicos no han dialogado entre ellos a través del sistema político. Al contrario, han buscado relacionarse individualmente con el Estado, para obtener beneficios directos. El clientelismo y el corporativismo tienen, por tanto, un efecto corrosivo sobre el sistema político en tanto lugar de encuentro, concertación y procesamiento de conflictos.

El cambio de escenario para la política se dará si el Congreso y los partidos asumen su co-responsabilidad en la definición de las políticas públicas. Esto significa fundamentar la política y el gobierno en el juego de las pluralidades sociales, expresadas principalmente en el Congreso y en los partidos, y no exclusivamente en la voluntad del Ejecutivo y del presidente de la República. Mientras el ejercicio de la política desde el Ejecutivo tiende a ser autoritario y excluyente, desde el Congreso tiende a ser plural y participativo, siendo la búsqueda del consenso su motivación interna. Si no se hacen esfuerzos para provocar este desplazamiento, el Congreso y los partidos seguirán definiéndose como el escenario y los actores privilegiados de la oposición al Ejecutivo. No hay otra forma de democratizar las políticas públicas sino es a través de un funcionamiento más equilibrado del sistema político

en términos de las relaciones Ejecutivo-Congreso. El gran escenario de la democratización del país ya no puede ser el Estado, como en los años 60 y 70, sino el sistema político, lo cual supone redefinir el ámbito donde se adoptan las políticas públicas. Hay que fortalecer el rol del Congreso para evitar los desbalances institucionales y las pugnas de poder conectadas con el presidencialismo.

4. La descentralización del Estado

El desplazamiento de la política hacia el sistema político supone también la descentralización del Estado como estructura de poder. Se trata de una descentralización que debe ir acompañada de procesos de participación ciudadana con miras a generar democracias locales y regionales. La descentralización tiene que ser pensada como un proceso gradual, progresivo en función, sobre todo, de las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Por eso, tiene que ir acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. En este proceso es clave pensar en

los consejos provinciales como instancias articuladoras de planes regionales de desarrollo, como instancias de coordinación de los municipios. Descentralización del Estado y centralización de políticas de desarrollo locales en los consejos provinciales, para evitar la dispersión de las políticas municipales, son los dos ejes del proceso.

Esta corta y superficial reflexión sobre descentralización me lleva a un punto clave.

La descentralización del Estado debe conducir a un cambio en la representación parlamentaria. Resulta paradójico que un Estado centralizado como el ecuatoriano tenga un Congreso con 70 diputados provinciales y 12 nacionales. Hace falta reemplazar esa distribución de la representación política por un esquema más equitativo entre representación provincial y nacional. Es necesario reforzar la presencia de visiones nacionales de la política en el Congreso. La redefinición del Estado debe llevar sí a una po-

La nueva
representación
debe reforzar una
visión nacional
pero
descentralizada
del país

lítica de descentralización, pero sobre todo a un cambio de nuestra representación política del propio país. Es inaceptable que cada dos años se renueve el 85% del parlamento y que esa renovación suponga la incorporación permanentemente de visiones provinciales. La nueva representación debe reforzar una visión nacional pero descentralizada del Estado y el país.

5. Plurinacionalidad y diversidad

El movimiento indígena ha jugado un papel fundamental en el desmoronamiento del viejo Estado desarrollista y en el cuestionamiento de la vieja identidad nacional. Su movilización permanente desde 1990 impugna al Estado-nación, lo denuncia como un proyecto de dominación étnica y reivindica la plurinacionalidad y las autonomías políticas vinculadas a una nueva concepción de territorialidad. El movimiento indígena pluraliza el concepto de nación; la nación tiene que reconocerse en la diversidad, en la diferencia, no en la unidad falsa de una identidad única, excluyente.

Los conceptos que introduce el movimiento indígena en la escena política -diferencia, identidades, autonomía, diversidad, culturas, racionalidades, historias- cuestionan las visiones globalizantes y unitarias de la política que se manejaban desde el Estado, desde los partidos políticos y desde las élites blanco-mestizas. La potenciación de esos conceptos también abrió espacios para la emergencia de nuevos actores sociales. Las mujeres, los gays, los ecologistas, muy vinculados al movimiento indígena; los jóvenes, los movimientos ciudadanos, reivindican, de una u otra manera, las mismas categorías para la política. El concepto de diversidad, por ejemplo, se aplica por igual a los indios, a las mujeres, a los gays y a los mismos ecologis-

tas, a través de la bio-diversidad. Todos estos nuevos actores complejizan la política, relativizan el rol de los partidos y redefinen la relación entre sociedad y política, entre partidos y sociedad, y entre sociedad y Estado.

Desde esta perspectiva, la Asamblea va a ser sobre todo un reto para pensar la democracia desde la diversidad, la diferencia, la pluralidad. Si en 1979 la reforma política fue pensada desde los partidos para los partidos, hoy esa reforma política tiene un escenario más amplio, más complejo y más democrático, pero más difícil también de ser articulado. Ese es el proceso que está detrás de la Asamblea y al que hay que dar forma política en lugar de silenciarlo.

A la ingobernabilidad suele definírsela como la anarquía y el desorden del poder. El telón de fondo de la ingobernabilidad es la pérdida de eficacia del poder, de un cierto poder. Un escenario de la ingobernabilidad es la multiplicación desordenada de poderes; es la pérdida de centralidad de un poder en su capacidad articuladora, en su capacidad para generar orden. En este momento crucial nadie sabe realmente dónde está el poder, ni cómo ejercerlo, ni a través de qué canales. Esta crisis no se resolverá restableciendo la centralidad de ciertos poderes, por ejemplo, los partidos y el Estado. Se resolverá cuando el país desarrolle una concepción democrática, inclusiva, del poder y de las instituciones. Una concepción capaz de generar procesos democratizadores.

LA REFORMA POLITICA ECUATORIANA Y EL MONOPOLIO PARTIDISTA

Los conflictos de la modernización actual estallaron a través de los acontecimientos de febrero, que concentraron problemas históricos y reflejaron las deficiencias institucionales

*Por Luis Verdesoto Custode
Sociólogo y politólogo*

Antecedentes

Se ha cumplido ya más de un semestre de la más importante movilización social -por sus dimensiones, creatividad y amplia composición clasista-, registrada en nuestro país en el último medio siglo, luego de la "Gloriosa de 1944", que derrotó al autoritarismo, recreó a la forma nacional y abrió un ciclo de democratización y construcción estatal y económica inéditos. Luego de 18 años de redemocratización, el sistema político fue conmovido en sus mismos cimientos.

La movilización no forma parte de los procedimientos cotidianos de la vida social y política ecuatoriana. Fue un levantamiento de masas, creativo y de excepción, que descomprimió a la energía social liberándola contra la "barbarie" encarnada por el ex presidente Abdalá Bucaram. Medio año de "esquizofrenia política" bastó para romper con todas las instituciones, agredir a todos los actores y desmontar una imagen externa.

Cuán difícil es para una colectividad construir la "casa política", siendo que es infinitamente más complejo reconstruir los daños ocasionados por la irresponsabilidad de los corruptos! Pero los efectos destructivos también se correlacionan con la incapacidad del sistema político para controlar los desmanes

del "neocrapulismo", categoría que, en este caso, debería sustituir a la de neopopulismo.

Para impedir la restauración ritual del neocrapulismo es necesario concretar y dar curso a la innovación. Del "lumpen político" solo nace torpeza y caos. Las masas otorgan mandatos al líder "populista" con la misma velocidad con que se lo retiran. Dejar libre curso en la escena política a los factores estructurales y coyunturales que dieron lugar al comportamiento anómico y depredador de Bucaram sería un cazo error y una grave irresponsabilidad.

La Constitución Política se ha evidenciado como un frágil andamiaje jurídico. Una "Asamblea", ahora denominada Nacional, fue acordada en medio de la movilización social. Este mecanismo permitiría cambiar el orden jurídico sin tener la "obligación" de "constituir" todo el poder nuevamente, pero sí examinando todas las posibilidades de reforma política.

Los conflictos de la modernización actual estallaron a través de los acontecimientos de febrero, que concentraron problemas históricos y reflejaron las deficiencias institucionales. Pero, fundamentalmente llamaron la atención acerca de una "clase política" de vigencia sólo autoreferida, que había desviado su mirada de la sociedad. La potencial deses-



tabilización de la democracia se agudizó, infinitamente, con la elección de Bucaram y sobrevive a través de una crisis que no ha culminado.

Asistimos a un desfase entre la modernización política y la modernización económica, cuya consecuencia es la agregación de demandas sin sistema de procesamiento de esos conflictos. Debemos conseguir una mayor organicidad entre los sistemas político y social, a través de una relación interactiva entre acuerdo político y concertación social dentro de un diseño de gobernabilidad.

Reforma al sistema de partidos

Parte importante de esta reforma política alude al sistema de partidos. El tema nos remite al modelo democrático instaurado en 1979. La instalación de un sistema de partidos como mediación necesaria del acceso de

la sociedad a la política fue la condición de la redemocratización ecuatoriana. A su vez, las insatisfacciones políticas imputables a diversos niveles del sistema político se focalizaron, casi por necesidad, en los partidos; instituciones éstas que aparecieron como los eslabones débiles de la representación aspirada y de las falencias de la gobernabilidad.

En estos años, las veces en que se ha apelado a la consulta popular -mecanismo hasta ahora plenamente legítimo en el orden constitucional ecuatoriano- siempre se han referido a cambios relativos a los partidos, "llaves" de la reforma política aspirada. Cabe, sin embargo, sostener que los contenidos de la reforma estuvieron más bien asociados a las demandas presentes en el discurso popular antes que a un rediseño institucional del sistema político.

Un discurso interpelatorio al sistema de partidos básicamente incorpora una deman-

da por apertura destinada a mejorar la representatividad y un cuestionamiento a la política, comprendida como una forma de la corrupción escenificada en los partidos. Sin embargo, este discurso no se concreta formalmente en los instrumentos electorales ni en manifestaciones ciudadanas anti-partidarias. Pareciera que el cuestionamiento popular oscila entre el repudio a la "clase política" y una cierto respaldo de la forma partido.

Los acontecimientos de febrero de 1997 fusionaron las demandas dispersas de reforma política, las elevaron a primer plano de las "cuestiones políticas" en resolución, y crearon una atenta mirada social para el seguimiento de la resolución que adopte.

Examinemos algunos de los contenidos de la reforma política que pugna por emerger, solamente desde la perspectiva de la apertura del sistema de partidos.

1. La Asamblea Nacional

Congruente con una tradición de apelar a la imperfección y disfuncionalidad del Estado de Derecho, una vez más se ha invocado a la reforma con miras a tener una nueva Constitución Política del Estado. Históricamente, es una modalidad "idiosincrática" de responder a crisis políticas de hondura, y se ha utilizado fundamentalmente para dar paso a la conformación de un orden político post-dictatorial. Ecuador ha tenido 18 Constituciones, siendo la actual la de mayor duración.

Varias expectativas se aglomeran alrededor de la Asamblea. Por un lado, los extremos de los espectros social y político encuentran en la Asamblea una modalidad legítima de refundación estatal, siendo, en un caso, la creación de un altavoz para "históricas" reivindicaciones sociales (que se sienten casi resueltas si forman parte de la dogmática constitucional); mientras, en el otro caso, se trata de "aprovechar" una probable correlación favorable para regenerar posiciones estatales, que se constituyan en "gestos" de un nuevo desarrollo.

Por otro lado, en una reacción casi corporativa de la élite política actuante, el Congreso Nacional ha distorsionado los diseños iniciales de la Asamblea, otorgándole a la "clase política", bajo diversos mecanismos, el papel tutelar en la designación de los asambleístas y en los alcances de la Asamblea, que se pretende que sea una mera continuidad de la ine-

ficiencia legislativa del Congreso regular.

En la base de estas dispersas expectativas acerca de la Asamblea se encuentra, entre otros temas, la demanda por una renovación del personal político. Se trataría -en el imaginario popular- que nuevos cuadros políticos promuevan fórmulas de solución alternativas frente a la crisis institucional.

Un tema adicional es la conformación de la Asamblea. El origen provincial de los asambleístas es teóricamente inadecuado ya que en el plano de la reconceptualización del Estado, los intereses territoriales no tienen por qué estar representados (aunque sí una visión del Estado en clave territorial).

2. Revocatoria del mandato

La movilización social de febrero fue, en la práctica y sin estatuto jurídico, una manifestación plebiscitaria de revocatoria del mandato. La vocación inicial de la reforma ha sido recoger esta práctica; la dificultad central es insertarla coherentemente en el sistema institucional.

La primera necesidad jurídica y política es diferenciar la destitución respecto de la revocatoria. La destitución es un mecanismo para dar por terminado el período de una autoridad electa apelando a causales determinadas en la Ley. Este procedimiento opera a través de los propios representantes elegidos (por ejemplo parlamentarios, concejales o consejeros). Mientras tanto, la revocatoria es una forma de cesar en sus funciones a las autoridades mediante una apelación a la decisión de los mandantes primarios; esto es, de los ciudadanos que dieron origen al mandato. Mientras en la destitución se sostiene el principio democrático de la delegación, en la revocatoria apela al principio -también democrático- de la representación directa. A su vez, mientras en la destitución se invoca a causales históricamente pactadas y delegadas en el sistema político, en la revocatoria se apela, en general y con un claro sentido "político", al "incumplimiento" del mandato.

Ahora bien, la disyuntiva fundamental es cómo diseñar un sistema de revocatoria del mandato que, por un lado, no afecte a la institucionalidad básica de la democracia; mientras que, por otro, estimule tanto el funcionamiento del ya previsto sistema de destitución, como nuevos mecanismos que sobrepasen la falta de eficiencia de los mecanismos

3. La Consulta Popular

El mecanismo de la Consulta Popular nació, para el sistema político ecuatoriano, con la redemocratización. Se ha apelado a él con alguna frecuencia, tanto como se ha tratado de instrumentalizarlo para conseguir apoyos a la gestión gubernamental, pretensión que, en general, ha fracasado.

La Consulta presenta dos posibles vías. Por un lado, el "referéndum" que recaba una decisión de los ciudadanos acerca de textos constitucionales alternativos y cuya decisión es de vigencia obligatoria. El mecanismo opera ante una diferencia de criterios entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva. Por otro lado, el "plebiscito" que provee al Presidente de un criterio político del colectivo ciudadano ante temas de trascendencia, el mismo que debe ser reglamentado por el Legislativo.

de destitución. Respecto del controversial tema de las causales, es preciso proceder a una "limpieza" y depuración de las relacionadas con la destitución y, a su vez, explorar el funcionamiento de la revocatoria en un ámbito limitado de autoridades (locales). La revocatoria debe operar solamente en caso de ineficiencia del cuerpo colegiado de delegados, y exclusivamente bajo las mismas causales de destitución.

Al igual que en el caso de la revocatoria, en la Consulta Popular se apela al mandante primario para emitir una decisión o un criterio "retirando", por excepción y por un tiempo limitado, funciones a los delegados políticos, dependiendo del caso, a los parlamentarios y/o el presidente. Producida la convocatoria a Consulta Popular, los operadores políticos "deberían" retirarse de la intervención política dejando curso a la formación de nuevos

consensos ciudadanos sin intervención del personal político tradicional.

4. El sistema electoral

Es de trascendental importancia un serio rediseño del sistema electoral, pues, por su intermedio, se aspira concretar algunos temas básicos de la reforma política.

4.1. Un sistema mixto

En Ecuador no se puede asociar el Sistema Electoral Nominal con la creación de distritos ya que la posibilidad fue negada en la Consulta Popular de 1995. El supuesto del cambio introducido en mayo de 1997 es que se persigue el mejoramiento de la representación política a través de un sistema de listas abiertas, en el que la personalización del voto estimule cambios en el sistema partidario.

En su diseño original -proporcional de listas bloqueadas- el régimen electoral contribuyó a generar un sistema de partidos altamente cerrado, impermeable ante la sociedad, y escasamente representativo. Se ha gestado -no sólo por su responsabilidad- un "oligopolio de acceso a la política", que precisa de apertura. En la consulta popular de mayo se intentó, a partir de una redacción ciertamente equívoca, legitimar una modificación electoral. La pregunta aprobada decía así: "Para la elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? 1.-Votación por la lista completa, como es ahora. 2. Votación escogiendo nombres de cada lista o entre listas." Se aprobó la segunda alternativa.

La lectura "simple" e "ingenua" de la respuesta cree que el sistema consistiría en entregar un "número de votos" a los electores, quienes conformarían sus "propias" listas. Esto entraña el retorno a un sistema mayoritario, del cual el Ecuador salió en 1979 a través del sistema proporcional. Las motivacio-

nes fueron claras: la construcción de mayorías en un sistema político no debería excluir a las minorías.

Frente al panorama actual, las opciones alternativas se definen como sigue. En el un extremo, la dinámica del mercado político, en su expresión última - que es la participación electoral optativa- conlleva una visión de participación individual y no organizada colectivamente (léase principalmente partido). Así, las opciones se determinan "libremente" sin más antecedente que la formación individual del elector y la oferta "en condiciones de igualdad" de los candidatos.

En el otro extremo, se ubica la "instrumentalización" del mercado político por los partidos, los mismos que forman una "barrera de entrada" a la escena política y distorsionan el acceso de los actores sociales a las identidades y a la actividad política. La "Ley de hierro de la oligarquía" se ratifica en el cotidiano de la vida partidaria. Las instancias partidarias "sustituyen" a la sociedad. Los conflictos entre grupos por el acceso al poder, interno y externo, desfiguran la representación.

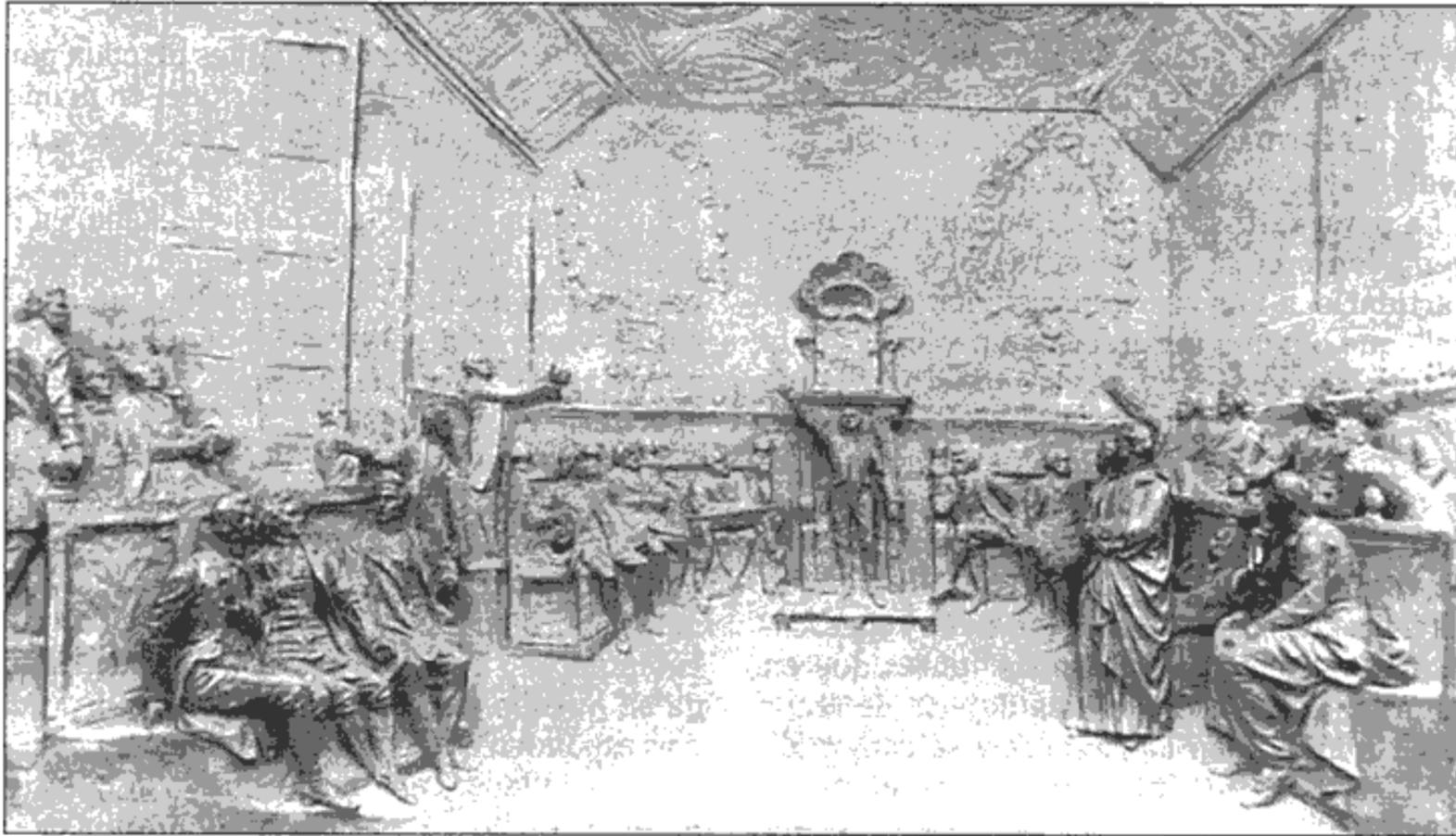
En este contexto, la simple proporcionalidad permite a los partidos asumir, en nombre de los representados, una asignación de prioridades (por ejemplo,

estableciendo el orden de la asignación de candidatos en las listas). Este orden puede ser más o menos transparente, originado en votaciones internas, en colegios electorales o en la participación directa de la población mediante primarias, pero, en todo caso, es una forma "distorsionada" de leer y de intermediar la demanda de representación. Esta es la forma que tuvo Ecuador hasta antes de la reforma

aprobada en la Consulta Popular.

Los partidos conocen sus expectativas de votación. Esto permite diferenciar entre candidaturas con posibilidades reales y con presencia meramente testimonial. Al conformar las listas, los partidos asignan las prioridades según sus correlaciones internas de poder, las que están imbuidas de un fuerte clientelismo y, en último análisis, de la capacidad de

El régimen electoral contribuyó a generar un sistema de partidos altamente cerrado, impermeable ante la sociedad y escasamente representativo



maniobra y compromisos de las direcciones.

4.2. El voto personalizado

El voto personalizado puede ser el instrumento para que la sociedad se exprese "dentro del partido" sin intermediación de las estructuras y los aparatos. Se trata, en último análisis, de introducir criterios del mercado político (presencia personal de los liderazgos) dentro de las estructuras (listas) cerradas.

Por un lado, la asignación de prioridades (expectativas de voto) puede ser cuestionada en la medida en que la votación preferencial no coincida con el orden puesto por el partido. Obviamente, se argumentará que cuando se introduce un voto preferencial, los partidos elaboran estrategias de asignación de candidatos diferentes. Pero, aún aceptando este argumento, el voto preferencial es un síntoma de conformidad o disconformidad con lo que un partido exhibe como liderazgo.

Por otro lado, el voto preferencial no sólo referido a la lista de un partido, sino cuando se puede combinar entre listas, permite fabricar opciones y, finalmente, en algo se abre el cerrojo de los partidos hacia la diversidad de la sociedad.

El voto personalizado cuestiona a los partidos como oligopolio de representación

El voto personalizado cuestiona a los partidos como oligopolio de representación. La ciudadanía a través de sus preferencias puede expresar si la oferta de representación que recibe de los partidos coincide o no con su demanda; o puede elaborar su propia combinación, lo que deriva en aleaciones políticas muy particulares pero expresivas de la sociedad.

La alternativa concreta consiste en la representación conjunta de listas partidarias, organizaciones de independientes e, incluso, de organizaciones sociales. Esta sería la oferta de candidatos. Los escaños de cada circunscripción se dividirían en dos partes iguales. El 50% se asignaría a la votación por lista y el 50% a la votación personalizada.

La visión ideal de la personalización sostiene que sus características son una relación directa entre representantes y representados, una "identificación" adecuada del elegido, una selección justa del "mejor" de la comunidad y la conformación de una mayoría relativa o absoluta.

Aún en el plano del "tipo ideal" de la personalización, se argumenta que los electores tienen mayor información acerca de cualidades de los candidatos, que esto genera un

sentimiento de mayor responsabilidad personal y administrativa en el elegido y que los elegidos forman sólidas mayorías partidistas contribuyendo a la gobernabilidad.

La personalización puede conducir, al margen y en contra del discurso clásicamente partidario, a una oferta programática "sencilla", que obvia a la referencia nacional y a la naturaleza representativa de los proyectos políticos (conversión en un proyecto nacional de una amalgama pluriclasista). La actual orientación dominante de reconformación estatal está acompañada por nuevas funciones de estímulo a la sociedad civil. Esto ha sido interpretado como una visión de la representación asentada en "personas" antes que en actores sociales. La política dejaría de tener una referencia en los actores y se congregaría alrededor de situaciones y procedimientos.

La división de las autoridades electas, por origen de la representación, correspondería a una reasignación de las representatividades. Por ejemplo, una mitad para una representación originada en las decisiones partidarias y otra en la configuración "libre" de un imaginario de los individuos y la comunidad. Al introducir la votación personalizada, a los partidos se les presenta como alternativa que ubiquen a sus "mejores" líderes locales y los presenten como candidatos; o, en su defecto, incorporen líderes comunitarios o de organizaciones sociales a los partidos.

En los dos casos, los partidos deberán sujetarse a cambios importantes. En la primera opción, pueden reconocer a los líderes locales con más opción y centrar sus estrategias en algunos de ellos, según sus posibilidades. En la segunda opción, al incorporar candidatos extra-partidarios decrecen las opciones para lograr candidaturas por parte de los militantes, lo que trae una disminución de oportunidades internas.

Cabe destacar que la introducción del voto personalizado por sí misma no modifica los

volúmenes electorales probables de cada partido. Pero, sí se puede afirmar que, en primera instancia, el sistema puede favorecer a los grandes partidos.

Por un lado, la elección personalizada, en el caso de construcción desregulada de preferencias por los electores, introduce un criterio de "mayoría relativa" (porque también puede haber "mayoría absoluta") desechando el criterio proporcional.

En la opción mixta que hemos adoptado se trata de crear dos posibilidades para las minorías. Es evidente la disminución de opciones en la parte que quedaría dentro del sistema proporcional ya que bajan las opciones de las minorías. También por la vía personalizada se pueden expresar mayorías locales que corresponden a minorías nacionales.

Por otro lado, cabe interrogarse si el sistema mixto tenderá a depurar o multiplicar el número de partidos. Probablemente, el sistema

entre en un movimiento errático como consecuencia de varias posibilidades enteramente casuísticas -voto comunitario masivo, liderazgos emergentes, organizaciones sociales, presencia étnica, penetración de la informalidad-, que configuran una posibilidad de ganancia aleatoria.

Acerca de la relación "directa" entre representantes y representados,

cabe señalar que intervienen muchos factores. Inicialmente, el tamaño de la circunscripción lo facilita o inhibe. Depende del número de electores de la circunscripción y de su dispersión territorial.

La relación debería basarse en el conocimiento de los electores acerca del elegido y de éste acerca de la problemática de la circunscripción. La primera parte de la premisa se cumple muy parcialmente.

En general, los estrategias electorales afirman que "siempre" son más conocidos los líderes nacionales originados en los partidos y presentados por los medios de comunicación, que los líderes comunitarios. Esto refuerza justamente lo que se trata de reemplazar.

La actual orientación dominante de reconformación estatal está acompañada por nuevas funciones de estímulo a la sociedad civil

Pero aún más complejo es que la problemática local no puede ser traducida ni elevada al rango de nacional. Esto genera, por un lado, una baja de calidad de las instituciones y el control por los grupos "técnicos" de los partidos a cuadros políticos débiles.

5. Financiamiento electoral

Se ha determinado que el financiamiento electoral es una fuente, de primera importancia, de corrupción política. A diferencia de las anteriores tendencias de lograr una cada vez más plena garantía de la autonomía-soberanía de los partidos frente al Estado, la actual tendencia consiste en entregar a los Estados, por la vía de los organismos de control electoral, la capacidad de controlar el origen del financiamiento y el monto y destino del gasto electoral.

El tema central es cómo llegar a una limitación del gasto electoral, de modo viable, en un contexto de especial susceptibilidad de los poderes fácticos, especialmente los medios de comunicación, en donde se realiza el más importante gasto electoral.

La respuesta hasta ahora propuesta en el caso ecuatoriano es la reducción del tiempo de campaña electoral junto con convertir en una parte del Fondo Partidario Permanente entregado por el Estado a los partidos en una subvención directa a través de espacios de alta audiencia en televisión, comprados por el Estado, otorgados a los partidos y organizaciones de independientes, en base a crite-

rios combinados de partes iguales y proporcionales a la votación obtenida.

Respecto a la legitimidad de las fuentes de financiamiento y la limitación del gasto, se establecen sistemas de auditoría aceptados junto a la reglamentación electoral.

6. Organizaciones políticas independientes

El más radical intento de desmonopolización de la actividad política fue facultar a las organizaciones de independientes para intervenir con iguales atribuciones que los partidos. Al crear una reglamentación para su creación y participación, con requisitos de firmas similares a los partidos, estas organizaciones han quedado recluidas a las dimensiones locales, en las que pueden alcanzar alguna eficacia. El problema central es su "transitoriedad", la que crea condiciones desiguales con los partidos cuyo atributo central es la permanencia.

Estos son algunos de los temas básicos para una reforma política. La agenda no se agota allí, hay muchos otros tópicos -elecciones municipales a mitad del período, con participación de candidaturas independientes; proporción de Diputados Nacionales; relaciones ejecutivo-legislativo; articulación y presencia de las organizaciones sociales en los partidos; cuotas de candidaturas para mujeres e indios; partidos regionales, etc.- que deberán ser profundizados como parte de la reforma política.

A propósito de la lucha gay

AMERICA LATINA HACIA EL SIGLO XXI

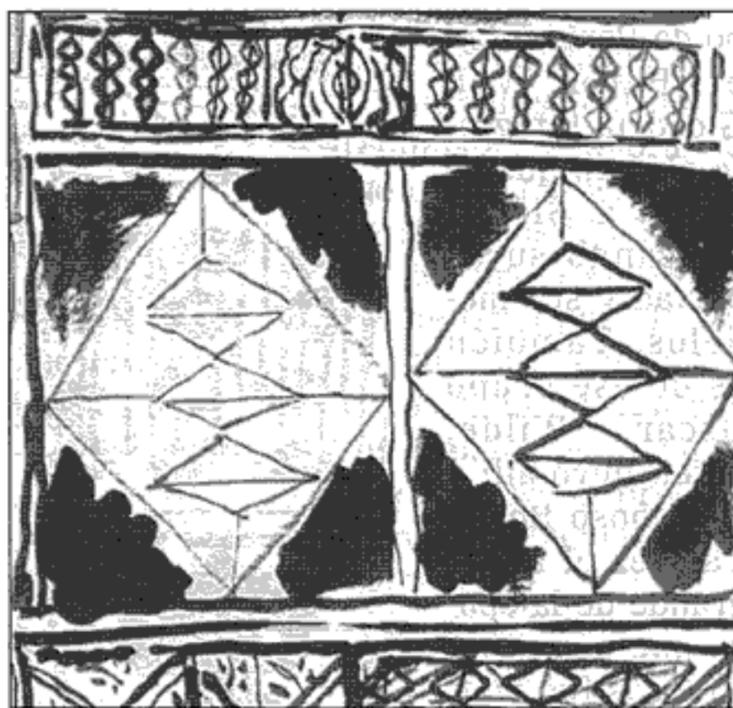
El fin de la vergüenza gay es el principio del mundo nuevo y libre al que todos aspiramos, donde la ética sea la del amor y la vida

Por Oscar Ugarteche
Economista e intelectual gay del Perú

Tras la reciente eliminación en Ecuador de un artículo del código penal que penalizaba con cuatro a ocho años de cárcel a los homosexuales varones, es importante hacer un balance y entender cómo es posible que queden todavía ciertos países de América Latina leyes penales que materializan una visión del hombre enraizada en el mundo victoriano, ya caduco y con siglos de retardo.

Llama la atención la disparidad de los países en que se mantiene aún leyes que penalizan la homosexualidad: Chile, que pretende ser el epitome de lo "moderno" en la región; Nicaragua, que regresó de su experiencia socialista; y Ecuador, en un proceso de formación ciudadana importante, simbolizada por la manera como la sociedad presionó por la renuncia de Abdalá Bucaram.

Este artículo no va a recorrer el proceso del movimiento lésbico por falta de espacio. La especificidad del desarrollo del movimiento feminista y con él, del movimiento



Kingman - Garcés

lésbico, en un tira y afloje similar al gay, es un tema en sí mismo que merece un desarrollo propio. Mis disculpas a las hermanas lesbianas. Huelga decir que en Nicaragua y Chile el peso del Opus Dei en la política nacional es muy grande y que el ala derecha de la jerarquía católica domina.

1. Breve repaso por la historia de los movimientos

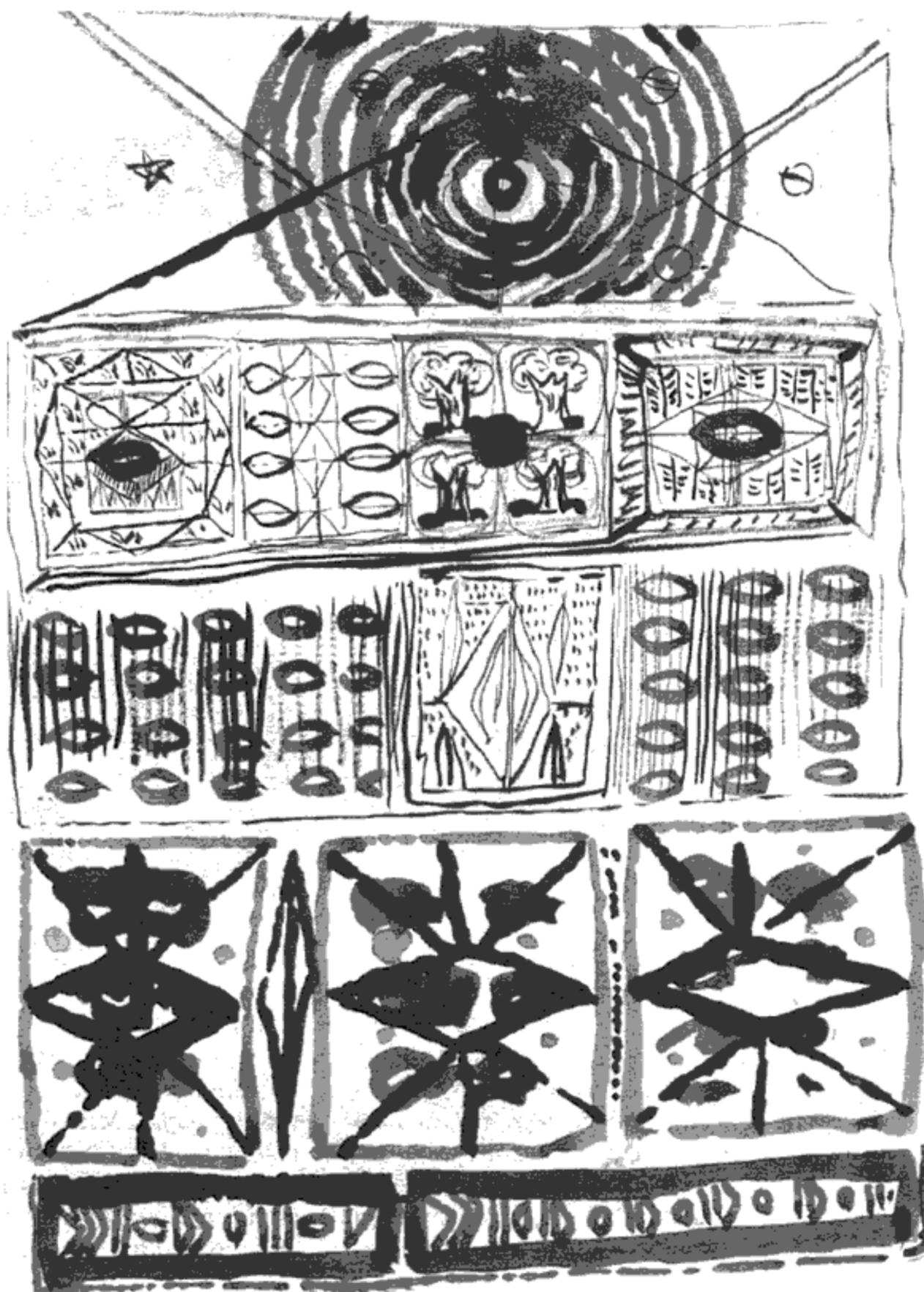
La lucha por la igualdad de derechos comenzó en Alemania en 1864 y fue liderada por Magnus Hirschfeld quien argumentaba que la ley contra la sodomía era una violación de la intimidad de la persona. Hirschfeld era un liberal, ortodoxo de la época, y sintió que el principio de la intimidad era la base para la igualdad entre las personas.

Esta lucha iniciada para combatir una ley que penalizaba la homosexualidad se encontró con las luchas de las mujeres por el derecho al sufragio, en particular en Inglate-

rra. El único país que no tenía una penalidad a la homosexualidad era Francia, refugio de muchísimos artistas e intelectuales homosexuales de la época. El gran círculo era convocado, de algún modo, por André Gide. Parte de este grupo de París serán el Barón Von Gloeden, fotógrafo alemán que se mudó a Sicilia buscando su libertad y sus modelos. También es de ese grupo Oscar Wilde, quien llevó allí a su penoso Bosie. Tal vez el único grande de la época que no recaló en París fue Walt Whitman. Todos los demás iban en busca de oxígeno a París, meca de la libertad sexual. Fueron los intercambios en París los que sirvieron de vaso comunicante a Hirschfeld con gente de otros

países y con las sufragistas inglesas. Una hipótesis es que fue Wilde quién en algún momento dirigió la revista Ladies Journal.

El movimiento alemán será el que recorra la Primera Guerra mundial, más allá de la muerte de Hirschfeld y será el núcleo para las reivindicaciones en otros países. Sin embargo, con el surgimiento de los Nazis en 1933, una de las primeras acciones fue la destrucción del Instituto en Berlín, con todos sus archivos, incluidos los fotográficos de Von Gloeden. El millón de homosexuales asesinados por los nazis y sellados con el



Kingman - Garcés

triángulo rosa es una verdad oculta por la exclusión de los homosexuales.

No será sino hasta los años cincuenta que vuelva a emerger un movimiento de reivindicación de igualdades. Los movimientos de Suecia y Noruega en 1948, conocidos como el NF48 serán los que impulsen a otros como el Mattachine Society, más bien vinculado al Partido Comunista de Estados Unidos luego de la era MacCarthy, cuando los comunistas fueron perseguidos y expulsados del país. Fue una época muy interesante y que convocó en Nueva York a Allen Ginsburg, Jack Kerouak y otros notables de la literatura.

2. Los movimientos modernos

Quizás uno de los aportes mayores de la revolución de 1968 fueron los lemas "la frescura del deseo" y "está prohibido prohibir". Esta filosofía va a tener una honda cabida en una juventud sofocada por las convenciones sociales anticuadas que todavía prevalecían. Quizás más allá de la introducción de Marx en la curricula universitaria, "Eros y la Civilización" de Marcuse marcó un hito donde el deseo cumple un papel ordenador e impulsor de la vida humana, replanteando a Freud en una puesta al día que impide prohibir el deseo que se desvía de la reproducción. Para Freud, victoriano al fin y al cabo, si el deseo no es reproductivo y trascendental, porque genera descendencia, está desviado.

Sin duda el tema anacrónico del desvío aparece aún en algunas lecturas conservadoras, más en líneas generales es un tema muerto, por razones que explicaremos más adelante. Antes bien, el nuevo pensamiento del 68 abrió el cauce para que las demandas de los jóvenes salieran a la sociedad y una de ellas fue la demanda de ser un igual para gays y lesbianas. Para la sociedad gay neoyorquina el acto transgresor que nos legitima es un enfrentamiento con la policía en Christopher Street delante del Bar Stonewall. Esta confrontación violenta llevó a la palestra la discusión sobre igualdades en un momento en que en Nueva York había luchas contra la discriminación de la mujer y de los negros. Subrayo, Nueva York, porque no es un movimiento generalizado por todo ese país e incluso a la fecha hay Estados donde la homosexualidad esta penalizada.

En Inglaterra el movimiento adquirió cuerpo sin enfrentamientos con la policía y mas bien en una especie de hermandad con el movimiento feminista, del que vendrá a tomar distancia en los años setenta. Es decir, del mismo modo que Hirschfeld se vinculó a

las sufragistas a fines del XIX nosotros nos vinculamos a las feministas en los años 60. En efecto, en 1968 se eliminó la ley contra la sodomía en Gran Bretaña dejándose la edad de consentimiento para una relación entre dos varones en 21 años. Esto va a ser una liberación, con esquinas tapadas y ángulos oscuros. La lucha para rebajar la edad de consentimiento a los 16 años, como las mujeres, se aprobó recién en 1997.

3. Las ideas centrales del debate

El tema sobre la homosexualidad planteado por la sociedad heterosexual es discursivo y está relacionado a la reproducción.

Tanto las lesbianas feministas de ahora como otros, anteriormente, han insistido en que la heterosexualidad compulsiva para la reproducción es un mandato caduco mientras los opositores insisten que si no hay reproducción se acaba la especie humana.

Consideremos que la sexualidad es un arcoiris que va desde la heterosexualidad excluyente, de un lado, hasta la homosexualidad excluyente, al otro. En el camino hay una cantidad casi infinita de combinaciones y permutaciones que explican la bisexualidad, los

eventos homosexuales como heterosexuales, los heterosexuales-bisexuales y los homosexuales-bisexuales. Es bien complicado encontrar a un ser humano puro en este campo. La pureza química la da la restricción social y la prohibición, no el deseo. Es decir, el mandato social frena, pero no impide, ni mucho menos, le hace a la esencia del deseo del ser humano.

El tema del desvío sexual puede hoy día encasillarse dentro del mandato heterosexual compulsivo. El desvío es la no reproducción cuando el mandato es la reproducción. En ese momento ya entramos en lo más básico: la norma. Lo "normal" es la reproducción. Lo "desviado", "(a)normal", es la no re-

El tema de la homosexualidad planteado por la sociedad heterosexual es discursivo y está relacionado a la reproducción. Se ha insistido en que la heterosexualidad compulsiva para la reproducción es un mandato caduco

producción, salvo condiciones que la sociedad acepte: el celibato católico.

La interrogante a principios del siglo XXI, citando a Hobsbawm, es por qué interesa la reproducción tanto ahora si en líneas generales hay conciencia de que el mundo está sobrepoblado y que el control poblacional y la paternidad responsable son los medios para controlarla. El asunto de la reproducción ha salido de la agenda y el control poblacional ha entrado en ella.

El pecado, esa norma social bendita en el cielo, se introdujo en el siglo XIV en el Concilio de Letrán, según Boswell. La razón de la introducción del pecado fue la necesidad de ordenar la sexualidad en Europa a la luz de las plagas que habían diezmando a la población. Además, problemas políticos al interior de la Iglesia vienen a ser los catalizadores. Los Templarios, sacerdotes guerreros de las Cruzadas, eran una orden eminentemente homosexual donde el Guerrero dormía en la misma cama, comía del mismo plato y montaba el mismo caballo que el vasallo. La relación guerrero-vasallo estaba pensada en términos tebanos. Los Templarios tomaron poder porque se volvieron los banqueros de los reyes y por lo tanto eran una amenaza al poder político de la época. Casi se quedaron con el reino de Francia si no fuera por el pecado. Así, Jean de Molay terminó quemado en la hoguera y no rey de Francia.

Es decir que es un pecado bien terrenal, muy político y temporal. Tanto como, por ejemplo, el mambo como pecado mortal, la incineración de Galileo por anunciar la rotación de la tierra alrededor del sol, y otros pecados conocidos y de recuerdo funesto (la excomunión de Pérez Prado).

Será el siglo de las luces el que oscurezca la homosexualidad y la convierta de sujeto de confesión privada a confesión pública en aras de la reproducción de la fuerza de trabajo. La necesidad de ampliar la fuerza de trabajo llevó al desarrollo de las ciencias sociales y las mediciones para asegurar que la población creciera, trabaja-



ra más y se organizara de manera de contribuir a la expansión económica. Eso son la demografía, la sociología, la economía y la ciencia política. Es en ese momento, alrededor de 1780, que se va a introducir leyes que penalizan la homosexualidad y ciencias que la estudian: la medicina y la psiquiatría. Allí comienza la pregunta de "¿estos sujetos por qué no desean a una persona del sexo contrario?", como si esa pregunta tuviera alguna relevancia. Es tan ligera como la interrogante de por qué unos prefieren el vino seco y otros el vino dulce, o unos jamón y otros queso. Es un asunto de preferencias. No son ni mejores ni peores. Son preferencias.

Cuando la prohibición victoriana se introduce, la preferencia deja de ser libre y comienzan de verdad los problemas de personalidad creados por la imposibilidad de la persona de cultivar su deseo a plenitud. La prohibición del deseo es la madre de la neurosis y la profecía médica allí se auto-realiza. El sujeto del deseo "anormal" es un anormal, enfermo, etc. En realidad es la sociedad la que termina frenando la normalidad de la persona e introduciéndola en un túnel de neurosis complicada a partir de la prohibición. El primer ejercicio para desneurotizarse a las personas es que perciban la normalidad de su preferencia. Allí termina su marginalidad y su neurosis.

4. El estado de la cuestión en América Latina

El Frente Revolucionario Gay (FRAG) de México fue el primero en ponerse a la vanguardia de los marginales, en medio de las discusiones de clase que caracterizaron a la izquierda latinoamericana de la década del 60 y 70. Fue un grupo de izquierda que tomó las banderas de la igualdad homosexual. En 1970 convocó a las calles a más de 10,000 personas en México D.F. Tomó por asalto el monumento al Ángel en Reforma. Hay una célebre fotografía que muestra a Juan Jacobo Hernández montado encima

del monumento con una bandera que flamea. Este será el punto de partida de otros grupos en México a través del consabido proceso de divisiones políticas que caracterizó a la izquierda. Lo positivo fue que esas divisiones abrieron espacio y hoy en México hay un campo social legítimo que se enfrenta al machismo mexicano con fuerza. La semana cultural gay que auspicia a su modo Carlos Monsivais es la plasmación de este espacio.

En Brasil el movimiento gay comenzó pequeño. Liderado por Luiz Mott, quien estudiaba la cultura de la sexualidad en Bahía, fue expandiéndose y dando luces a otros grupos. El Grupo Gay de Bahía es el pleno ejemplo de una vanguardia que dará paso a lo que sucede ahora: 80 representantes gays y de lesbianas, en total, en los parlamentos estaduais y Federal de Brasil. Se ganó el espacio político y se va ganando el espacio cultural. La necesidad de ganar el espacio cultural es (re)crear una imagen positiva de gays y lesbianas rompiendo los estereotipos que dañan la integridad moral de las personas al denostarlas.

El MHOL (Movimiento Homosexual de Lima) es quizás el último que queda todavía con fuerza plena y creciente. Los otros movimientos gay, o se han licuado, como el FARG, o se han visto relativizados por el crecimiento del espacio.

La trayectoria del MHOL fue itinerante. Comenzó como una idea "sindical" luego de los diálogos en Nueva York con los organizadores de Stonewall y, más tarde, con la organización llamada Lavender Left, cuando ésta ya se hallaba casi extinguida. A partir de los logros que fueron obtenidos por el movimiento, como la marcha por el Día del Orgullo Gay y que convocó a cerca de 1 millón de personas, entré en conversaciones para comprender mejor cómo se hacía una organización y cómo se entablaba una lucha.

En esos tiempos Foucault estaba en Nueva York y sostuve dos diálogos con él mientras

El inicio de los movimientos gay en América Latina coincidió con la aparición del SIDA y se los bautizó fatalmente como "la peste rosa". El "otro", el gay, era no sólo un degenerado y un enfermo, sino que causaba la muerte

él terminaba el primer volumen de su Historia de la Sexualidad. Aprendí la relativización cultural de la sexualidad y la norma reproductiva. Este concepto luego fue trasladado a Lima vía Roberto Miró Quesada, quien a su vez ya estaba en diálogos con Mott. Así comenzó la organización de un movimiento político por la no discriminación y la libertad de las preferencias sexuales, con un eje en la cultura.

En una historia no lineal, la lucha contra la homofobia social es el eje del trabajo dado

que en el Perú, como en México y Brasil, no hay desde los años veinte ninguna penalidad legal contra la homosexualidad. La falta de penalidad legal no quita, ni le hace, a la penalidad social que es la que aterra y neurotiza, deformando a las personas. Por tanto, el trabajo consistió y consiste en dar talleres de autoconciencia, vivenciales, de miedo y angustia así como ciclos de conferencias sobre feminismo, masculinidad y realidad nacional de los más destacados intelectuales peruanos.

En quince años casi un centenar de miles de personas han atravesado la ruta del autoconocimiento y la autoafirmación, reasegurándose en sus preferencias fueran las que sean. Así se logró que por fin en 1997 una convocatoria, en una plaza pública, atrajera un grupo de personas para el Día del Orgullo. No es en México ni en Brasil donde salen decenas de miles a las calles para ser vistos y reconocidos, es más bien un avance que ha logrado el reconocimiento del movimiento homosexual como un movimiento social.

5. El impacto del SIDA

El inicio de los movimientos en América Latina coincidió con la aparición del SIDA y su bautizó fatalmente como "la peste rosa". El "otro" era no sólo un degenerado y un enfermo, sino que causaba la muerte. Fue una reacción cultural de defensa propia frente al

auge de los movimientos en todas las partes del mundo donde había movimientos. Una enfermedad de "otros" que no valía la pena ser tomada en cuenta porque a los machos y sus mujeres no les pasa nada. "Si te da SIDA es por marica", era la idea general de la época.

De otra parte, al ver enfermar y morir a nuestros hermanos, la conciencia de prevención del SIDA creció muy pronto y con mucha intensidad. Muchísimos grupos, por no decir todos con algunas excepciones, se volcaron de la defensa de los derechos políticos a la lucha contra el SIDA, con la misma militancia. Luchadores y filósofos de las tallas de Guy de Hocquenghem en París, Michel Foucault, Roberto Miró Quesada en Lima, y tantísimos más cayeron víctimas de la enfermedad.

Los movimientos se vieron desestabilizados. Hernández dejó el trabajo político y cultural para dedicarse al SIDA en México. El grupo teatral peruano se diezmó con dos excepcionales luchadores gay. Se produjo una crisis de identidad de los movimientos. Si somos gay tenemos que dedicarnos a defender la vida de nuestros hermanos y los esfuerzos políticos entonces giraron de los derechos civiles

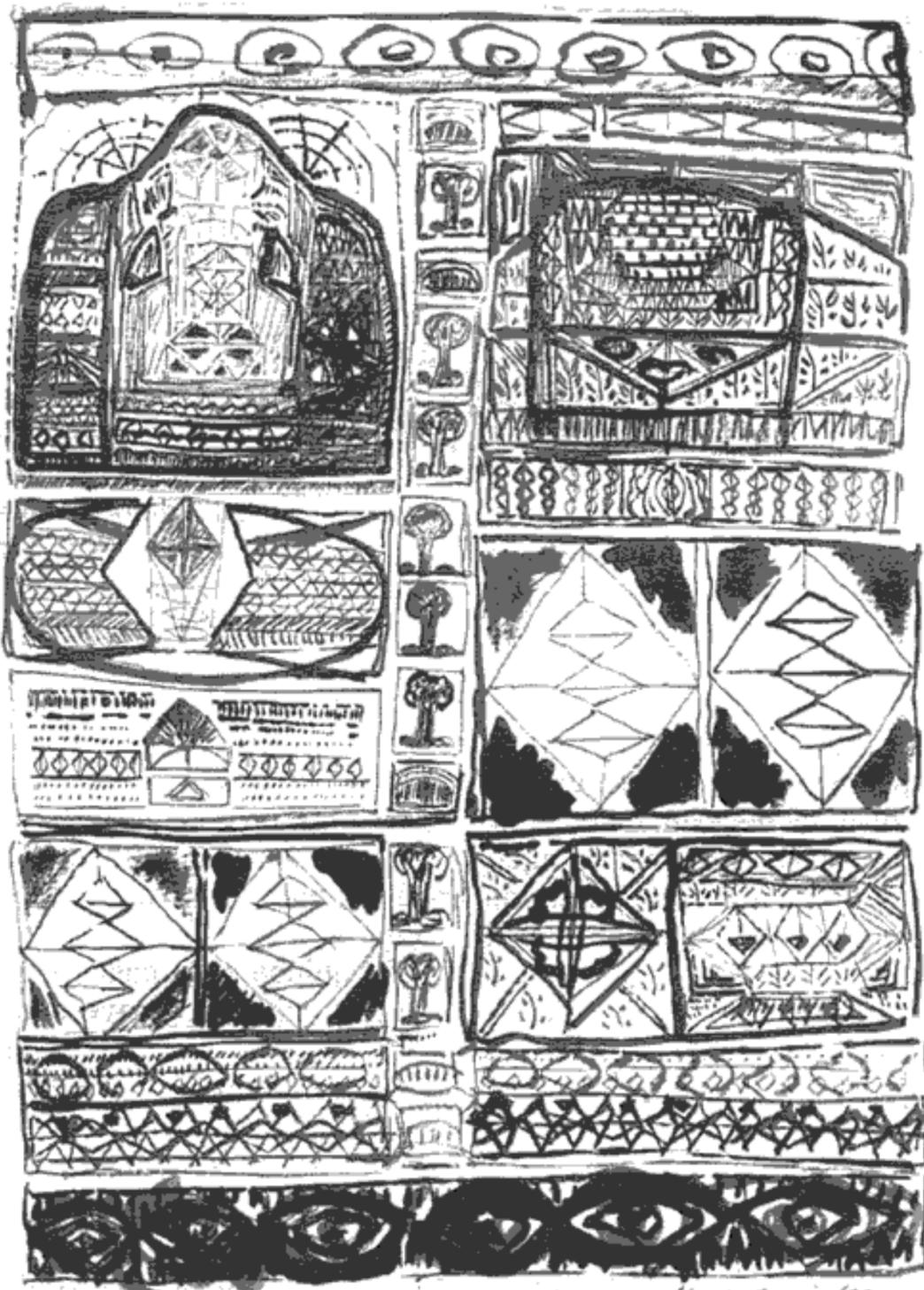
y políticos a los derechos a la vida, dejando de lado los otros.

En Estados Unidos, el movimiento radical se llama Act Up y se dedica a presionar al gobierno sobre la problemática del SIDA, denunciando a los homosexuales que no estaban dispuestos a ayudarlos, sacándolos del closet. El closet es donde se guarda la identi-

dad de una persona avergonzada de su ser homosexual o que teme por su futuro profesional. Es usual en Estados Unidos como en Latinoamérica, que los funcionarios públicos de alto nivel, Ministros, alcaldes, congresistas, Presidente de la República, escondan su identidad porque temen las represalias sociales. Act Up los saca del anonimato sexual. Eso hace poco en términos de no discriminación y de igualda-

des básicas no solo ante la ley sino ante el "otro".

Los grupos brasileños y el peruano son los que no sucumbieron a la tragedia del SIDA y desde el inicio dijeron que el SIDA era una enfermedad social. Por lo tanto la prevención era para todos y la responsabilidad es del Estado por esa razón. Mientras tanto, los indicadores nos iban dando la razón y el SI-



Kingman - Garcés

Kingman - Garcés / 95

DA se fue heterosexualizando y feminizando. El SIDA fue el punto de reencuentro en la lucha contra el dogmatismo del ala derecha de la Iglesias Católica. Ellos insistían, y creo que insisten, más en voz baja, que el SIDA se previene con abstinencia sexual. Es una enfermedad del pecado (siglo XIV, como la sífilis). Por lo tanto, dado que el "condón" es pecado porque impide la fertilidad de la pareja (obsesión reproductiva), no hay que usarlo y hay que impedir que se hagan campañas de prevención de SIDA con información científica. La única campaña es que el amor previene el SIDA y la fidelidad es la garantía absoluta.

Decir que el desconocimiento del alma humana esta allí planteada es no terminar de decir que esta posición fue genocida. Campañas nacionales de prevención de SIDA fueron detenidas por presiones de la jerarquía de la Iglesia que en un culto a la muerte y el pecado del sexo, impidieron el desarrollo normal de las personas conduciendo a centenares de miles de jóvenes latinoamericanos a la muerte. A principios del siglo XXI esa posición está debilitada aunque no vencida. Todavía hay en México un bastión de este corte, así como en Chile. Son bastiones del absurdo y del anacronismo.

6. En suma cuenta

La revolución sexual llegó y triunfó a fines de los sesenta. La revolución cultural se inició entonces en América Latina. Países de conocida tendencia victoriana como Cuba, más católicos que los inquisidores, quienes abrieron campos de reeducación para deshomosexualizar a los gays, han tenido que aprender que hay homosexualidad, que no pasa nada con ella.

Los partidos políticos conservadores no han tenido más remedio que asumir que los homosexuales estamos en todo orden de co-

sas y que somos personas que aportamos a la sociedad. Los partidos políticos progresistas, si cabe el término a estas alturas del siglo, han tomado esta bandera como parte de su política, buscando representantes para expresar a una minoría de la población que hasta ahora no ha tenido mucha voz, o voz alguna. La Iglesia no tuvo más remedio que poner las barbas en remojo en vista de lo perplejo de su posición anacrónica. Los radicales del Opus Dei todavía podrían vernos a todos muertos de SIDA. Esa es la castración que llevan dentro y su inhumanidad, nada más. Son tan feroces en su postura victoriana como fueron los comunistas en su momento. Sin embargo, serán ganados o vencidos como lo fueron los comunistas en su postura primigenia. Tienen que ser considerados el enemigo principal, para ponerlo en viejos términos maoístas. Ellos, desde el poder, asisten en la formación de conciencias a través de los medios de comunicación. La conquista de éstos ha sido fundamental para lograr los cambios culturales y de percepción de la sociedad.

La necesidad de referentes válidos para una parte de la ciudadanía que no se siente expresada por delincuentes, drogadictos y prostitutas, es central. La imagen cuasi delincencial y marginal debe ser revertida por la dignidad de personas que la sociedad reconoce como válidas en sus campos profesionales. Ese ha sido el "quid" del asunto en los últimos treinta años. El fin de la vergüenza es el principio del mundo nuevo y libre al que todos aspiramos; donde la ética es del amor y la vida; y la normalidad, la libertad. Nadie puede ser libre por otro, nadie puede gozar por otro, nadie puede amar por otro. La libertad comienza por nosotros mismos y se fortalece con el derribamiento del mundo viejo y anacrónico que carece de sentido, hoy más que nunca.

Nadie puede ser libre por otro, nadie puede gozar por otro, nadie puede amar por otro. La libertad comienza por nosotros mismos y se fortalece con el derribamiento de un mundo anacrónico que hoy carece de sentido

La necesidad de referentes válidos para una parte de la ciudadanía que no se siente expresada por delincuentes, drogadictos y prostitutas, es central. La imagen cuasi delincencial y marginal debe ser revertida por la dignidad de personas que la sociedad reconoce como válidas en sus campos profesionales. Ese ha sido el "quid" del asunto en los últimos treinta años. El fin de la vergüenza es el principio del mundo nuevo y libre al que todos aspiramos; donde la ética es del amor y la vida; y la normalidad, la libertad. Nadie puede ser libre por otro, nadie puede gozar por otro, nadie puede amar por otro. La libertad comienza por nosotros mismos y se fortalece con el derribamiento del mundo viejo y anacrónico que carece de sentido, hoy más que nunca.

HACIA UNA EDUCACION PARA LA DEMOCRACIA

En el diseño de este nuevo paradigma democrático, la educación debe jugar un papel preponderante en la formación de nuevas prácticas ciudadanas

*Por José Gonzalo Bonilla
Consultor de ESQUEL*

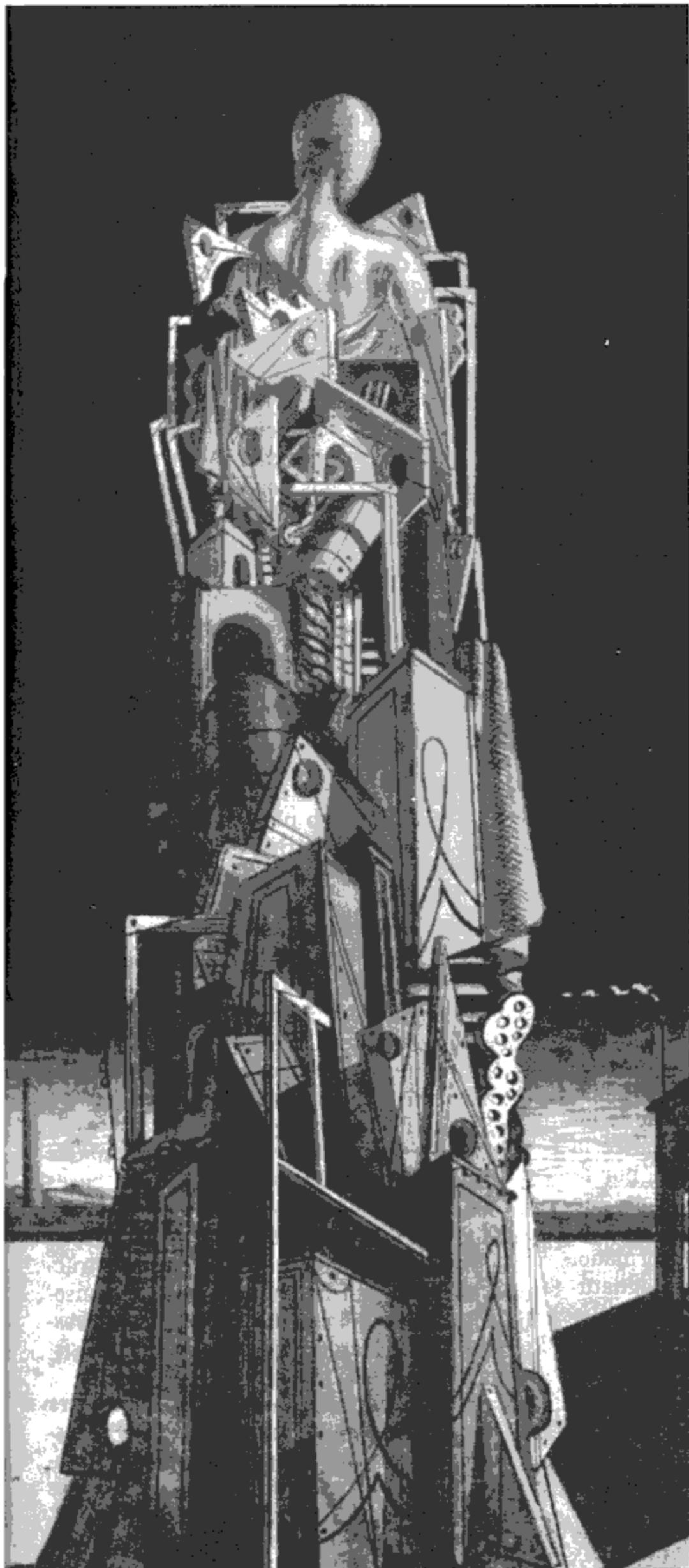
La próxima Asamblea Nacional se instalará en diciembre de este año para producir la decimonovena Constitución del Estado ecuatoriano. Frente a ello, cabe preguntarse acerca de cuáles serán los alcances del debate. La Asamblea puede constituirse en una clonación del Congreso en funciones, o bien puede generar un cambio en la misma concepción del ejercicio democrático del Estado y de la sociedad civil.

En la segunda opción, y siguiendo la experiencia colombiana, muchos sectores sociales esperan una Asamblea que legisle en favor del cambio de paradigma de una democracia representativa hacia el de una democracia participativa. La Constitución actual reconoce que el gobierno es "electivo, representativo, responsable y alternativo". La práctica democrática representativa de los ciudadanos se limita a la participación electoral. De ahí la necesidad de legislar hacia la construcción de una democracia directa donde los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan participar en la solución de los problemas locales y nacionales.

Como dice Antoine de Rochefoucault, "el

hombre promete según sus intenciones, pero actúa según sus necesidades". Parafraseando a este autor podemos afirmar que los candidatos en el momento de campaña, por seducir a los potenciales electores, ofrecen solucionar los diferentes problemas sociales sin explicitar de manera realista los medios que utilizarán, todo a cambio del voto. Una vez conquistado el poder, las promesas se desvanecen y esto crea escepticismo y desconfianza en el sistema político y en cualquier práctica de construcción democrática. Es así que el poder de unos pocos se ha tornado en el perjuicio de los otros. Hace falta, por lo tanto, que el nuevo corpus constitucional vaya acompañado de un plan educativo de formación de una conciencia social y política.

Está en manos de los próximos asambleístas refundar la democracia a partir de la creación de nuevos lenguajes, modelos y de estilos de relación que apunten a la consolidación de una sociedad más abierta, más solidaria e informada, que trabajen por la constitución y fortalecimiento de un nuevo paradigma democrático.



El papel de la educación

En el diseño de este nuevo paradigma democrático, la educación debe jugar un papel preponderante en la formación de nuevas prácticas ciudadanas. Esto quiere decir que es necesario establecer reformas constitucionales en lo atinente al ámbito educativo, que vayan desde la misión dada a la educación en el documento constitucional y los reglamentos respectivos, hasta la normatividad institucional que debe regir dentro de los centros escolares. Pero sobre todo, será fundamental iniciar un programa de educación para la democracia, de formación de conciencia ciudadana y que se extienda desde la escuela hacia la comunidad.

A pesar de que la niñez y la juventud son dos sectores que desempeñan una importante actoría social en el Ecuador, su participación en el proceso de desarrollo social es aún débil. Esto se demuestra en la escasa organización escolar en colectivos infantiles y juveniles que les permita reflexionar sobre su problemática particular y que viabilice una propuesta propia desde este sector hacia el Estado y la sociedad civil. La escuela en el Ecuador no propicia la organización ni la participación democrática en su interior.

La escuela, como institución del Estado, debería ser la encargada de propiciar y garantizar el aprendizaje del convivir en democracia. El Estado a lo largo de todos estos años ha generado diversas reformas educativas sin que ninguna haya logrado los consensos necesarios.

El Estado en su declaración de principios deberá incluir la

formación de valores sociales y democráticos que posibiliten a los estudiantes ser sujetos de derechos y obligaciones, con un rol participativo en la vida de la comunidad para que puedan ejercer de manera responsable una auténtica ciudadanía.

La educación ecuatoriana debe orientarse a la formación en el respeto de los derechos humanos, a los principios democráticos de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad. En sus objetivos más amplios, se trata de fomentar dentro de las instituciones educativas las prácticas democráticas para el aprendizaje de valores referidos a la participación y organización ciudadana.

La educación para la democracia deberá ser valorada como otras asignaturas consideradas "más serias" como las matemáticas o las ciencias positivas. El Estado deberá avalizar y reglamentar la propuesta de reforma a la educación cívica para que esté orientada bajo los parámetros de una verdadera educación fundadora de la práctica democrática.

La escuela primaria y secundaria por muchos años ha desarrollado programas y contenidos de educación cívica que no fueron acordes con el proceso social, económico y político que atravesaba el país. Tampoco los contenidos teóricos estuvieron de acuerdo con los intereses mediatos e inmediatos de la infancia y la juventud. Este divorcio entre la realidad social y aquella transmitida por la estructura educativa, ha sido la responsable del fracaso de la asignatura de Cívica, como se la conoce en el pènsum a ser reformado. La reforma en los contenidos de la asignatura educación cívica se torna un imperativo en el proceso del mejoramiento de la educación en el Ecuador.

Imperativo que se hace evidente si acordamos que la democracia no puede convertirse en un concepto que se lo aplica en los procesos electorarios, sino que debería ser una práctica que se la aprenda desde los primeros años y que involucre todos los momentos de la convivencia social.

La ausencia en los programas educativos de contenidos que se refieran al ejercicio de la democracia dentro de la misma escuela, evidencia una falencia en el sistema educativo que tiene incidencias posteriores en el desarrollo socio-económico y político del Ecuador.

Democracia, desarrollo y educación

En los foros internacionales se viene insistiendo en que no se puede desligar los conceptos de democracia y de desarrollo, estos son inseparables. La consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos sostienen los procesos de desarrollo económico y social. Si no hay confianza en la estructura jurídica del país y estabilidad política no se puede generar confianza económica para el crecimiento sostenido.

La educación es el único camino que puede garantizar la consolidación a largo plazo de la vida democrática en el país, la cual viabilizará un crecimiento económico cada vez más equitativo. Por medio de la educación en valores ciudadanos, la sociedad civil

podrá apoyar de manera sólida el desarrollo social y económico del país.

Un propuesta de Educación para la Democracia será un programa que tendrá un impacto histórico para el país, puesto que es de vital importancia generar la organización de una sociedad civil que exija desde las bases la consolidación, mejoramiento y vigencia del sistema democrático.

Puesto que la democracia es una construcción social en permanente proceso de consolidación, es la educación la encargada de sostener de manera durable la vigencia del sistema democrático.

La propuesta pretende crear las bases para el fortalecimiento de las prácticas y las estructuras escolares orientadas hacia el desarrollo de una conciencia democrática en los estudiantes de los planteles primarios y secundarios.

La democracia debería ser una práctica que se la aprenda desde los primeros años de vida y que involucre todos los momentos de la conciencia social

Ausencia de una cultura democrática

Después de casi dos décadas de regreso a la vida democrática, el Ecuador no ha desarrollado una cultura democrática vigorosa. Todos los sectores sociales reclaman la necesidad de instaurar una nueva cultura democrática que se inicie desde los primeros años escolares, en la familia, las ciudades y el Estado.

La posibilidad de generar un modelo de desarrollo alternativo viable depende de la movilización y organización de la sociedad civil en forma articulada.

A pesar del desequilibrado panorama económico y el grado de conflictualidad social que vive el Ecuador, todos los sectores sociales se hallan empeñados en construir la democracia ecuatoriana y fortalecer la sociedad civil. Un indicador de esto es la proliferación de grupos de ciudadanos que buscan dar respuestas a los principales problemas existentes. Sin embargo, todos estos grupos no hallan un espacio que articule las diversas propuestas y tampoco existe un espacio particular que fomente el debate.

La coyuntura que vive el Ecuador actual es propicia para que grupos heterogéneos lleguen a un consenso, pues existe un acuerdo de partida en torno a la necesidad de fortalecer la sociedad civil. Esta voluntad intenta romper con una práctica ancestral de confrontación y de falta de diálogo.

¿Hacia dónde debe ir Educación para la Democracia en el Ecuador?

La Educación para la Democracia apunta a fomentar y fortalecer la construcción de la ciudadanía, la formación de nuevos líderes en el Ecuador de cara al siglo XXI, y que puedan sustituir a los actuales líderes políticos y su forma de hacer política en las próxi-

mas generaciones.

Educación para la Democracia deberá responder a un proyecto social nacional construido a partir del consenso de los diferentes sectores sociales.

La educación para la democracia en la escuela, tiene como tarea permitir el aprendizaje y la práctica de los derechos democráticos fundamentales consignados en la Constitución del Ecuador y en los acuerdos internacionales.

El alcance de la propuesta no llega tan solo hasta "enseñar" a los niños y jóvenes a parti-

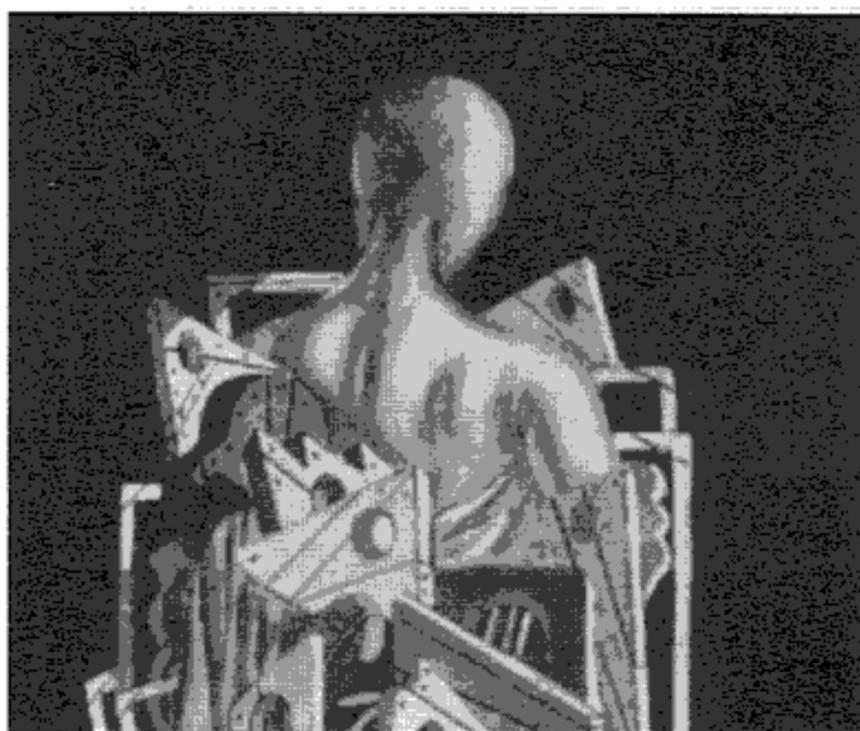
participar y a vivir en democracia. Intenta reformular la estructura escolar de corte autoritario y por ende antidemocrática.

Educación para la Democracia no puede estar alejada de la educación para el ejercicio de valores puesto que el ejercicio democrático dentro de cual-

quier espacio social tiene como supuesto subyacente, el manejo de un código de valores -negativos o positivos- que impulsen u obstaculicen el desarrollo de la democracia en el país.

Se puede desarrollar el espíritu democrático en la escuela a partir de dos vías: una, de tipo teórico, historiográfico, racionalista y, otra, que enfatice en el cambio comportamental y el afianzamiento de valores positivos. Este último es el que debería privilegiarse para superar el teoreticismo y enciclopedismo estériles que imperan en nuestra educación.

Educación para la Democracia apunta a combatir la corrupción existente en el Ecuador y que invade todas las instancias de la vida social por medio del apuntalamiento de un sistema valorativo. Este sistema debería afianzar el desarrollo de la sensibilidad de los estudiantes frente a lo ético, a lo social y que les permita discernir acerca de lo "políticamente correcto" en relación con el bien co-



mún.

- La reflexión y la práctica de los valores en la escuela partirán de una concepción de éstos como productos históricos. En esa medida la escuela deberá atender aquellos valores que fortalezcan en el hombre y la mujer ecuatorianos su identidad nacional.

- La selección de los valores en la escuela se realizará a partir de la realidad social que vivan los estudiantes en su entorno social, es decir, no se deberá partir de un sistema axiológico "global" ni de una concepción ética absoluta, universal y eterna de los valores.

- La concepción pedagógica de los valores partirá desde la vivencia misma de los estudiantes. No se puede aprehender una realidad sin que no pase por la reflexión del entorno social de una manera experiencial.

- Tampoco se puede desconocer la influencia de los medios de comunicación que están formando paralelamente la conciencia de los niños y jóvenes y que la escuela hasta ahora no ha encontrado una estrategia pedagógica efectiva para confrontarlos. Es a través de los medios de comunicación que se da una formación cívica deformada donde la corrupción se torna un hecho social normal y que ya no sorprende a nadie.

- La propuesta de educación para la democracia se orienta a potenciar aquellos valores nacionales positivos que perviven y posibilitan el fortalecimiento de la función utópica del ser humano.

- El desarrollo de una conciencia moral y de valores que apuntalen la búsqueda de soluciones a los problemas individuales y sociales.

- Concibe a la democracia como una construcción social en permanente proceso de reconceptualización y de ninguna manera como un hecho social logrado.

- Es necesario democratizar el espacio escolar para que pueda ser implementado un programa educativo con contenidos democráticos.

- El iniciar a los niños y jóvenes en la práctica de la ciudadanía y la convivencia social desarrollará la participación y el aprendizaje de la coexistencia entre contrarios superando la pasividad y la cultura del conflicto.

- Es fundamental el propiciar el reconocimiento el "derecho a la diferencia" que tienen todos los ciudadanos pero que en lugar de empujar hacia la no-participación, la diferencia sea el campo fértil para la democracia.

De esta manera se estará conduciendo a un mayor respeto de la individualidad y de los intereses de la sociedad.

- Educación para la Democracia será el punto de encuentro y aplicación práctica de las diferentes ciencias sociales que hasta ahora se han mantenido aisladas y que no han servido para el análisis de la realidad social.

- No es suficiente que los estudiantes "aprendan" las herra-

mientas de la participación comunitaria, sino que es necesario que todo el sistema educativo garantice por medio de los sistemas pedagógicos un trato democrático dentro de la escuela.

- La reforma educativa deberá contemplar la inclusión de un nuevo sistema escolar administrativo y pedagógico que incluya en los niveles decisorios la opinión de los alumnos. La participación de los estudiantes irá desde su reconocimiento como sujeto activo, con derechos dentro del aula, hasta su participación en los gobiernos escolares a formarse.

- La participación de los padres de familia en la vida escolar será un componente básico de educación para la democracia, así la escuela abrirá sus puertas hacia la comunidad.

- La participación de los padres de familia en la vida escolar puede ser amenazante para sectores tradicionales de la educación. Su involucramiento puede aportar en las soluciones a los problemas por los que atraviesa la escuela a la vez que la formación democrática se extiende hacia la comunidad.

**La educación para la
democracia se orienta a
potenciar aquellos
valores nacionales
positivos que
posibilitan el
fortalecimiento de la
función utópica del ser
humano**

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA



“¿Por qué razón tendría que convertirse la democracia, después de haber tenido un prolongado período de existencia, no en una presuposición que todo el mundo comparte, sino en una hipótesis acerca de la cual discute la gente?”

(Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*).

Por Francisco Muñoz Jaramillo
Sociólogo

La gobernabilidad se ha constituido en un asunto de Estado. Su puesta en vigencia ha contribuido a desplazar la discusión sobre la democracia. ¿De qué gobernabilidad hablamos? ¿No se ha operado, desde la ideología oficial, un simulacro de la democracia a través, justamente, de este “terminajo” y este tecnicismo de “la gobernabilidad”?

En este mismo sentido, cabe preguntarse, desde la sensatez y el realismo político: ¿Es posible el equilibrio, la complementariedad entre gobernabilidad y democracia, en las condiciones actuales, y como sustento del “buen gobierno”, al que aspiran los pueblos latinoamericanos? ¿En esta polémica entre gobernabilidad y democracia no está acaso en juego la posibilidad de la utopía, es decir, el sentido histórico del desarrollo de los países de América Latina? ¿No se da, acaso, un juego tramposo de la ideología, que coloca como realidad a la gobernabilidad, y como utopía a la democracia, y de esta manera los trata como excluyentes? Esta, al parecer, es la encrucijada política que América Latina y el Ecuador libran y que se debe enfrentar

desde la polémica ideológico-teórica y desde la práctica política. En estas condiciones y situadas éstas problemáticas, volver sobre la gobernabilidad para desmitificarla es el objetivo de este artículo.

Las décadas del 80 y el 90 configuran, a nivel oficial, una ideología para la conducción social y política de los pueblos y países de América Latina. Se estructuran un conjunto de términos y de conceptos que se colocan como la novedad, como la “moda”, y en torno a los cuales la academia y la política deben debatir y resolver como la condición para superar los problemas sociales y nacionales de los países de América Latina. Términos y conceptos como los de “modernización”, “globalización”, “interdependencia”, etc., se estructuran desde la ideología oficial en la perspectiva del desarrollo de la conciencia social.

El concepto y término “gobernabilidad” cumple esta función ideológica. Se lo mitifica convirtiéndole en un “tecnicismo” -desde esa concepción instrumental de la razón en que la política ha devenido en una técnica⁽¹⁾- capaz de resolver la estabilidad política y la



eficacia administrativa de los gobiernos latinoamericanos.

El problema de la gobernabilidad se pone en vigencia a nivel mundial y regional, como un asunto central de las ciencias políticas, en el contexto histórico de la crisis capitalista mundial de los años setentas, del ahondamiento cada vez mayor de la diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo. Se constituye en un problema fundamental, en momentos en que ingresamos en un nuevo estadio del desarrollo capitalista sobre una base técnico-material de dimensión no conocida antes; en condiciones en que se asiste a la profundización de la exclusión social, política y cultural de significativos segmentos de la población mundial como también al crecimiento de la pobreza absoluta.

Esta gobernabilidad, como tema relevante, surge en las condiciones del proceso de globalización de la economía, de la transnacionalización del Estado y del declive de la forma del Estado social o benefactor, en el contexto histórico del apareamiento de síntomas que ponen de manifiesto el surgimiento de una nueva era civilizatoria que cuestiona principios centrales de la época moderna.

En estas condiciones, el punto de partida

de este artículo es proponer una destrucción⁽²⁾ o desmitificación del concepto de gobernabilidad. Es decir, se intenta realizar un ejercicio polémico para encontrar las implicaciones ideológico-políticas, que el concepto y el tecnicismo "gobernabilidad" encubre como uno de los medios utilizados para soslayar el carácter de la conducción política de las sociedades latinoamericanas.

El término "gobernabilidad"

Una primera aproximación, orientada a realizar este ejercicio polémico, debe partir de sintetizar el contenido explicitado en el término gobernabilidad. Desde una de las definiciones planteadas por las Ciencias Sociales se lo suele concebir "como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁽³⁾

Partiendo de esta definición, la concepción oficial de gobernabilidad pone el acento en la capacidad de los gobiernos para administrar eficazmente la economía, "en el mar-

co de los sistemas políticos en crisis para controlar y manipular los conflictos sociales y resolver las incoherencias institucionales que surgen como resultado de los ajustes económicos, que se dan en la región, en las décadas del 80 y 90 conducidos por la política neoliberal". (4)

Desde el punto de vista oficial y desde la práctica del poder, con este término, se pretende aludir a la relación entre eficacia administrativa y legitimidad del poder, para lo cual se recurre a la utilización artificiosa de un mal comprendido consenso. Se entiende el consenso o bien como la forma a través de la cual se impone unilateralmente una determinada orientación económica y política; y, de esta manera, se apela a la intervención de los actores sociales y políticos para encausar, consolidar y legitimar determinaciones del poder y la economía que fatalmente se orientan en una inexorable dirección; o se lo concibe como una práctica en que se resuelven acuerdos inmediatistas sobre aspectos coyunturales del ejercicio del poder (5), degradando así el sentido democrático del consenso.

De esta manera, la gobernabilidad se ha constituido, desde el discurso y la práctica oficial, en una de las técnicas para escamotear la efectiva construcción de consensos y, en consecuencia, la necesidad de la participación democrática de los ciudadanos, la sociedad civil y los movimientos sociales en la orientación de los asuntos públicos, y que, en el caso de las sociedades latinoamericanas y ecuatoriana, ha sido reducida a una formalización institucional y a un rito electoral al que se acude cada cierto tiempo. Por esto, desde la propia conceptualización de gobernabilidad, brota una problemática central en las condiciones económicas y políticas de América Latina y el Ecuador: ¿Es posible conjugar la eficacia administrativa de los gobiernos con su legitimidad; la deliberación, que hace posible la participación política, con la eficacia administrativa?

Gobernabilidad y régimen político

Una segunda aproximación debe considerar a la gobernabilidad como un aspecto interrelacionado a las modificaciones que se producen, a nivel mundial y regional, en la forma de Estado y el régimen político. Lo que necesariamente implica repensar la relación Estado - economía, forma de Estado -

globalización; Estado - régimen político democrático. Aspectos metodológicos que deben conducir teóricamente el proceso de destrucción o desmitificación del concepto de gobernabilidad.

Justamente, partiendo de estas premisas, encontramos que el término "governabilidad", se pone en vigencia en el discurso oficial de los países desarrollados, cuando en la década del 70, se advierte el límite del Estado Benefactor (Estado Social o de Bienestar) en procura de considerar la necesidad de estructurar una nueva forma de Estado a nivel mundial, regional y nacional

"El informe de la Comisión Trilateral sobre <<Gobernabilidad y Democracia>>(6) es el hito que marca, en los países capitalistas desarrollados, la preocupación por responder a la pérdida creciente de legitimidad del Estado y la democracia representativa y proponerse algunas alternativas encaminadas a su reestructuración estratégica. En estas circunstancias, al "estado benefactor", que se constituyó en la segunda postguerra en los países capitalistas desarrollados, se le endilga, por parte de muchos tratadistas y de la misma Comisión, la responsabilidad de la crisis de legitimidad de la democracia representativa, en la medida en que politizó sus relaciones con los movimientos sociales y sobrecargó de demandas la limitada capacidad del mismo. Este reconocimiento da lugar al surgimiento de formas de organización estatal de carácter neoliberal y/o neoderechistas que replantean los conceptos clásicos de "ciudadanía política", "democracia", "sociedad civil", etc., no sólo del Estado Benefactor que puso el acento en el acuerdo social como base de la organización estatal y su legitimidad, sino del mismo Estado liberal.

Es justamente en este contexto, que se pone el énfasis en las tesis relativas a la gobernabilidad, formuladas por la neoderecha norteamericana como condición de la estabilidad y permanencia de la democracia representativa que surge ya modificada hacia comienzos de la década del 80" (7).

La constatación realizada por la Comisión Trilateral en 1975 marca el hito de los procesos de reestructuración de la forma de Estado a nivel mundial, regional y nacional. En el entramado histórico-político de nuestros países, la reestructuración se despliega hasta la actualidad, de manera desigual y contradictoria. Esta nueva forma de Estado pone el énfasis en la concepción del "Estado

mínimo” que busca reificar el clásico Estado Liberal del siglo XVIII; como garantía política del nuevo carácter de la acumulación mundial ligada a la rápida hegemonía del capital financiero internacional y del despliegue del proceso de transnacionalización, en el marco de la ampliación y reconfiguración del mercado mundial.

Esta nueva forma de Estado, que proclama la necesidad del retorno a la vieja concepción liberal del Estado, procura una orientación encaminada al desmantelamiento de ciertas funciones estatales, principalmente las sociales, propias del Estado Benefactor, y la tendencia a refuncionalizar la actividad estatal en la perspectiva, como ocurrió con la forma del Estado Liberal, de restringir su actividad a la preocupación por las garantías de la seguridad interna e internacional. Los procesos modernizadores y/o privatizadores de los gobiernos latinoamericanos que se dan, principalmente en las décadas del 80 y el 90, se orientan en esta dirección, como parte de la tendencia del desarrollo político internacional.

En este sentido, desde las concepciones presentes en la Comisión Trilateral, se proponen un conjunto de condiciones encaminadas a superar la crisis de gobernabilidad y que básicamente consisten, en primer lugar, en la reducción de la actividad funcional de los Estados y gobiernos; en segundo lugar, en la enajenación del ámbito político de la vida social: en el reforzamiento de la ciudadanía pasiva y la limitación en la participación política; y en tercer lugar, en el reforzamiento y aumento de la actividad de los Estados y los gobiernos.

Es en este contexto que en los países de América Latina se pone en el tapete de la discusión académica y política, en los años ochentas, el debate sobre el carácter de la democracia. Sin embargo, años más tarde, el concepto y término gobernabilidad intentará reorientar el debate y restringirlo a este as-

pecto ideológico encubridor de los límites de la democracia latinoamericana.

Y es que la manifestación más o menos clara de decadencia y desmantelamiento del Estado Benefactor y la configuración de una nueva forma de Estado, conlleva consecuentemente a la modificación del carácter del régimen político democrático, lo que se expresará, desde distintos intereses sociales, en la discusión sobre el sentido de la democracia, tanto en el debate académico cuanto en el político, en el complejo contexto de las configuraciones histórico nacionales.

En el concierto mundial esta necesidad de reestructuración política despliega, desde los intereses y propuestas neoderechistas y/o

neoliberales, la hegemonía de una tendencia sobre la concepción de la democracia, que se abrirá paso, en medio de la compleja y contradictoria lucha mundial, en todas las regiones y países, y que se orientará, principalmente, a modificar el carácter del régimen político democrático.

En efecto, esta concepción y esta práctica se verán expresadas en el proceso de acrecentamiento del poder del Estado, que invade el conjunto de la vida social -enmascarado en el proceso de reducción funcional del aparato institucional- sobre la ba-

se del desmantelamiento del pacto social del Estado benefactor y la presencia relativa y aparentemente autónoma de la sociedad civil. La dialéctica de la economía, en la época moderna, entre mercado y Estado, asume hoy, desde las posiciones neoliberales, especialmente, el sentido de privilegiar el mercado frente al Estado, como la entidad autoreguladora de la economía y de la vida social. Desde esta perspectiva, sin duda, se expresa una concepción antiestatista, al estilo del viejo liberalismo, que sacralizaba el libre juego de la “mano invisible” de Smith. Sin embargo, paradójicamente, esta concepción, propia de la relación entre Estado y economía, en la política se manifiesta tendencialmente a través de la búsqueda de acrecentamiento del

La dialéctica de la economía entre mercado y Estado asume hoy el sentido de privilegiar el mercado como autoregulador de la economía y de la vida social

poder del Estado. Se intenta, principalmente, fortalecer y ampliar la autoridad de los Estados y gobiernos, para enfrentar los "excesos" de la democracia y la pérdida de legitimidad de los Estados.

Esta tendencia se expresará también en el proceso de concentración política del aparato institucional, articulado a las necesidades de la organización institucional de decisión mundial, y que pone el énfasis en la capacidad de decisión política, económica y administrativa del ejecutivo, es decir, en la llamada gobernabilidad, como condición del ejercicio gubernamental y del nuevo rostro que asume la democracia representativa. Los procesos encaminados a la descentralización del Estado, que se han desarrollado en América Latina, tienden a orientarse en la perspectiva técnico-administrativa y financiera, soslayando justamente la necesidad democrática de la desconcentración política y, consecuentemente, de la participación de la sociedad civil, los movimientos sociales y la ciudadanía en la determinación del rumbo político de los gobiernos.

Lo que traerá como secuela la decadencia de las instituciones democráticas (el Parlamento, los partidos políticos, etc.), las limitaciones de las libertades formales y la participación ciudadana, y aquellas que el Estado Benefactor contribuyó a desarrollar, principalmente, las relativas a las instituciones y derechos sociales de la ciudadanía. De esta manera, se contribuye a la restricción de la democracia, a la decadencia de la soberanía popular clásicamente desarrollada como condición de aquella, advirtiéndose también una orientación encaminada a debilitar la sociedad civil y los movimientos sociales que actúan en su seno, como expresión diferenciada del Estado en el proceso de reconfiguración de la política y de la democracia en las condiciones actuales.

En estas circunstancias, el régimen político democrático deviene cada vez más en un ámbito de intervención técnica, aparente-

mente neutral, desplazando así las concepciones que comprenden a la actividad política como una esfera de la intervención ética del hombre en procura de su bienestar. Las tendencias descritas inciden en la decadencia y degradación del ámbito político de la vida social: se proclama la omnipotencia del individuo y la vida cotidiana como respuesta a la valoración sobre la actividad social y política. Lo público es reducido a un tecnicismo de la experticia de los técnicos, restringiendo o eliminando la capacidad de la participación pública de los ciudadanos.

"Despolitización de la vida social como condición de la nueva forma de la democracia representativa que busca transformar los viejos paradigmas ideológicos de la de-

mocracia liberal y los valores y actitudes de la sicología social para transformar el carácter de la ciudadanía política. Entonces, podría incluso preguntarse: ¿no estaremos en vísperas de una "ciudadanía virtual", como expresión del proceso de su propia extinción? (8)

La problemática que se coloca en el tapete de la discusión es ésta: ¿De qué democracia hablamos? ¿Acaso el famoso concepto de

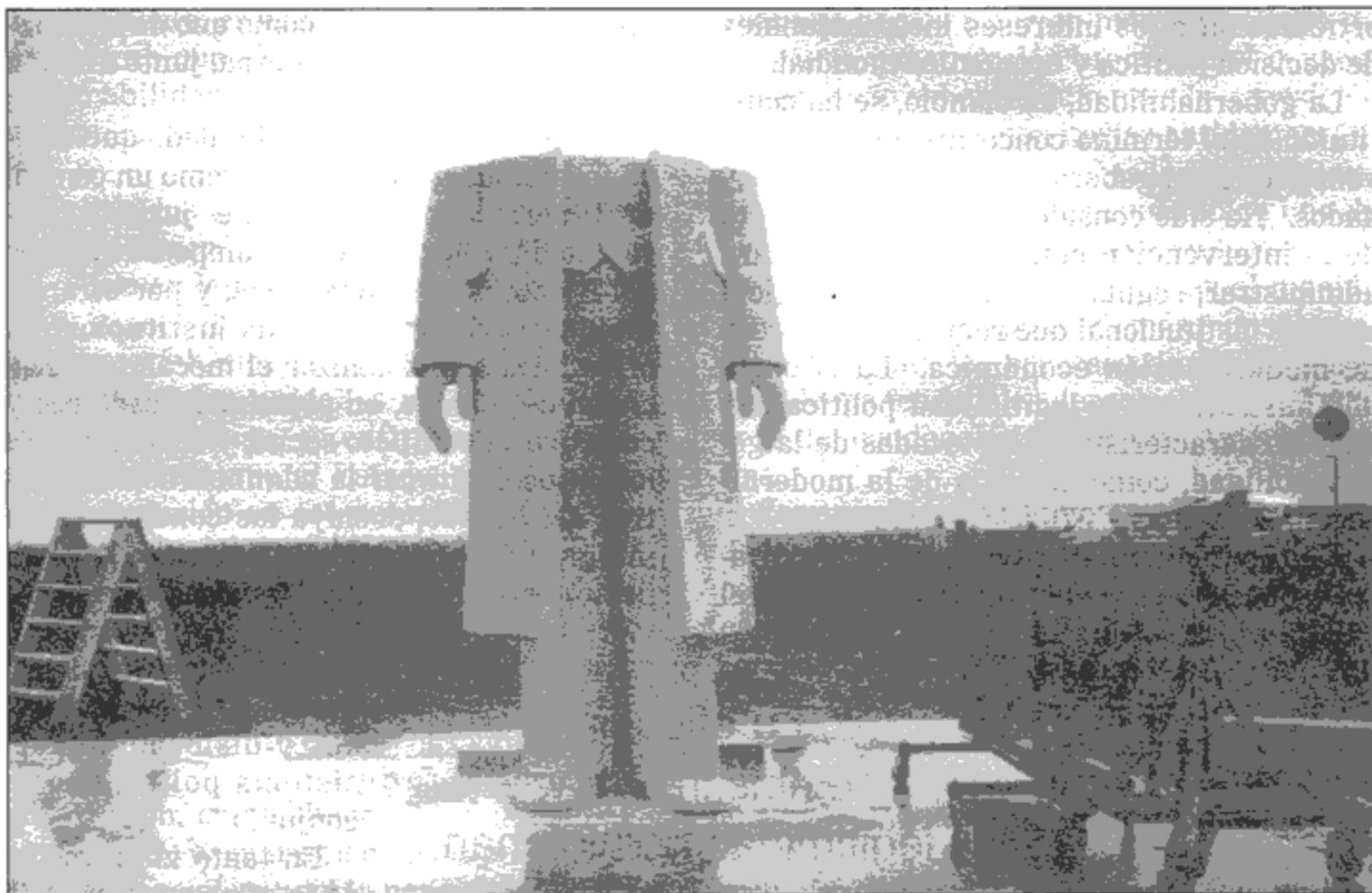
governabilidad no actúa como el tecnicismo que desplaza a la democracia como condición del "buen gobierno"?

Mas parecería ser que esta nueva forma de Estado, que ha modificado, desde las tendencias hegemónicas, el carácter del régimen político, pone de manifiesto en el ámbito institucional aparentemente democrático, las tendencias autoritarias y antidemocráticas del poder mundial.

Governabilidad-Estado transnacional

Una tercera aproximación, orientada a la desmitificación del concepto de gobernabilidad, requiere pensarlo en relación a las nuevas condiciones de configuración de un Estado mundial de dimensión transnacional. Pro-

La nueva forma de Estado pone de manifiesto en el ámbito institucional aparentemente democrático, las tendencias autoritarias del poder mundial



ceso éste que adquiere, en el contexto de la llamada “globalización”, una importancia inusitada, en tanto pone de manifiesto un conjunto institucional articulado, de carácter mundial, que orienta las formas y mecanismos institucionales nacionales y, en consecuencia, subordina el poder y las decisiones nacionales económicas y políticas, al poder mundial.

En este mismo sentido es necesario destacar la crisis de representación política de organismos mundiales, como la ONU, creados en la segunda post-guerra, como también los debates actuales en torno a replantear la función y orientación de la ONU, como expresión de un “neo-contractualismo” entre los países y regiones del mundo.

La concepción sobre gobernabilidad, que destaca la eficacia administrativa y la legitimidad, se orienta justamente a facilitar las necesarias reformas político - administrativas para interrelacionar y subordinar los mecanismos institucionales nacionales a la dinámica y orientación de los organismos de carácter mundial; como también a encontrar la legitimidad nacional en las formas y mecanismos de la dinámica del poder mundial. En este sentido, es fácil advertir cómo los discursos oficiales sobre gobernabilidad se entrelazan con este conjunto de característi-

cas y demandas de alcance mundial. De esta manera, la constatación del declive de los Estados nacionales, como efecto de la situación descrita, se constituye en uno de los soportes sobre los que se asienta el tecnicismo de la gobernabilidad en relación al proceso de configuración del Estado transnacional.

Modernidad, construcción nacional y democracia

Una cuarta aproximación orientada a la desmitificación del término gobernabilidad, requiere ponerlo en relación con la modernidad, la construcción nacional y el proyecto democrático.

En el discurso ideológico oficial, los términos modernización y gobernabilidad suelen ir de la mano. El primero, generalmente, ha sido utilizado para impulsar la reforma de las funciones económicas del Estado y de sus mecanismos institucionales. Sobre esta base, se han desmantelado las áreas de intervención productiva del Estado, principalmente, mediante la privatización de las empresas públicas; y por otra parte, se han modificado las instituciones estatales, su sentido y orientación, como requisito para adecuar, especialmente, ciertos mecanismos e instituciones estatales a las necesidades de

articulación a los intereses internacionales de decisión política y económica mundial.

La gobernabilidad, en cambio, se ha constituido en el término concerniente a la intervención de los gobernantes sobre los gobernados. Ha sido considerado como el aspecto de la intervención política del Estado para administrar, regular y controlar el conflicto social e institucional que requiere el proceso de modernización económica. La eficacia administrativa y la legitimidad política han sido las características destacadas de la gobernabilidad, como garantía de la modernización económica.

De esta manera, el proceso de modernización, que se ha dado en América Latina y el Ecuador, ha adquirido esta connotación ideológica particular, soslayando el contenido original de modernidad, que puso énfasis en la renovación, en el rompimiento de las ataduras tradicionales, como base del sentido emancipador de la época moderna.

Es así que la concepción y la práctica encaminada a la modernización de la sociedad y el Estado se orienta a reificar la subordinación económica y política de nuestros países a las necesidades de organización globalizada del sistema económico y político mundial. En este sentido, el proceso de modernización en América Latina es concebido -como ocurrió en el pasado- desde el paradigma propuesto y desarrollado por los países capitalistas centrales.

En este contexto, la gobernabilidad como concepto ideológico y como instrumento técnico, se ha constituido en la herramienta de la eficacia administrativa gubernamental para resolver los problemas sociales y políticos que esta reestructuración o modernización económica produce sobre la vida social y política, convirtiéndose así en una concepción que, en la práctica, soslaya la necesidad de incorporar las peculiaridades nacionales, a través de las demandas de la sociedad civil y los movimientos sociales en una perspectiva democrática de las sociedades latinoamericana y ecuatoriana, y que original-

mente estuvo presente como uno de los constitutivos de la época moderna, junto al sentido emancipador de ésta.

De otro lado, la gobernabilidad, que ha sido formulada generalmente como un conjunto de normas, principalmente jurídicas, encaminadas a fortalecer el campo de decisión del Ejecutivo, por una parte; y por otra, como una serie de reformas institucionales orientadas a racionalizar el mecanismo funcional del Estado, en procura de canalizar y controlar el conflicto social, y en el mejor de los casos, legitimar la administración ejecutiva del Estado; soslaya las condiciones de integración e identidad nacional. Este aspecto, en países de significativa diversidad

étnico, cultural y nacional, como el nuestro, adquiere niveles dramáticos y dislocadores del sistema político en su conjunto.

En tanto instrumento de la eficacia técnica de los gobiernos, la estandarización en el discurso y la práctica de la gobernabilidad se ve tensionada por las características de subordinación económica y política que implica el proceso de la llamada globalización, que así mismo, desde el discurso oficial,

es comprendida como un proceso homogenizador, que niega la expresión de las diversidades nacionales. La gobernabilidad actúa, desde el ámbito político, como instrumento técnico para facilitar esta integración subordinada y homogenizadora de los países de América Latina al ámbito mundial.

La gobernabilidad, reducida a un formalismo técnico, como ocurre en el discurso y la práctica oficial, ¿no tensiona y obstaculiza los procesos de integración e identidad cultural de los pueblos latinoamericanos y, contradictoriamente, no limita las posibilidades de realización democrática y de un "buen gobierno" ?

Al parecer, la concepción predominante de gobernabilidad se constituye en un instrumento para homogenizar técnicamente la eficacia de los gobiernos, poniendo a la sombra o tratando limitada y formalmente el desarrollo e integración nacional.

La eficacia
administrativa y la
legitimidad política han
sido las características
destacadas de la
gobernabilidad, como
garantía de la
modernización
económica

Finalmente, es necesario atender a las implicaciones que el concepto y práctica de la gobernabilidad tienen para el proyecto democrático de las sociedades latinoamericanas.

Uno de los aspectos centrales de la propuesta democrática en América Latina pone el énfasis en la necesidad del fortalecimiento de la sociedad civil, entendida como esa "trama social -dice Philip Oxhorn- constituida de múltiples unidades autoestablecidas que se diferencian, se enfrentan y se resisten a subordinarse al Estado, pero que exigen la inclusión en estructuras políticas nacionales"⁽⁹⁾.

Desde esta concepción de la sociedad civil los neo-movimientos sociales y ciudadanos que se desarrollan, expresando la diversidad social y cultural, de los países de América Latina; se constituyen en un campo de acción política de significativos segmentos de la población, como alternativa a la tradicional forma de organización de los partidos políticos. En este sentido, la pérdida de significación del Estado en el conjunto del sistema político, es decir, la decadencia de la concepción estatista, dominante del período anterior, para las concepciones neoliberales y/o neoderechistas no es otra cosa que el protagonismo del mercado como determinante de la dinámica social. En cambio, las posiciones democráticas ponen el énfasis en el desarrollo de la sociedad civil y los movimientos sociales como sustento de la dinámica y orientación de la vida social y política.

Para la concepción oficial de gobernabilidad, uno de los aspectos donde radica la posibilidad de la estabilidad y eficacia administrativa de los gobiernos, está justamente en procurar el fortalecimiento de los partidos políticos, como garantía de la conducción hegemónica de la sociedad y el Estado. Desde este punto de vista, subordina y minimiza a la sociedad civil como condición democrática, y de esta manera, genera una tensión entre partidos y sociedad civil; lo que se traducirá en salidas excluyentes a las crisis políticas. En el un caso, se pone el acento en la gobernabilidad y los partidos políticos, y en el otro, en la democracia, la sociedad civil y los movimientos sociales. En el un sentido se apela al tecnicismo de la razón instrumental y en el otro se recurre a la necesidad de devolverle a la política su condición ética. Vieja tensión de la época moderna, a la

cual nos hemos referido más arriba, que dificulta la construcción efectiva del consenso, abriendo así el espacio para la imposición de las tendencias autoritarias antidemocráticas del poder mundial. Desde las condiciones sociopolíticas, quizás aquí radica uno de los aspectos más importantes en la perspectiva de desmontar y desmitificar el manido término de gobernabilidad, más aún si tomamos en cuenta los procesos de reconfiguración de las tendencias derechistas en el proceso de conducción política de América Latina.

Este conflicto objetivo entre gobernabilidad y democracia genera la imposibilidad de conjugar o complementar esta doble dinámica, tendiendo más bien a expresarse en una salida política a la crisis que privilegia la gobernabilidad, el fortalecimiento de los partidos políticos y su refuncionalización antes que la inclusión de los movimientos sociales, la sociedad civil y la ciudadanía; tendiendo a reificar la crisis sobre la base del cada vez más restrictivo y limitado ámbito político de la vida social.

Conclusiones

De todas las aproximaciones analíticas descritas anteriormente se desprende una primera conclusión: el término y el concepto de gobernabilidad pretende resolver una vieja tensión del ejercicio gubernamental, entre eficacia administrativa y legitimidad social y política. Vieja tensión que llevó a Alan Wolfe a sostener la presión contradictoria entre la creciente acumulación del capital y el déficit de legitimidad de la democracia ⁽¹⁰⁾.

Es más, la puesta en vigencia del término y concepto de gobernabilidad, por parte de la Comisión Trilateral en 1975, justamente ponía el énfasis en el hecho de que la ampliación de la democracia genera déficit de gobernabilidad.

De ahí es que el tecnicismo de la gobernabilidad actúa como instrumento de la eficacia administrativa que soslaya contradictoriamente la búsqueda de legitimidad y democracia. En los términos de Wolfe -en torno a la concepción vigente de gobernabilidad,- ésta se constituye en garante político de la nueva forma de la acumulación y en este sentido contradice la posibilidad de la democracia y la legitimidad.

Desde este punto de vista, Beatriz Stalowicz W ⁽¹¹⁾ orienta el debate calificando a esta concepción de gobernabilidad "como un dato exitoso de la ofensiva ideológica dominante. De manera creciente -dice esta autora- la búsqueda de gobernabilidad ha sustituido a la discu-

sión y a las búsquedas sobre la democracia”.

Una segunda conclusión vendría dada por la necesidad de advertir las implicaciones políticas de la concepción sobre gobernabilidad. No cabe duda que las sociedades latinoamericanas demandan de un “buen gobierno” como condición para superar la desigualdad social y cultural, avanzar en la integración nacional, definir la inserción en la dinámica mundial, disminuir la extrema pobreza, y resolver el crecimiento y la distribución económica. Este “buen gobierno” debe poner el énfasis en la democracia, como el modo a través del cual, se desarrolla la ampliación de la participación ciudadana, y de los movimientos sociales en la búsqueda de equidad social y de superación de las formas oligárquicas, autoritarias y antidemocráticas del poder actual. En esta perspectiva el paradigma clásico liberal contiene aspectos, relativos a la ciudadanía y a la intervención ética de la política que son y deben ser incorporados al debate académico y político actual como condiciones para redefinir las características del régimen político democrático.

Así mismo, “un buen gobierno” debe poner el acento en la legitimidad como condición de la estabilidad y eficacia administrativa de los gobiernos. Es claro entender, entonces, que en el campo de la política, principalmente, se abre una tensión conflictiva entre, por una parte, las necesidades de imponer un régimen político, formalmente democrático, pero con fuertes características autoritarias y antidemocráticas en correspondencia con la forma de Estado que hace de la gobernabilidad el tecnicismo a través del cual se logra la estabilidad de los gobiernos latinoamericanos; y, por otra, la necesidad de avanzar -desde las demandas de la sociedad civil y la ciudadanía- en el proceso de construcción de un régimen político realmente democrático, que logre neutralizar a las tendencias autoritarias y antidemocráticas del poder mundial, en que la estabilidad y la eficacia de los gobiernos, dependa de una política inclusiva y no excluyente de las demandas sociales y políticas de las sociedades civiles latinoamericanas.

En este sentido es ilustradora la propuesta realizada por el ex-presidente argentino Raúl Alfonsín, cuando afirmaba:

“Pero no se puede esperar que la iniciativa venga desde el campo del decisionismo pragmático o autocrático, de concepciones tecnocráticas o visiones que han perdido el sentido de lo político como un tributo de toda la comunidad. La alternativa superadora de este cepo debe provenir necesariamente de una recreación de la dimensión deliberativa y participativa de la democracia, una tarea reparadora que puede compararse, en este fin de siglo, a la emprendida por quienes un siglo atrás lucharon

para ampliar los derechos de la ciudadanía y los espacios de la política a la nueva sociedad emergente”. (12).

Dramática situación de la encrucijada histórico política de América Latina que se apresta a ingresar al Siglo XXI, y que tendrá, de manera viva y decisiva, en el Ecuador de hoy una de las expresiones peculiares más significativas sobre la dimensión de este conflicto.

Notas

1.- Para Habermas, una de las tendencias de la época Moderna va a comprender los problemas prácticos-políticos del ordenamiento social, del bienestar de los ciudadanos, en un problema técnico acorde con el predominio de la razón instrumental.

2.- Enrique Dussel en su texto sobre la destrucción de la ética señala que destruir es un des-atar, escambar, pero no simplemente arruinar, ablandar la tradición endurecida y disolver las capas encubridoras producidas por ella.”

3.- Xavier Arbos y Salvador Gines, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI Editores, 1993

4.- Francisco Muñoz Jaramillo, *Intervención en el Lanzamiento del libro: El Mito de la Gobernabilidad*, Mimeo, Marzo 1997

5.- Bustamante, Fernando: “Usamos la palabra consenso pero vaciada de su contenido propio. En la práctica se traduce en lo que normalmente llamamos transacción, arreglín. Hay una enorme diferencia entre el consenso y los típicos arreglines de la vida política. El consenso es un pacto histórico con perspectiva de largo plazo, con objetivos grandes, no es el ponerse de acuerdo para nombrar a fulano. Entrevista, Comercio 31 Agosto, 1997

6.- En 1975 se recae la Comisión Trilateral y encargan a expertos en el asunto levantar un informe sobre la democracia y la gobernabilidad en Occidente.

7.- Muñoz F., “La forma de Estado en el Ecuador del 90”. En: Varios autores, *El Mito de la Gobernabilidad*, Quito, Tramasocial Editorial, 1997

8.- Muñoz F., *Ibid.*, Pag. 159

9.- Philip Oxhorn, “Reformas Económicas neoliberales y desarticulación de la sociedad civil en América Latina”, En: *El Mito de la Gobernabilidad*, Quito Tramasocial editorial, 1997, pp. 107.

10.- Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad*, México, Editorial Siglo XXI, 1980

11.- Stolowicz, Beatriz. “La gobernabilidad como dominación conservadora”, En: *El mito de la gobernabilidad*, *Ibid.*

12.- Alfonsín, Raúl, “Las distorsiones de la democracia”, *Revista 15 Dias*, No. 149, Quito, Ecuador, 1996.

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

Gobernabilidad 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.⁽¹⁾ 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.⁽²⁾ 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.⁽³⁾

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"⁽⁴⁾, 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)".⁽⁵⁾

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.⁽⁶⁾ 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.⁽⁷⁾ 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.⁽⁸⁾ 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.⁽⁹⁾

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.⁽¹⁰⁾ 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

Diálogo con Manuel Alcántara

'EN AMERICA LATINA SE HA FETICHIZADO LA REFORMA POLITICA'

El tema de la gobernabilidad surge en América Latina en la década de los ochenta en reemplazo de un término más sofisticado como es el de la consolidación democrática

*Por Felipe Burbano de Lara
Profesor-investigador de FLACSO*

El español Manuel Alcántara estuvo en Quito con motivo del 49 Congreso de Americanistas. ICONOS aprovechó la oportunidad para entrevistarle. Dos libros suyos son muy conocidos a nivel académico y político: "Gobernabilidad, crisis y democracia" (Fondo de Cultura Económica, 1996) y "Sistemas Políticos en América Latina". Ambos dan cuenta de la densidad y alcance de su pensamiento. Además, Alcántara se encuentra terminando una investigación sobre parlamentos en América Latina. Quien mejor que él, pues, para un diálogo sobre gobernabilidad y reforma política en América Latina.

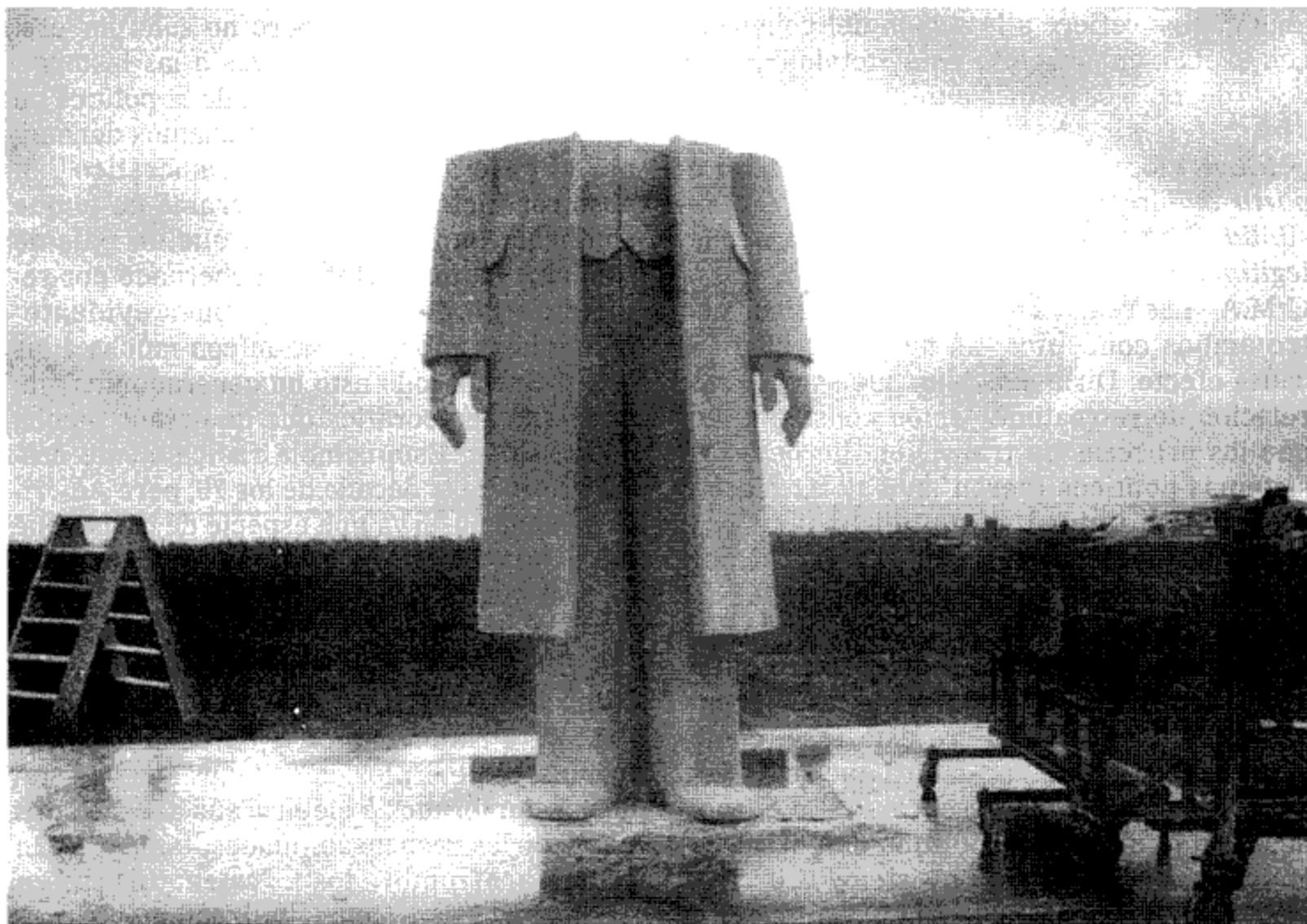
F.B.- ¿Cuál es el contexto en el que surge y se debate el tema de la gobernabilidad en América Latina?

M.A.- Básicamente, diría que surge a finales de la década de los ochenta cuando la mayoría de las transiciones políticas han sido culminadas más o menos con buen éxito. Creo también que surge, aunque esto todavía a manera de hipótesis de trabajo, en reemplazo de un término más sofisticado, por complicado y difícil, como es el de consolidación democrática. La literatura en Ciencia Política nos señala, no de una manera determinista ni absolutamente fija, que después de los procesos de cambio político

comienzan los procesos hacia la consolidación del cambio y de las nuevas formas democráticas alcanzadas. Sin embargo, esta última discusión se extravió totalmente y derivó más hacia aspectos técnicos, como la idea del buen gobierno, de que el gobierno funcione, de que el gobierno sepa procesar demandas, de que el gobierno sepa gobernar y ahí empieza la clase política a usar el término de gobernabilidad. Ya no se habló tanto de la consolidación, que suponía unos compromisos, unas ataduras mucho más rigurosas, más rígidas, sino de gobernabilidad.

F.B.- ¿Es decir, la gobernabilidad se preocupa más en los aspectos instrumentales de la gestión gubernamental que en la consolidación de la democracia?

M.A.- Se ha evitado entrar en discusiones sobre la consolidación democrática por diferentes razones. En primer lugar, porque son discusiones técnico-teóricas complicadas, complejas, en las que la evidencia empírica es escasa para poder sacar algún tipo de idea matriz. Ante esta ausencia, lo que se hizo fue concentrar el esfuerzo más en la parte técnica del gobierno, de los aspectos relacionados con la acción del gobierno. Este esfuerzo se encontró con una literatura, que venía desde los 70, en la que la palabra gobernabilidad ya se había venido usando, pe-



ro en contextos muy diferentes a los que se refieren ahora en América Latina. Todo esto generó, ya en los 90, una gran bola en la que, me parece, predomina fundamentalmente la confusión antes que las ideas claras.

F.B.- *¿Cuál es el riesgo de este enfoque tecnocrático de la gobernabilidad?*

M.A.- En términos teóricos y académicos significó hurtar la posibilidad de un debate más profundo, más peliagudo en lo que se refiere a los elementos constitutivos de un sistema político democrático, y el entretrejo de esos elementos para la buena conducción de la democracia.

F.B.- *¿Cuáles serían esos elementos y cuáles se estarían dejando de lado en esta discusión técnica de la gobernabilidad?*

M.A.- Los elementos constitutivos de la

consolidación democrática, por simplificarlo, serían el desarrollo de dos grandes ejes: el de la legitimidad democrática y el de la eficacia. Esos dos ejes, de alguna manera, están adornados, a su vez, de múltiples pequeñas variables, que se refieren a aspectos relativos a relaciones internacionales, economía internacional, cultura política, inte-

gración de minorías o mayorías excluidas en la sociedad latinoamericana, percepción por parte de los ciudadanos de que el régimen político que tienen es el mejor posible; y también, por su puesto, a la acción del gobierno, a cómo el gobierno actúa.

El entretrejo es complejo, tiene múltiples facetas, y contemplarlo exclusivamente desde la perspectiva de la acción del gobierno es insuficiente. Lo que ha venido a ponerse encima de la mesa en los últimos tiempos es precisamente esto: que la gobernabilidad es

Un enfoque tecnocrático de la gobernabilidad resta la posibilidad de un análisis más profundo de los elementos constitutivos del sistema político

algo que se refiere a la acción del gobierno, con lo cual, en principio, estoy totalmente de acuerdo, pero es insuficiente.

F.B.- *¿Es posible lograr una legitimidad a partir de la eficiencia del gobierno? ¿La posibilidad de una acción eficiente presupone legitimidad?*

M.A.- Las relaciones no son transitivas entre ambos conceptos, no hay una relación causa-efecto. Diría más bien que es casi una relación de retroalimentación constante. Lo que los procesos de transición dieron a los sistemas políticos fueron unas dosis increíbles de legitimidad. ¿Qué quiero decir? A través de las elecciones, de lo que podríamos llamar un cierto entusiasmo electoral, la gente confirió unas enormes dosis de legitimidad a los gobiernos elegidos. Esto es lo que se puede denominar como la fase del encantamiento político. Pero esta fase, como todos sabemos, dio paso a otra que se ha venido a denominar del desencanto. En el fondo, cuando el sistema político democrático empieza a funcionar, es un sistema aburrido, en el que no ocurre nada excepcional, salvo que cada cierto tiempo se eligen a unos gobernantes, hay unas instituciones que más o menos funcionan, etc. Es ahí donde entra la variable eficacia. Es decir, en la medida en que ese régimen político no da soluciones a los problemas que de verdad inquietan a los ciudadanos, muchas veces problemas que están muy alejados de la coyuntura política o de lo que los analistas políticos estamos pensando como cruciales; mientras el régimen político no sea capaz de resolver, o al menos dar señales que se está preocupando por resolver esos problemas, se produce una situación de desconfianza, que lleva a peligrar la variable eficacia y esta variable eficacia socava la legitimidad.

F.B.- *¿Usted diría que el tema de la gobernabilidad en América Latina se plantea frente a la pérdida de legitimidad de los sistemas democráticos después de la euforia con la transición?*

M.A.- Ciertamente, pero no sólo por eso. Pesan más aspectos relativos a las historias del presente siglo. El drama de la política de América Latina es lo que podríamos denominar el peso de su "déficit democrático". Si nosotros hiciéramos un diagrama en el que sombreáramos los años en que un país de América Latina ha estado gobernado por regímenes no democráticos, pues evidentemente las sombras ganarán con mucho a las luces. Bueno, todo esto ha generado una tradición no democrática que ha pesado mucho en la región. Esto cambia radicalmente desde finales de la década de los 70, pero América Latina conserva una especie de carga, que de alguna manera condiciona los resultados de la democracia.

F.B.- *¿Este déficit alude a un déficit en la cultura política democrática?*

M.A.- Primero alude a un déficit en las formas, es decir, los ciudadanos no han estado acostumbrados a elegir a sus gobernantes y a pedirles responsabilidades; tampoco han estado acostumbrados a estructurarse en partidos políticos claros, perfectamente operativos, y, lógicamente, este no acostumbrarse a actuar de esa manera ha contribuido a unos hábitos de desilusión, desinterés, a unos hábitos de no avalar el proyecto democrático.

F.B.- *¿Cuáles son los principios básicos de una cultura política que permita funcionar a las formas democráticas?*

M.A.- Esta es una pregunta muy complicada. Lo primero que se me viene a la mente es que sea una cultura política participativa. Pero dicho esto, inmediatamente se me vienen contraejemplos de culturas políticas democráticas que son poco participativas, sociedades que se recluyen, se aíslan, se individualizan y participan poco en la cosa pública. Pero sí, mantengo la afirmación. Creo que en términos teóricos, la idea de participación, la idea de compromiso con la cosa pública será uno de los ejes. Un segundo eje viene de la idea de responsabilidad a todos los niveles, en el nivel superior, llamémosle de mando, pero

El drama de la política en América Latina es lo que podríamos denominar el peso de su "déficit democrático"



también responsabilidades en el ámbito de los ciudadanos para, de nuevo, comprometerse, intervenir, participar en la cosa pública. Creo que esos serán los dos grandes ejes: participación y responsabilidad. Responsabilidad en el sentido anglosajón de 'accountability', es decir, responsabilidad de quien da cuentas de su desempeño en la función pública.

F.B.- También se ha planteado como elemento básico el reconocimiento de un conjunto de reglas que normen e institucionalicen el juego político. ¿Usted diría que también es un requisito?

M.A.- Obviamente, pero hay que tener cuidado porque en muchas ocasiones esto sucede 'por defecto', es decir, se aceptan las reglas porque no hay otras y se termina conformando 'democracias sin demócratas'.

F.B.- ¿Cómo homogenizar una cultura política alrededor de unas ciertas reglas en países social, cultural y políticamente muy heterogéneos?

M.A.- Empezando desde muy abajo, por unas reglas mínimas, unas reglas que fueran absolutamente aceptadas según el criterio del mínimo común denominador por la población. Cuesta mucho a veces pensar en reglas muy sofisticadas que gran parte de la población o no las conoce o incluso están en contra de los intereses de la mayoría. Eso por una parte. Segunda cuestión, la diversidad estructural de los ciudadanos, en principio, es visto por los teóricos como una dificultad para lograr el progreso de un régimen democrático. Pero hay excelentes ejemplos de países que, teniendo esta diversidad, han progresado. El caso que siempre se me ocurre es el de Bélgica, donde la sociedad está profundamente dividida en dos comunidades, la comunidad valona y la flamenca, que suponen dos mundos muy diferentes en términos lingüísticos, de valores, psico-sociales, en términos incluso de actitudes ante la vida. A principios de siglo los flamencos eran ciudadanos de absoluta segunda categoría, tan de segunda categoría como muchos ciudadanos indígenas en países andinos o centroamerica-

nos actualmente. Bien, esto se ha superado. Y se ha superado a través de mecanismos de democracia consociacionales que de alguna manera han dado cuotas de poder a estos ciudadanos. Esto tiene que partir de una premisa básica y de ese común denominador al que yo me refería antes: la aceptación de un escenario, de una arena común, por parte de todos los actores. Esa arena común, ese escenario común, hoy por hoy yo no encuentro otro que no sea el Estado. El Estado es el marco donde los individuos se hacen ciudadanos. Y el Estado es eso que debe poner esa especie de denominador común, de reglas de juego para todos, en la que todos quepan.

F.B.- *¿Pero el Estado parece tener claros límites para definir ese terreno común?*

M.A.- El problema ha sido que el Estado siempre ha sido botín de unos pocos o de unos grupos. Lo que no se ha articulado es la presencia de todos en el Estado. Y eso es lo que hoy por hoy nos brinda la democracia consociacional; es decir, nos brinda la posibilidad de que las distintas comunidades, los distintos sectores sociales, puedan acceder al Estado y puedan de alguna manera controlar el devenir de esa arena común.

F.B.- *¿Cuál es la relación entre Estado y régimen político en la teoría de la gobernabilidad?*

M.A.- El Estado es una parte del régimen político, no es todo, pero es una parte. Y para mí es una parte fundamental. El Estado, de nuevo, es ese escenario en el que la sociedad se puede integrar dentro del régimen político, y puede decidir por su futuro. ¿Por qué? Porque el Estado tiene como uno de sus atributos concentrar el poder político. En muchos casos -claro, éste es un tema peliagudo- el Estado es el principal poder que existe en una sociedad. Evidentemente, cuanto más democrática es una sociedad, cuanto más los individuos depositan el poder en ese Estado, más grande es el poder del Estado. El Estado tiene el poder de la violencia, de controlar a lo mejor el 50% del PIB, todo lo cual da suficientes elementos al gobierno, que vendría a ser un 'órgano de gestión' del Estado, para poder realizar políticas públicas. Y esas políticas son, volviendo a los términos que antes hablábamos, los ejes por los que la eficacia del sistema político se va a desarrollar. El Estado es un elemento absolutamente fundamental. La no existencia del Estado es el ori-

gen de lo que diríamos la ley de la selva, de una situación de naturaleza hobbesiana, en la que los menos favorecidos, los históricamente más atrasados, más marginados, siempre van a perder.

F.B.- *El énfasis que se pone hoy en el debate sobre el régimen político en América Latina es inédito. Históricamente, predominó un interés por el Estado. ¿Ve usted en este cambio la consolidación de una actitud democrática?*

M.A.- Ciertamente que sí. No hablaría tanto de consolidación de una cultura o actitud política democrática, pero sí de un cambio en los patrones de cultura política. Hay una voluntad, digamos, por analizar los problemas de manera más compleja.

F.B.- *¿Cómo ve los procesos de reforma política en América Latina? ¿Cree que van en la dirección correcta? ¿Se están sobre-enfatizando los aspectos técnicos de la gobernabilidad?*

M.A.- Me parece que está ocurriendo esto último que usted dice. Se están enfatizando aspectos técnicos. Pero dicho esto, inmediatamente añadiré dos cosas: creo que hay una mitificación de la reforma política en sí misma. Creo que la clase política ha puesto demasiadas expectativas en las reformas políticas. Y las reformas políticas son una parte, pero solo una parte. Está muy demostrado que uno puede cambiar una ley electoral, y al final, visto con una determinada perspectiva, no ha cambiado nada. Está demostrado que se puede cambiar un poder legislativo de dos cámaras a una y al final todo sigue igual. Lo mismo se podría decir cuando se cambia una ley de partidos. El alcance de la reforma política es limitado. Con esto no quiero decir que no haya que hacer reformas políticas o que no haya que plantearse el tema, pero el peligro es fetichizar la reforma política y pensarla como la gran panacea que resuelve los problemas.

Segunda cuestión. Lo digo con mucha reserva porque habría que ir analizando caso por caso en América Latina, pero creo que tampoco se han hecho tantas reformas políticas como se piensa. Se ha hablado mucho sobre reforma política, se han hecho muchos seminarios, se han escrito muchos libros, pero cuando uno analiza lo que se ha hecho en casos concretos se ve que es una reforma cosmética. El caso que más recientemente he

estudiado es el de Argentina. La reforma de la Constitución de 1994 es un fraude. Sirvió únicamente para garantizar la reelección del presidente Menem. Todo lo demás fue una cobertura, unos fuegos artificiales, que no abordaron ninguno de los graves problemas que -en términos técnicos, instrumentales-, tenía el régimen político argentino. Y, sin embargo, se ha hablado mucho de la reforma política argentina. Creo que este es un riesgo importante que habría que ligarlo con el riesgo de la reforma del Estado. También creo que se habla mucho de reforma del Estado, y a veces es una reforma cosmética de la administración pública y poco más.

F.B.- ¿Usted cree que la reforma política en América Latina debería plantearse como tema de discusión entre presidencialismo versus parlamentarismo?

M.A.- Es uno de los ejes más traídos y llevados en los últimos diez años. Es muy difícil una respuesta corta a esta pregunta. La reacción inmediata es decir no. No se puede hacer una reforma constitucional muy profunda en hábitos así para todos los países de América Latina. Creo, y en eso estoy de acuerdo con el profesor Nohlen, que cada régimen político en América Latina tiene su cadencia, su historia, y que esta polémica debe estudiarse y analizarse caso por caso, pero nunca globalmente. Creo que por allí no se puede llegar a ningún sitio y más bien se producirían más disfuncionalidades. Creo, de todos modos, que hay algunas cosas positivas del parlamentarismo, pero habría que tomarlas con mucha precaución porque se pueden encontrar inmediatamente contraejemplos. Lo primero que me parece interesante de un régimen parlamentario de gobierno es que tiende a fortalecer los sistemas de partidos, es decir, la política se partidiza. También sabemos que hay regímenes presidencialistas en América Latina con unos partidos políticos muy fuertes, como pueden ser los casos de Uruguay o de Vene-

zuela, por ejemplo, o el propio caso de Chile. Yo mismo encuentro contra-ejemplos de lo que acabo de decir. Vengo de una cultura política parlamentaria, que me hace ver la política como un escenario mucho más simple del que se ve en un régimen presidencial. El hecho de que yo tenga que elegir sólo una vez, y que al hacerlo este eligiendo al parlamento y al gobierno, es evidente que se está simplificando el escenario político. Es también obvio, aunque no siempre, que se está ayudando a eliminar los enfrentamientos entre ejecutivo y legislativo; es evidente que está aportando flexibilidad a las crisis políticas, es decir, que si el presidente lo está haciendo muy mal es el propio parlamento el

que le puede quitar el mandato o incluso si el presidente ve que tiene una amenaza del parlamento, entonces, el presidente puede convocar a los ciudadanos a unas elecciones.

Pero, en el fondo es lo mismo que ha ocurrido aquí en el Ecuador. La protesta y movilizaciones del 5 de febrero tardaron en resolverse tres meses (la consulta popular fue el 25 de mayo), tiempo que es lo que habría tardado en resolverse una

crisis política en un sistema parlamentario (lo que habría llevado a una disolución del parlamento y a una convocatoria a nuevas elecciones). La forma cómo se ha resuelto la crisis en Ecuador hay que analizarla y tenerla en consideración, pues es un ejemplo de cómo una crisis política puede ser resuelta en un régimen presidencial mediante el cambio de gobernante.

Claro, en Ecuador esto se ha hecho estirando mucho, quizá demasiado, aspectos legales y constitucionales. Podríamos decir que se resolvió la crisis bordeando el precipicio. Ha salido bien, además, porque la coyuntura internacional era favorable, porque los militares eran favorables, porque en la sociedad no hubo grupos de extrema derecha o izquierda que jugaran a hacer una oposición desleal al sistema. Pero, ¿qué habría pasado si alguno de esos factores hubiera intervenido negativamente? La cosa habría si-

Hay una mitificación en América Latina de la reforma política. El peligro está en pensarla como la gran panacea que resuelve nuestros problemas

do mucho más complicada.

Mientras tanto, en un sistema parlamentario todo está reglado. El presidente puede disolver las Cámaras, o el propio Parlamento puede autodisolverse y esto de alguna manera facilita la resolución del problema. Pero yo digo precisamente que Ecuador nos ha demostrado que el régimen presidencial puede procesar sus propias crisis, lo mismo que lo hizo el régimen brasileño cuando se produjo el problema con Collor de Mello, y lo mismo que hizo el régimen venezolano cuando surgió la crisis que terminó con Carlos Andrés Pérez.

F.B.- Si usted tuviera que resumir los aspectos claves de una reforma política en América Latina, ¿cuáles serían esos aspectos? ¿por dónde tendrían que ir esos procesos?

M.A.- En dos ejes absolutamente complementarios: uno sería el eje de la democracia horizontal, que es el que generaría espacios o ámbitos a través de los cuales la ciudadanía, lo que estamos llamando sociedad civil, pudiera controlar de forma muy diversa la política, el régimen político. Desarrollar todo tipo de posibilidades para generar canales de información que pudieran ser usados por la gente para participar políticamente. Esto no debe ser demasiado complicado, se necesita una clara voluntad política. Se refiere a aspectos relacionados con la información política y la diafanidad de la gestión pública. Hoy, por ejemplo, es prácticamente imposible entrar en un congreso latinoamericano y obtener las actas de sesiones, cuando deberían ser informaciones a las que debieran tener acceso todos los ciudadanos para que pudieran saber qué han hecho sus diputados o el gobierno de turno. Generar una diafanidad en todo un escenario acosado por la corrupción es fundamental.

Y en el eje vertical, clásico, yo creo que para mí sigue siendo un elemento de absoluta primacía la idea de desarrollar, potenciar, los partidos políticos. Ya sé que esto suena como algo pasado de moda, porque se está hablando de la crisis de los políticos (de pa-

so, de la crisis de los partidos se lleva hablando cien años), pero hoy por hoy no veo otra forma más idónea de participación, de procesar los problemas, de operativizar las demandas de los ciudadanos, y además de seleccionar al personal que elige la política como una profesión tan digna como cualquier otra. No hay otra forma de generar personal político si no es a través del camino partidista. Las otras formas son los mesianismos, los salvadores de la patria, elementos con una capacidad de control bajísimos. Los partidos políticos permiten institucionalizar la actividad política, generar carreras políticas y articularse en el sistema político, en los órganos colegiados del sistema político, y articular, a la vez, culturas políticas partidistas que en mi opinión sirven bastante bien para reforzar la democracia. Hay una correlación evidente en América Latina entre calidad de democracia o tendencia a la consolidación de la democracia y culturas partidistas sólidas. De nuevo me voy al caso de Uruguay, al caso de Chile, al caso de Costa Rica, e incluso al

caso de Venezuela, aunque en este país podemos encontrar hoy algunas dificultades. Pero son los cuatro casos latinoamericanos que tienen una democracia más consolidada, más avanzada, y que coinciden con partidos políticos sólidos. Creo que hay poco que inventar aquí.

Los partidos políticos y la sociedad civil no son dos cosas contradictorias

F.B.- ¿La consolidación democrática debería encontrar espacios para reconectar a los partidos con la sociedad civil en lugar de querer sustituir a los partidos por la sociedad civil?

M.A.- Exacto. No son dos cosas contradictorias. Los partidos políticos son sociedad civil. Viendo nuestra vieja definición de sociedad civil, ésta es, como decía Hegel, todo aquello que no es el Estado. Bien, en una sociedad democrática los partidos políticos no son el Estado. Lo que pasa es que son una parte de la sociedad civil que decide organizarse de una determinada manera y que decide luchar por el poder político de una determinada manera. Y eso obviamente no agota toda la sociedad civil. Por eso, hay que en-

fatizar la idea de democracia horizontal y democracia vertical como no excluyentes. La democracia vertical sirve para operativizar muchísimas cosas. El trabajo del político yo lo reivindicó muchas veces frente a todos los ataques que recibe. Es un trabajo bastante ingrato. Es una vocación. Finalmente, como ya he señalado, son los partidos los mejores canales para seleccionar al personal político de la sociedad. No se me ocurre otra forma.

La fórmula de los outsiders, de los sin partido, es peligrosísima. Suele ser gente muy vinculada al mundo de las finanzas, personas con un gran capital y que se pueden pagar su carrera política o gente mesiánica, iluminados, que me merecen poca confianza. Creo que el eje de los partidos, un eje vertical, debe estar presente y tiene que ser reforzado. Pero este eje no debe invalidar el otro, el eje horizontal, por el que el resto de la sociedad civil, que no se interesa, ni milita, ni siquiera es simpatizante de un partido salvo en las épocas electorales, pueda participar, movilizarse, y tener, de alguna manera, capacidad de saber qué hace el gobierno, qué hace el parlamento. Este eje horizontal requiere medios institucionales a su alcance -el defensor del pueblo,



el tribunal constitucional, el contralor de la república, la iniciativa legislativa, referéndums populares- y medios no-institucionales -medios de comunicación, expresión, asambleas de barrio, etc.-, que deben ser desarrollados como parte de un proceso de reforma política. El propio régimen político tiene que abrir sus puertas, sus ventanas, para dejar de ser un mundo opaco, un mundo del que no se sabe nada.

LA COMUNICACION COMO CREACION DE CONTENIDOS

El carácter instructivo y transmisivo de la comunicación es cuestionado para enfatizar en las interacciones e interferencias que los actores realizan en la situación comunicativa

*Por Tom Salman
Profesor visitante de FLACSO*

Introducción

Un conocido chiste político de la vieja Unión Soviética habla del momento en que se encuentran dos hombres en un tren. El uno dice:

- ¿Te cuento el último chiste sobre Breznev?- ¡Cuidado, soy de la KGB!, responde el otro. - ¡No te preocupes, te lo puedo contar más lento!

¿Comunicación fracasada? Poco probable. ¿Choque de dos universos, de dos mundos que no solamente están separados sino que tienen imágenes del otro que no corresponden con las auto-imágenes, ni con las imágenes sobre las imágenes que tiene el otro sobre el uno? En parte, pero creemos que este chiste nos revela algo más: el diálogo entre dos actores es también un ensayo por definir las relaciones de poder entre ellos.

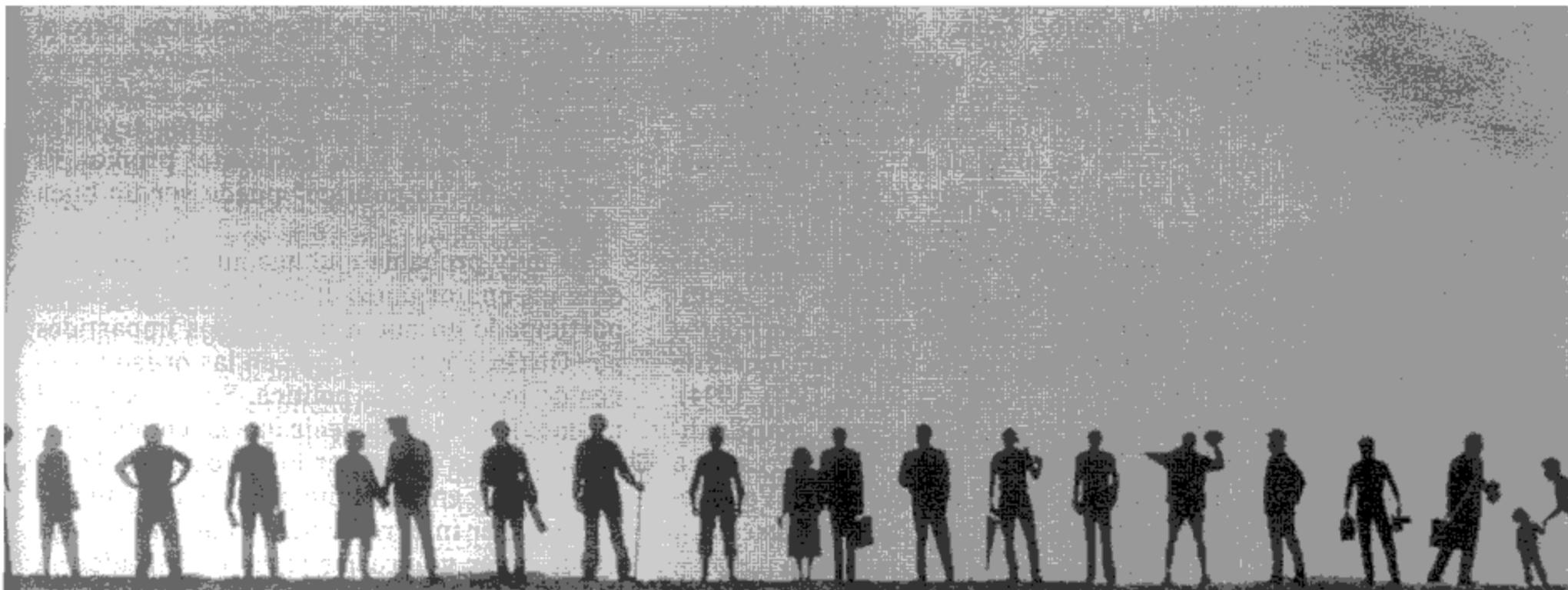
Uno exigirá un espacio decisivo, a la vez que intentará restringir la libertad de hablar del menos poderoso. En el chiste ruso, sin embargo, las relaciones de poder son ridiculizadas por uno de los actores y, con ello, las relaciones de autoridad quedan revueltas. Para provocar este efecto, la persona que desafía las relaciones de poder impuestas cambia los parámetros de lo que es "pre-entendido" entre los dos: en lugar de aceptar la posición de poder del funcionario de la KGB, alude a la estupidez que se asocia con estos fun-

cionarios.

Este pequeño ejemplo muestra parte de la complejidad de la comunicación. Ya sabemos que la comunicación es más que un proceso de hacer llegar, en términos instrumentales, un contenido desde un emisor hasta un receptor. Estudios de comunicación en las últimas décadas han contextualizado más y más las características del emisor y del receptor, y han enfatizado que estos contextos influyen fuertemente en los "pre-entendimientos" que tienen los interlocutores en la comunicación. Por eso, sabemos que los contenidos no van "suelos", sino que adquieren su sentido en todo el universo de saberes, juicios, prácticas e incluso prejuicios de las partes que participan en la comunicación. Por eso, se ha estudiado el contenido de la comunicación más allá de su claridad y de su sentido unívoco.

Pero eso no es todo. Recientemente se ha dado cada vez mayor atención a problemáticas aún más complejas. El problema no es solamente que los contenidos no se pueden aislar de su ambiente social, sino que además no son fijos ni estables, puesto que no existen en un vacío social y cultural.

El asunto va más allá de pensar que las palabras pueden ser adaptadas al contexto con el fin de asegurar la fluidez de la comunicación. Entonces, no solamente tenemos que estudiar las opiniones y representaciones de los distintos actores, porque así pareciera



que se trata de un encuentro entre discursos desconectados entre sí y dependientes casi exclusivamente de dimensiones anteriores y externas al acto de comunicación (Martinic, 1995).

No es suficiente ponerse en el papel del otro para que sea exitosa la “traducción”. El estudio de la comunicación no se puede restringir, por lo tanto, al análisis de las características culturales de los actores que se comunican, ni a buscar fórmulas para cerrar ese abismo. Es necesario poner atención al momento mismo de la interacción. Los estudios más recientes muestran que en el momento de la comunicación se producen nuevos contenidos, lo que quiere decir que ninguno de los universos culturales en juego permanece estático.

El acto de comunicación supone crear algo nuevo, una “inter-cultura”. Por eso es necesario dar mayor atención a la creación de nuevos contenidos como resultado del intercambio concreto de informaciones, interpretaciones y respuestas. En otras palabras, debemos estudiar la creación de opiniones, representaciones y actitudes dentro del acto de la comunicación; esto es, el complejo juego de negociación y construcción conjunta de significados en el espacio comunicativo. En este juego de negociación y construcción mutua se da un proceso de reinterpretación y recontextualización de los conceptos y contenidos (Van Dam & Martinic, 1996). Esto significa que hay una transformación de lo hablado, de

lo transmitido, en el mismo acto de comunicación. Los contenidos son adaptados y reinterpretados según el contexto y las necesidades del individuo o del grupo que los recibe, y son, en el momento de la interacción, devueltos hacia el emisor con nuevas connotaciones.

En comunicación no solamente se trata de intercambiar e interpretar “mensajes”. A través de los mensajes y de las circunstancias concretas de su emisión, también se establecen relaciones de poder, relaciones pedagógicas, relaciones de amistad o antipatía, de confianza o de sospecha. Se crea expectativas y reacciones a estas expectativas una vez que son expresadas directa o indirectamente.

Nos gustaría ilustrar este punto con dos ejemplos: la comunicación entre organizaciones no gubernamentales y sus grupos meta, por un lado; y la comunicación entre un municipio que pretende abrir espacios de participación y la ciudadanía, por otro.

La interacción y comunicación entre ONGs y grupos meta

La recontextualización y reinterpretación forma parte de los lenguajes y discursos utilizados en el proceso educativo y comunicativo. Este proceso de transformación de contenidos es necesario porque el lenguaje utilizado no es neutro.

Muchas veces existe una distancia entre los discursos de los educadores o iniciadores

de la comunicación con el de los beneficiarios de los programas. Esta distancia es tal vez más fuerte en proyectos con mujeres, dado el discurso ideologizado y sofisticado de las ONGs, pero también porque los roles y posiciones de las mujeres les dificultan ejercer poder o influencia. Además, éstas generalmente tienen un nivel de educación más baja que los hombres (Van Dam & Martinic, 1996).

En el caso de intervenciones inspiradas por ideas feministas, por ejemplo, el discurso de las ONGs insiste en los problemas de identidad y de género, abriendo nuevos horizontes y ángulos para interpretar las experiencias de su vida para las mujeres (Schild 1990, 1994). Sin embargo, este discurso suele marginalizar los problemas concretos y más cercanos a la cotidianidad de las participantes. Vale decir que se pretende hablar de, e incluso clarificar, la vida de los sujetos del grupo meta en un lenguaje que ellas no dominan y que tiene como consecuencia que la manera en que las mujeres conciben sus problemas y lo que les es más cercano en la vida cotidiana se les esté cambiando.

Así mismo, los conceptos que siempre han utilizado para referirse a sus problemas y expresar los acontecimientos de su vida suelen perder su evidencia al ser intervenidos por los conceptos nuevos de las ONGs. En este caso, lo que pasa es que las mujeres receptoras cambian y reinterpretan el vocabulario entregado. Las motivaciones de éstas a participar en organizaciones y en cursos, por ejemplo, suelen ser de índole personal o social (salir de la casa, poder encontrarse con vecinas) y de índole técnico o socio-político (aprender a ser dirigente, aprender a tejer, aprender un oficio, etc.) (Van Dam, 1995). Las motivaciones y razones más generales y la índole emancipatoria de género, propuestas por las ONGs, son solo parcialmente usadas por las mujeres para dar mayor peso y legitimidad a las motivaciones iniciales, pero éstas finalmente no cambian mucho.

Por lo general, entonces, predomina el lenguaje de las ONGs al momento de interpretar los problemas de género y de buscar razones

para participar en las organizaciones. Dado que las mujeres no tienen conceptos con que nombrar problemas de género, ellas utilizan, copian, el lenguaje de las educadoras. Pero al utilizar el lenguaje se da un proceso de recontextualización y reinterpretación de los conceptos. Se reconstruye los saberes según el contexto cultural y los horizontes propios. El concepto de "lo político" puede ser un buen ejemplo.

Es muy probable que una mujer que participa en una organización de base, y que ha participado en uno o más cursos impartidos por ONGs, concuerde que en las organizaciones de base se hace política. Sin embargo, al mismo tiempo suele decir que no entiende nada de política y que por lo tanto no puede desenvolverse en el ámbito político. De este modo, la mujer integró un nuevo concepto que la ayuda a ver y apreciar el rol de la mujer en

un mundo politizado que no se restringe al de la política institucional; pero, por otra parte, no lo incorpora completamente y no lo usa en su vida personal (en la cual la política siempre ha sido un ambiente al otro lado de la frontera) porque se siente igual de alejada de los quehaceres políticos que antes (Van Dam, 1995). Su apropiación de un nuevo conocimiento, sin embargo, no falló o fracasó, sino que fue adaptado a los diferentes

contextos en que lo utiliza (Schild, 1990: 150). El contenido no solamente cambió, sino que el peso y el valor del concepto varía permanentemente según la "escala" a la que está referido el concepto.

Aparte de la reinterpretación, la recontextualización y del establecimiento de relaciones por las cuales las mujeres influyen y se dejan influir, también ocurre que los contenidos son resignificados; o sea, son adaptados a los distintos ámbitos de vida de las mujeres. Los contenidos obtienen un significado y un peso distinto según las circunstancias en que se los aplica. Pero tampoco después de la adaptación de los contenidos a su propio mundo, esos contenidos se estabilizan. Al contrario, siguen siendo fluidos, e incluso pueden funcionar de una manera que, desde el punto

Los contenidos
obtienen un
significado y un peso
distinto según las
circunstancias en que
se los aplica.

de vista de las ONGs, es "inconsistente".

Aunque este proceso es muy visible en el trabajo con mujeres, no es exclusivo en él. Se ha visto procesos similares con jóvenes, campesinos, grupos étnicos, pobladores. Los participantes de la acción educativa tienen una comprensión de su entorno que les permite intervenir en su mundo, construir interacciones con sentido, teniendo interpretaciones sobre los fenómenos nuevos que pasan.

No obstante, el momento en que se introducen otras explicaciones, éstas sufren una recontextualización en el horizonte de la estructura mental desde la mira del sujeto (Mejía, 1995). Podemos hablar de un proceso de resignificación en el cual es necesario precisar el contexto -o los contextos- en el cual toma lugar la resignificación (Van Dam & Martinic, 1996). No se da, entonces, una mera mezcla de dos mundos, con sus respectivos conceptos, sino que se crea, por decirlo así, una explicación nueva, o explicaciones nuevas, en las cuales interfieren tanto la "sabiduría" cotidiana y probada del sujeto, el diálogo con los iniciadores profesionales de la comunicación y los nuevos elementos cognitivos introducidos por estos iniciadores. Lo que resulta no es unívoco ni necesariamente coherente en términos de lógicas de contenidos (Waylen, 1992).

El encuentro entre el municipio y los ciudadanos

Empecemos con una anécdota. Un sábado de septiembre de 1996 se realizó en Quito un encuentro del municipio con un grupo de líderes barriales. La municipalidad impulsaba un proyecto de "concertación": pretendía que los distintos actores de la ciudad co-decieran y participaran en las políticas que va a desarrollar. No vamos a entrar en detalles ni juzgar sobre las intenciones y acontecimientos, solamente queremos señalar algunos hechos que nos llamaron la atención.

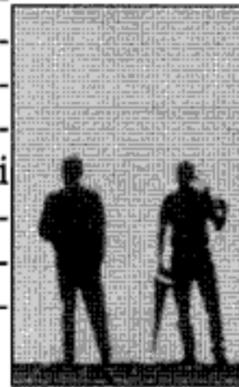
En los momentos en los que predominaba el discurso impartido por el municipio, los dirigentes barriales concordaron con to-

dos los conceptos y propuestas entregadas por la alcaldía. Conceptos como "participación", "planificación en conjunto", "concertación", "democracia al nivel de la ciudad", "diálogo sobre el plan estratégico para Quito", etc., tenían aceptación general. Pero, al mismo tiempo, se sentía que no era un lenguaje con el cual estaban familiarizados los dirigentes. A menudo, en sus intervenciones, también entraron en otro universo: el de sus propias prácticas, su cotidianeidad, el de la tradición de interacciones con instituciones y representantes municipales. Y en esos momentos convirtieron la apertura y la actitud democrática del municipio en obligación de éste a atender sus necesidades particulares, aparentemente dejando de lado, por el momento, su participación democrática en las políticas de más largo plazo de la municipalidad.

Devolvieron la responsabilidad al municipio y cambiaron el sentido de la democracia-ofrecida: lo entendieron como una apertura de la alcaldía hacia sus reivindicaciones: es decir, "que se ejecuten rápido las obras!".

No desaparecieron de sus intervenciones las viejas palabras claves de la interacción con el municipio: "obras", "que nos atiendan", "fuera las vagas promesas", "que seamos respetados cuando llegamos a pedir obras", "que podamos hablar con la gente que tiene poder de decisión". Pero tampoco dejaron de lado el nuevo vocabulario planteado. Trataban de apropiarse, en el diálogo mismo, del contenido que estaba ofrecido. Llenaron el concepto de la "democracia participativa" con sus contenidos, sin -y eso repetimos- negar o contradecir el discurso del municipio. El contenido original de lo que la municipalidad quería comunicar cambió, fue reinterpretado, negociado. Lo que ocurre no es solamente un choque entre dos mundos o dos tradiciones: es la reinterpretación y recontextualización por parte de los dirigentes de una actitud y una muestra de apertura del municipio.

Si bien es cierto que se puede explicar el fenómeno remitiéndolo a tradiciones clientelares en las cuales tener una "llegada" al



municipio se vuelve clave, hay que reconocer también que no es solamente esta tradición y su rutina la que persiste, sino que es una nueva interpretación que se da a un viejo anhelo en base a los aportes ofrecidos por un nuevo discurso de las autoridades. Este viejo anhelo es que sean respetados y que encuentren, en lugar de arbitrariedad, procedimientos claros, seguros y certeros. Si el municipio ofrece un diálogo abierto y promete no caer en el viejo esquema de favorecer a sus coidearios políticos, los dirigentes interpretan esta promesa como una obligación y compromiso de no ser rechazados cuando llegan a gestionar obras para sus barrios.

La oferta municipal tiene doble impacto. Por un lado, un impacto positivo porque da la posibilidad a los dirigentes de conceptualizar ideas, visiones y planes que ya tenían. Les ofrece la posibilidad de escapar de la humillación de pedir favores a gente de la que dependen. Ellos buscan maneras de concretar sus demandas basándose en conceptos disponibles. Por otro lado, tiende a causar confusión, porque las interpretaciones de un mismo concepto pueden ser muy diferentes entre sí.

Los dirigentes interpretan apertura y participación como una manera de liberarse de las prácticas del favoritismo y la dependencia personal. Y efectivamente ésta es parte de la idea del municipio! Pero la forma cómo algunos dirigentes interpretan el nuevo esquema es que cada uno con su tema particular tiene acceso a los funciona-

rios y a los fondos.

La adaptación del contenido y la internalización del nuevo discurso nuevamente no parece ser unidimensional ni homogéneo o sincrónico. Dependiendo del contexto del discurso, del mundo cotidiano y de las circunstancias en las cuales el dirigente actúa, recontextualiza lo discutido, cambia el acento y las connotaciones.

A modo de conclusión

En nuestros ejemplos no nos hemos referido a toda la variedad y complejidad de las interacciones y comunicaciones que toman lugar diariamente en la ciudad o en la sociedad. Hemos hablado sobre unas situaciones muy particulares y hemos hablado solamente sobre procesos de comunicación entre sectores de distintos "niveles" y poderes, donde la iniciativa está centrada en una de las dos partes.

A pesar de eso creemos que de nuestra breve exposición se puede concluir que comunicación no es el encuentro de mundos y universos distintos, ni es el proceso de arañar cultura.

En situaciones de comunicación entre no-iguales, creación de contenidos. Grupos populares tienen sus propias representaciones de los problemas que les afectan y estrategias o caminos de acción para enfrentarlos. En su relación con las instituciones se adaptan parcialmente a los criterios difundidos por tales agencias, pero parcialmente también disputan y negocian las clasificaciones y distinciones que transmiten los profesionales y la lógica de sus institucio-

La adaptación del contenido y la internalización de un nuevo discurso no parece ser unidimensional ni homogéneo. Depende del contexto, del mundo cotidiano y de las circunstancias



nes. Nunca adoptan sin modificaciones los contenidos impartidos. No dejan que los conceptos nuevos y ajenos les substraigan completamente de su propia manera y estilo de hablar, de su mundo y sus experiencias.

El contenido de las palabras está por definirse en el intercambio, incluso a veces ambiguo o contradictorio

y, éste, a su vez, tendrá efectos en parte imprevistos y no-intencionados luego de la interacción. Además, los contenidos no se adaptan y reinterpretan de un solo modo: lo hacen de distintos modos, siempre buscando una modificación de los contenidos que "calce" en la situación concreta. Por eso, se puede ver que grupos que aparentemente fueron "convencidos" de unas

nuevas visiones sobre sus derechos, sus reivindicaciones o sus identidades colectivas, aunque se expresan según estas nuevas conceptualizaciones en las interacciones con los profesionales, en las interacciones con sus vecinos o sus parejas no "viven según estas convicciones". Y por eso, se puede observar que los mismos conceptos tienen un efecto "desafiante" en ciertos discursos de la propia gente, mientras que obtienen connotaciones reconciliadoras y conformistas en otros discursos de la misma gente.

En nuestra exposición hemos cuestionado el carácter instructivo y transmisivo de la comunicación y de la relación pedagógica, de asistencia técnica o de apertura de espacios de co-decisión, para enfatizar en las interacciones e interferencias que los actores reali-

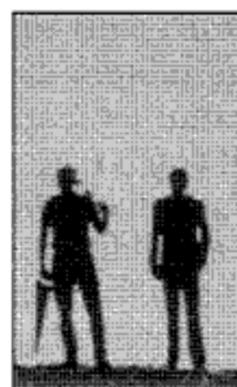
zan en la situación comunicativa. En el proceso interactivo se constituye una versión legítima del problema que afecta a los beneficiarios y de los caminos más adecuados para enfrentarlo. Pero también la legitimidad está por negociarse. No va a ser la versión original de los iniciadores, ni tampoco la versión

"auténtica" de los receptoras. Ni tampoco necesariamente va a ser una versión coherente, unívoca o estable. Posiblemente va a ser una versión contradictoria, con múltiples niveles, incluso pueden persistir versiones que no coinciden, pero que sí ofrecen una base suficiente para continuar la comunicación. En el proceso de comunicación sólo existen resultados intermedios. No existen centros, o centros de gravitación, que pueden definir o controlar los resul-

El contenido de las palabras se define en el intercambio; los contenidos se adaptan y se reinterpretan de distintos modos, siempre buscando una adecuación

tados de la comunicación.

Autoridades y profesionales no pueden contar con que su mensaje llegue "limpio" a los receptores, ni pueden estar seguros sobre el efecto "lógico" de sus mensajes. La transformación de los contenidos y del mensaje no solamente se da en el nivel de la comunicación misma, sino también en el de los receptores que lo llevan a su práctica y en el de los emisores, quienes para poder transmitir los conocimientos pasaron por un proceso de reinterpretación, basándose en sus propias experiencias y anticipándose al contexto y a los actores de la comunicación. Los contenidos son dinámicos en todos los niveles. Por eso, la comunicación es siempre un manejo no centralizado. No debiéramos sentirnos frustrados sino felices por este hecho.



Bibliografía:

- Dam, Anke van, Sergio Martinic & Gerhard Peter (eds), *Cultura y política en educación popular: principios, pragmatismo y negociación*, 1995, La Haya: CESO.
- Dam, Anke van, *Identidad de género y participación social: proyectos de educación popular con pobladoras en Chile*. En: Van Dam et al editores, o.c., 1995, pp 69-101.
- Dam, Anke van & Sergio Martinic, *Educación popular en América Latina: Sociedad e impacto en políticas sociales*, 1995, Santiago, CIDE.
- Martinic, Sergio, *Relación comunicativa y organización de la conversación en experiencias de intervención social*. En: Van Dam et al editores, o.c., 1995, pp 101-121.
- Mejía Jiménez, Marco Raúl, *Recepción y uso de la educación popular: hacia una comprensión de sus aprendizajes*, en: Van Dam et al editores, o.c., 1995, pp 265-308.
- Moser, Caroline O., *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, 1993, London & New York: Routledge.
- Schild, Verónica, *The Hidden Politics of Neighbourhood Organizations: Women and Local Level Participation in the Poblaciones of Chile*, en: *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 15(30), 1990, pp 137-158.
- Schild, Verónica, *Recasting "popular" movements: Gender and political learning in Neighbourhood Organizations in Chile*, en: *Latin American Perspectives*, Issue 81, 21(2), 1994, pp 59-80.
- Waylen, Georgina, *Rethinking Women's Political Participation and Protest: Chile 1970-1990*. en: *Political Studies*, XL(2), 1992, pp 299-314.

LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS¹

Las asambleas fueron formas orgánicas transitorias de la lucha social y política en contra del bucamato, en medio de la movilización y la insurgencia ciudadana local

Por Santiago Ortiz Crespo
Director de ACJ (2)

Las Asambleas Ciudadanas constituyeron factores de poder real para el derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Surgidas en Quito, Cuenca y otras localidades, plantearon múltiples propuestas, partieron de demandas por recursos contra el gobierno central, para luego posicionarse ante el conflicto con Bucaram en el escenario nacional. Canalizaron múltiples expresiones de lucha de una diversidad de actores locales, afirmaron rasgos de identidad de cada comunidad y abrieron nuevos espacios de participación política.

Sin embargo, las asambleas no permanecieron en el tiempo. La del Azuay, luego de perder capacidad de convocatoria, se auto-disolvió. La de Quito vive desde febrero en el limbo, hasta que el alcalde Mahuad decida convocarla nuevamente. En localidades donde existe un fuerte sustento social o institucional y una agenda referida al desarrollo local, las asambleas se mantuvieron. Otras simplemente han desaparecido.

Este artículo analizará el contexto y sentido del 5 de febrero desde los procesos y actores principales de las asambleas de Quito y Cuenca, y concluirá con algunos comentarios sobre otras experiencias locales, la relación gremios-actores ciudadanos y el impacto en la democracia local.

Al analizar la riqueza del fenómeno de las asambleas se pueden bosquejar algunos ele-



mentos para ser profundizados:

- Las asambleas fueron formas orgánicas transitorias de la lucha social y política en contra del bucamato, en medio de la movilización y la insurgencia ciudadana local. Los proyectos sectoriales y corporativos se subordinaron a la confrontación al gobierno de Bucaram.

- El movimiento ciudadano que originó las asambleas tuvo características similares a la de otros movimientos ciudadanos: su corta duración, su impetuosidad, su extensión, su fuerza. Lo que llamó la atención fue su impresionante impacto coyuntural.

- Con las asambleas se identificaron millones de ciudadanos que tuvieron oportunidad de descubrir la otra cara de la política, construir la democracia y ejercer sus derechos



Barricadas conservadoras durante las luchas liberales, Quito, 1912. Foto Taller Visual

de ciudadanía al tomar decisiones sobre la vida del país.

- Las asambleas constituyeron un salto cualitativo en los procesos sociales locales. En un contexto de fortalecimiento de los espacios de la sociedad civil, de debilitamiento del Estado paternalista y de deterioro del régimen de partidos, se abrió un espacio público de participación política de la sociedad civil.

- A diferencia de las luchas cívicas tradicionales, las nuevas movilizaciones mostraron mayor protagonismo e iniciativa de los movimientos sociales, indígenas y sectores democráticos, que encuentran en el escenario local una oportunidad para desarrollarse políticamente.

- Las experiencias de Cuenca y Quito tienen lógicas diferentes: mientras la primera surge al calor de la movilización y desde la sociedad civil, la segunda lo hace a instancias del gobierno local con fuerte presencia de los gremios y corporaciones; mientras la primera plantea alternativas al modelo, la segunda se pronuncia exclusivamente en función de la ética y la defensa de la ciudad.

- Hay diferencias en las asambleas dado

que si bien son expresiones de la sociedad y/o la institucionalidad local, no pueden homologarse en cuanto unas se definieron en torno a una agenda nacional (destitución de Bucaram) mientras otras ponen énfasis en agendas locales (desarrollo, legislación, control de la gestión local). De allí que no se puede analizar las de Quito o Cuenca con los mismos criterios que las de Santo Domingo, Guamote, Cotacachi.

Las crisis "superpuestas"

No es posible analizar el tema de las asambleas sin tomar en cuenta el contexto ni el conjunto de la insurrección cívica y pacífica del 5, 6 y 7 de febrero. Las asambleas surgieron en medio de un período caracterizado por la crisis del régimen político y la transformación del Estado. La insurrección cívica fue la expresión de una situación peculiar que contiene tres crisis "superpuestas": el colapso del gobierno de Bucaram, el deterioro del régimen de partidos políticos originado con el proceso de retorno y la transición entre el Estado desarrollista, centralizado y paternalista que se

consolidó décadas antes con el petróleo, y el estado neoliberal.

No quiero detenerme en las tendencias que contribuyen a la crisis, pero debo mencionar la pugna al interior de la clase dominante, la fatiga de la reforma neoliberal, las limitaciones de la derecha y del centro político para conducir el proceso de reforma, y la activación de nuevas corrientes democráticas y ciudadanas que traen propuestas alternativas para el país. (3)

El Estado es cuestionado desde vertientes con muy diverso signo: los pueblos indígenas interpelan a un Estado blanco-mestizo por la exclusión de las nacionalidades indígenas; los pobres porque quieren un Estado que atienda las necesidades sociales; las transnacionales y grupos monopólicos porque quieren tomar las áreas estratégicas y constituir un aparato estatal "ágil y pequeño". Por su parte, los movimientos cívicos se enfrentan al centralismo demandando recursos para las obras y la creación de cantones y gobiernos locales.

El régimen político creado con el retorno se encuentra en una profunda crisis debido al descrédito de los partidos y la falta de canales de representación y participación, y a las frustraciones ante la falta de eficacia de una democracia que no resolvió los derechos sociales básicos de la ciudadanía y la corrupción creciente.

Las corrientes sociales intensificaron su movilización en los primeros meses del gobierno, dado que Bucaram quiso dar un salto mortal hacia la era neoliberal con medidas como la convertibilidad, propuesta que vino en paquete con la arbitrariedad y autoritarismo. (4) Ello amplificó la resistencia de las fuerzas sociales y económicas. Si ya las medidas del gobierno Durán-Dahik provocaron la formación de un arco de fuerzas que resistía al neoliberalismo(5), con la convertibilidad se formó otro frente que se oponía a esa forma específica y acelerada de entrar a la globalización. A estas dos vertientes se sumó una corriente más amplia conformada por ciudadanos que se oponían a la arbitrarie-

dad, el estilo de gobierno y la corrupción.

De manera que la insurrección cívica de febrero fue posible porque se produjo en un momento peculiar y extraordinario donde salieron a flote tres crisis superpuestas que generaron fuertes tensiones en torno a la crisis del Estado, el régimen de partidos y el gobierno. Se unieron tres vertientes que se confrontaban de manera desigual y contra-

dictoria tanto al modelo neoliberal -los movimientos sociales-, como a la convertibilidad -los empresarios- así como a la arbitrariedad y la corrupción -la ciudadanía, particularmente de Quito, Cuenca y la Sierra-.

Esas corrientes se hicieron visibles a través de varios actores que incidieron en la coyuntura: el Frente Patriótico que articuló a los movimientos sociales, sindicatos e indíge-

nas, que tomaron la iniciativa del 5 de febrero, agrupando en torno suyo a importantes fuerzas sociales, políticas y religiosas; el bloque social- dirigido por Febres Cordero, que impuso su dirección sobre los empresarios de la costa; los ex-presidentes que revelaron la tardía reacción de la clase política ante la movilización popular, y las asambleas ciudadanas que expresaron a las sociedades locales, particularmente en Quito y Cuenca. (6)

El gobierno de Bucaram no fue entonces más que el síntoma de una transición peculiar y compleja en el país.(7) Su caída y la formación del gobierno interino, siendo un paso necesario, no resolvió la crisis de fondo. Los actores se reubicaron en el nuevo escenario para disputar el sentido de las luchas de febrero, imponer su agenda y marcar cada quien desde su perspectiva, las características del nuevo sistema político por constituirse. (8)

La experiencia de Quito y Cuenca

Hay varios elementos comunes entre las Asambleas de Quito y Cuenca: se producen en ciudades que tienen un desarrollo relati-

El gobierno de Bucaram fue el síntoma de una transición peculiar y compleja en el país. Su caída, sin embargo, no resolvió la crisis de fondo

vamente mayor de su organización social e identidad que el resto de urbes en el país. En las dos habían experiencias previas de cabildos ampliados, mesas de concertación, procesos de participación ciudadana local. Las demandas surgieron desde la reivindicación de lo local pero pronto se convirtieron en posturas de rechazo a las políticas gubernamentales; tuvieron un liderazgo claro, estuvieron dirigidas a enfrentar al bucaramoto, y expresaron una suerte de voluntad colectiva orientada a la población en un momento de debilitamiento de los partidos políticos.

Es importante constatar que actores de diverso signo pudieron concertar propuestas, revelándose el 5 de febrero como una oportunidad para una cultura del diálogo, en una sociedad donde tradicionalmente hay un no-reconocimiento al otro. Se originaron espacios de concertación donde se ensayaron formas democráticas de conducción. La población retomó el derecho a la palabra y adoptó decisiones en una especie de ágora de la ciudad. Esa forma "asambleística" fue vista con temor por parte de analistas que veían el peligro de una situación de ingobernabilidad en el país.

La adhesión de la población a la convocatoria de los movimientos sociales, la multiplicidad de iniciativas, la variedad de formas y la elevada expresividad y simbolismo en las acciones fue de tal extensión y riqueza que desbordaron todo tipo de conducción. Las asambleas combinaron así un papel de resonancia de las iniciativas de movilización de la población, de legitimación de las mismas y de orientación en algunos casos a la movilización de las personas. Sin embargo, las dos asambleas tuvieron diferentes lógicas.⁽⁹⁾

Énfasis institucional en Quito

A partir de agosto de 1996, con la posesión del nuevo gobierno, Quito se enfrentó a tres conflictos importantes: el nombramiento de un Gobernador para la provincia, las presio-

nes de los transportistas y el atraso en la entrega de partidas por parte del gobierno central. En octubre de ese mismo año se convocó a la constitución de la Asamblea de Quito. Las acciones que se pensaron llevar a la práctica para presionar al gobierno se pospusieron tras una gestión de mediación de la Iglesia. Fue una tregua pasajera que se prolongó hasta diciembre con el ofrecimiento

del gobierno de un entrega de 15.000 millones de sucres. Pero el conflicto nunca se resolvió, lo cual obligó a retomar la iniciativa de la Asamblea y a definir una posición más clara.

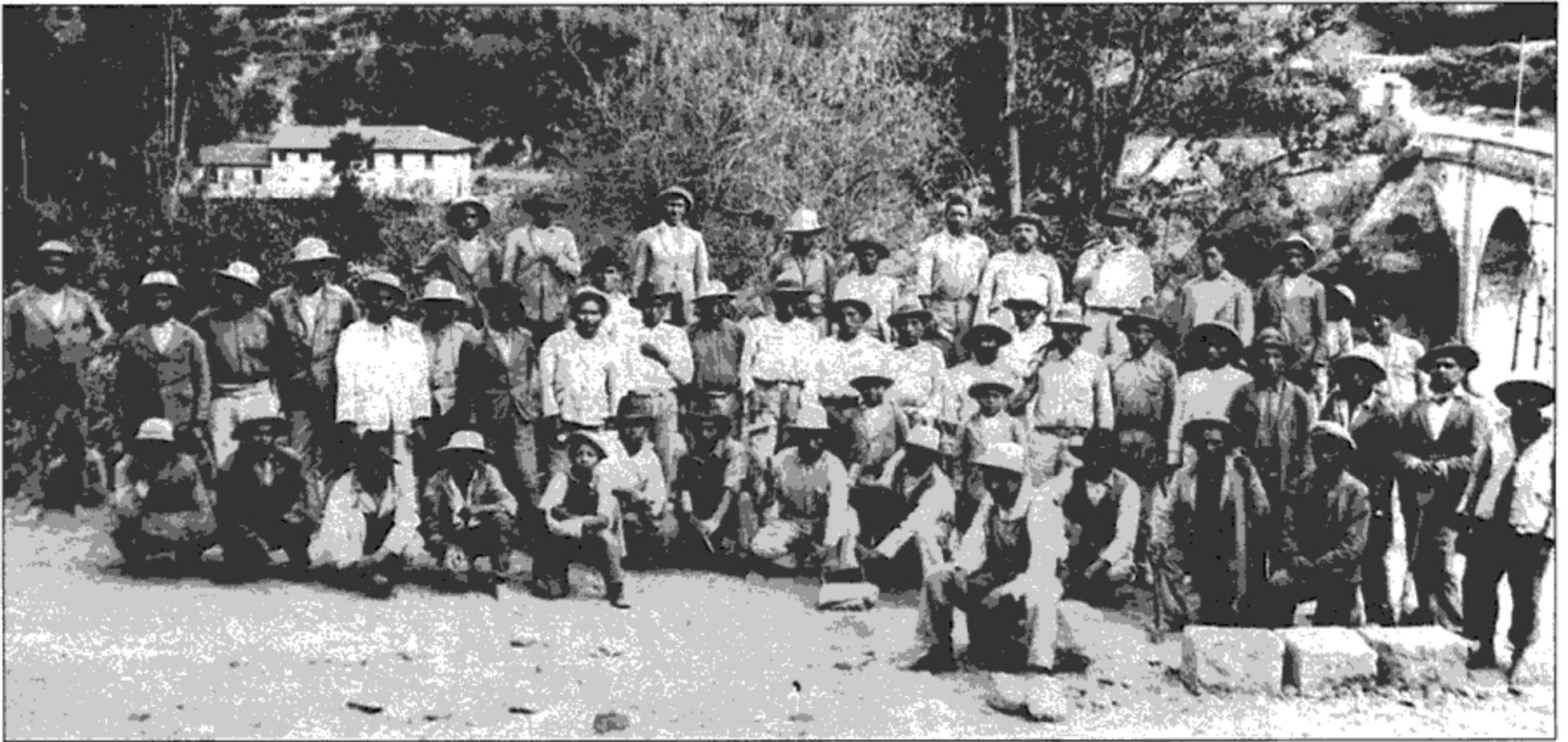
Ante las medidas económicas y el anuncio del Plan de Convertibilidad los movimientos sociales convocaron al paro del 5 de febrero. Varios gremios empresariales que formaban parte de la Asamblea se adhirieron a la convocatoria en función

de la defensa de la ciudad y la lucha contra la corrupción. Los medios de comunicación alimentaron la protesta y las marchas multitudinarias se reprodujeron en toda la ciudad.

El conflicto entre gobierno local y gobierno central fue novedoso dado que el Municipio es una institución prestigiada en la ciudad y cualquier tensión con el gobierno central generalmente culmina en la negociación; en esta ocasión la pugna se expresó de manera abierta. Se hizo visible ante la población de la capital la existencia de un gobierno local en disputa por competencias y recursos con el gobierno central.

La Asamblea se conformó por iniciativa del Alcalde quien convocó a la dirigencia gremial, profesional, deportiva, barrial, de mujeres y a intelectuales. Más que una Asamblea de ciudadanos, fue un espacio de representación de organizaciones gremiales e instituciones representativas de la comunidad, con una determinante presencia de los empresarios. Contó con una clara conducción desde el centro político, particularmente con el liderazgo del alcalde Jamil Mahuad, quien se proyectó nacionalmente y logró articular un consenso entre los líderes gremiales. No llegó a plantear propuestas políticas y económicas alternativas, sino que buscó enca-

La adhesión de la población a la convocatoria de los movimientos sociales fue de tal extensión que desbordaron todo tipo de conducción



Trabajadores, Ambato, 1920. Foto Taller Visual

rrilar el país dentro de reglas de juego claras, que a la vez respeten la institucionalidad.

La creatividad ciudadana en Cuenca

En el caso del Azuay hubo un malestar represado hacia el gobierno central desde el deslave de La Josefina en 1994. Ante las arbitrariedades del gobierno de Bucaram, las acciones de los movimientos sociales, estudiantes y mujeres crearon un ambiente de protesta. A finales del 96 esas protestas tuvieron visibilidad y desde enero de 1997 alcanzaron gran intensidad y creatividad. Iniciativas como la "consulta popular" y las acciones permanentes de repudio a Sandra Correa, crearon un consenso ciudadano que luego se expresó en la Asamblea.

La convocatoria fue más difusa que en Quito, pues partió de un proceso espontáneo, en el cual todos pudieron participar, y que luego tomó cuerpo con la iniciativa de grupos sociales e instituciones.⁽¹⁰⁾ Contó con una

Las asambleas ciudadanas pueden constituir una experiencia cardinal para la renovación de la democracia local

presencia masiva de la población, líderes barriales y comunitarios, organizaciones sociales, artesanos, vendedores ambulantes, ONGs, universidades, gremios y la Iglesia. Su composición determinó que la Asamblea tenga una clara hegemonía de los movimientos sociales y sectores progresistas. Otro rasgo importante fue el pluralismo de su liderazgo, expresado en personajes como el Rector de la Universidad, Gustavo Vega, el Alcalde de la ciudad, Cordero, monseñor Alberto Luna, y líderes del Frente Patriótico, etc.

Luego del 5 de febrero, los movimientos sociales intentaron otras formas de participación. La Asamblea intentó convertirse en un espacio de propuestas y postulación de personas a cargos de poder local. Sin embargo, pronto esa intención se vio coartada por la conducción del gobierno, opuesto a una negociación con los movimientos sociales.

Al final, se intentó elaborar propuestas para la Asamblea Constituyente, pero se trata de un cometido que ya no cuenta con la



Marcha por el Día del Trabajo, Quito, 1976. Foto Taller Visual

participación amplia de la población.

En resumen, la Asamblea en Cuenca se constituyó al calor de la movilización y la lucha social como un espacio de expresión y conducción del poder de la ciudadanía. Fue un espacio de participación y democracia directa del conjunto de los actores sociales y ciudadanos, forma organizativa que se modeló al ritmo de la movilización popular, abierta a la opinión y la voz de la población, que se asentó en una identidad regional clara y en abierta lucha política contra el bucaramato. La Asamblea logró generar embriones de propuestas alternativas al rumbo neoliberal.

Consideraciones finales

Una vez logrado el objetivo principal -la destitución de Bucaram- no ha existido decisión política en los actores de Quito y Cuenca para dar continuidad a la Asambleas como espacios de proposición, control y decisión sobre los problemas locales.

En este sentido, estas Asambleas se distinguen claramente de otras como las de Cotacachi, Guamote o Santo Domingo, que tienen un carácter diferente. Su agenda y su acción están dirigidas a la democratización y al desarrollo local, lo cual incluye desde la presentación de propuestas, planificación, vigilancia, control y/o rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Su naturaleza trasciende la coyuntura de febrero dado que obedecen a procesos locales con una activa participación de organizaciones sociales, movimientos cívicos y sectores indígenas. Estas Asambleas ponen un énfasis creciente en lo local. Se expresan como sociedades con una gran diversidad clasista, étnica, organizativa; se sustentan en identidades locales, con una agenda local; se configuran como espacios de participación, concertación y representación local; tienen un rol político de proposición y toma de decisiones que cuestiona la relación sociedad civil-gobierno local-Estado en un contexto de crisis del régimen político y transformación del Estado.

En este sentido, las Asambleas pueden constituir una experiencia cardinal para la renovación de la democracia local, pues a diferencia de las luchas cívicas tradicionales dirigidas por las llamadas "fuerzas vivas", las Asambleas muestran una presencia creciente y con iniciativa de los indígenas, movimientos locales y una diversidad de organizaciones de base.

Volviendo a las experiencias de Quito y Cuenca es interesante observar la mixtura entre formas de ejercicio directo de la ciudadanía y formas corporativas tradicionales. Individuos, familias, jóvenes, ancianos, grupos de barrio, ejercieron en la práctica su derecho a revocar el mandato del gobierno, al tomarse las avenidas y las carreteras no para reclamar una obra o una elevación de salarios, sino para expulsar a un gobierno con el que no estuvieron de acuerdo. Fueron capaces de expresar su voz libremente y de tomar decisiones sobre la vida del país.

La experiencia de Febrero abrió un nuevo tipo de relacionamiento entre los gremios y la ciudadanía al poner en cuestión las formas y comportamientos corporativizados característicos del movimiento social en el marco del Estado desarrollista. En este sentido, los gremios se enfrentan ante el reto de encontrar nuevas formas de expresión a su interior, que incorporen los derechos y la participación ciudadana de sus miembros y una nueva forma de interrelación democrática, horizontal y fluida con una diversidad de actores ciudadanos, a los que antes desconocían.

Conviene examinar los procesos de participación ciudadana que se producen en el país para establecer sus conexiones con el fenómeno de febrero. Los foros de Otavalo o Santo Domingo, las Asambleas de Cotacachi, Bolívar o Guamate, los consejos de desarrollo en Chone y Tena, así como los espacios de concertación abiertos por el Municipio Metropolitano en Quito, deben ser examinados en la perspectiva abierta por febrero.

En suma, las Asambleas constituyen un hito importante que marca el futuro de los procesos sociales en el país. Si el levantamiento indígena del 90 constituyó un acontecimiento importante luego de la larga crisis del movimiento sindical y los paros de 1983-84, las Asambleas abren una serie

de incógnitas para lo que viene en el futuro.

Notas

1.- El contenido de éste artículo es parte de una propuesta de investigación más amplia sobre la participación ciudadana a nivel local.

2.- Autor de varios trabajos sobre democracia, ciudadanía y desarrollo local. Director de Acción Cristiana de Jóvenes, organismo no-gubernamental especializado en la gestión urbana.

3.- Ver los artículos del autor en la revista Espacios No. 8 y "5 de febrero", Varios autores, Fundación Peralta- FETRAPEC, Quito, 1997

4.- En realidad, ninguna de las reformas neoliberales se ha impuesto sin una dosis de autoritarismo y corrupción. Hay variantes: la dictadura desembozada en Chile, la dictadura constitucional en Perú, las formas "populistas" como la del PRI en México o Menem en Argentina.

5.- Los indígenas lucharon contra la Ley Agraria, los trabajadores energéticos contra el oleoducto y las reformas a la Ley Eléctrica, el Foro Democrático por las reformas constitucionales, corrientes que se unieron luego con otros movimientos sociales, pronunciándose todos en conjunto por el NO en la consulta popular convocada por Durán Ballén.

6.- Obviamente, hay otros actores decisivos como la Embajada de EEUU que se pronunció contra la corrupción, las Fuerzas Armadas que actúan como columna vertebral del Estado, imponiendo el ritmo y la modalidad del desenlace; los medios de comunicación con diversas posturas, la Iglesia, etc.

7.- Se vivió con ello los últimos hitos de un proceso que ha hecho de Ecuador un caso atípico de reforma neoliberal tardía en América Latina.

8.- Se trata de un momento parecido al que se vivió en el 78-79 cuando se debatía sobre el proceso de reestructuración jurídica del Estado.

9.- No se examina la de Chimborazo, que tiene otras características

10.- Ver artículo sobre el tema en Santiago Ortiz y Eduardo Tamayo, "Participación ciudadana y desarrollo local, experiencias de municipios participativos e iniciativas de la sociedad civil, Quito, ACJ, 1997

Bibliografía

- Alfaro, Rosa María y otros, *Entre públicos y ciudadanos. Comunicación y cultura política*, Lima, Candalria, 1994

- Alfaro, Rosa María, "Una mirada Cultural a lo político", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995

- Calderón, Fernando y Elizabeth Jellin, *Clases y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades*, Buenos Aires, Estudios Cedes, 1996.

- Carusso, Arlés, *La descentralización en Montevideo, sistematización de la experiencia de gestión local del Municipio del FA*, mecanografiado, borrador, 1996

- Guilherme dos Santos, Wanderley, *Cómo se construye ciudadanía*, Rio-Brasil, Institutos de Pesquisas, 1996

- Jellin, Elizabeth, *Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo más equitativo*, Buenos Aires, fotocopiado, s/f

- Jellin Elizabeth, "Cómo construir ciudadanía?",

Revista Europea de Estudios de A. Latina y El Caribe, 21-37

- Leal, Antonio, "La política en el fin de siglo, democracia y derechos de la ciudadanía", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995

- Minc, Alain, Gallimard, *La borrachera democrática*, Madrid, Gallimard, 1995

- Pachano, Simón, *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS, 1996

- Palma, Diego, "Ciudadanía y Educación Popular", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995

- Sánchez Parga, José, *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, Quito, ILDIS, 1996

- Tillman, Ever, *Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales*, fotocopia, 1984

- Touraine, A., *¿Qué es la democracia?* Madrid, Gallimard, 1994

- Varios autores, *Ecuador un problema de Gobernabilidad, Seminario sobre el tema*, Quito, Cordes-PNUD, 1996

- Yanez Cop y varios autores, *El Mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama editorial, 1997

La ciudad acerca la política y la democracia a la gente

GOBIERNO LOCAL Y NUEVOS LIDERAZGOS

Si el siglo XX se caracterizó por la consolidación y desarrollo de los Estados nacionales, el próximo milenio será el de las ciudades.

Por Fernando Carrión M.
Director de FLACSO



1. Ciudad y globalización

La revolución industrial marcó el inicio de la urbanización de la economía a escala planetaria, gracias al desarrollo tecnológico que significó el invento de la máquina a vapor. La innovación permitió almacenar energía y, por tanto, independizar la producción industrial de las fuentes energéticas naturales, en especial de la hidráulica.

La industria migró hacia los mercados concentrados en las ciudades -como lugar privilegiado de la demanda- reduciéndose los costos de transportación de las mercancías. Este traslado de los medios de producción atrajo también a la población, con lo cual la urbanización de los países desarrollados estuvo ligada, desde su inicio, a la industrialización. Tal situación determinó que el principal factor de la localización industrial pase a ser el transporte y no las fuentes energéticas, produciendo un crecimiento significativo de la población urbana -por migraciones- y un cambio en el contenido de las ciudades -por la industrialización-.

Después de este evento histórico no ha habido otro tan importante para la vida de las ciudades. Sin embargo, de aquella época para acá, un nuevo fenómeno tiende a modificar el contenido de la ciudad: el proceso de globalización, que se convierte en un hito dentro de la historia urbana. A pesar de ello, no hay aún consenso respecto de la forma que adopta; de allí que se hayan planteado las siguientes tres hipótesis sobre el futuro de las ciudades:

a) La posibilidad del agotamiento y fin de la ciudad como entidad económica debido, por un lado, al desarrollo de las comunicaciones (telemática), a la desterritorialización de la industria y las finanzas y a la constitución de un mercado total. Y/o, por otro, gracias a la generalización de la urbanización por todo el planeta, la especificidad de una forma particular de organización territorial -la ciudad- desaparezca.

b) Con la crisis de los estados nacionales y la consecuente globalización de la economía, la política y la cultura, se producen efectos de localización, bajo el concepto de "aldea

global" o de "glocalización". Gracias a ello se empieza a percibir un mayor protagonismo de las ciudades, cuestión que ha llevado a las Naciones Unidas a sostener que el siglo entrante será el de las ciudades.

c) Finalmente, la globalización produce una "internacionalización" del norte que se asocia con el "norte del sur", generando nuevos y significativos efectos concentradores y excluyentes. Su consecuencia será el desarrollo de las megaciudades, con múltiples externalidades negativas y con un nivel de polarización elevado, que conducirá a cuestionar la viabilidad de estas aglomeraciones urbanas en términos de productividad y gobernabilidad.

Las tres hipótesis parten de las siguientes consideraciones: por un lado, que el desarrollo tecnológico en el campo de las comunicaciones produce una reducción de los territorios distantes y una dispersión de las actividades económicas fundamentales. Y por otro, que la disminución de las barreras nacionales -gracias a las políticas aperturistas, a las privatizaciones y al desarrollo de las comunicaciones- conduce a la generalización del mercado mundial. En principio, cualquier persona que tenga internet y tarjeta de crédito puede adquirir un producto desde cualquier lugar del mundo...

Pero las hipótesis se diferencian a la hora de definir el papel que cumplirá el espacio o, en otras palabras, la función que tendrá la ciudad en este proceso. En el primer caso, el espacio pierde sus diferencias y por lo tanto su condición de variable relevante para el mercado. Para la segunda, en cambio, la ciudad es una condición fundamental, por que la dispersión de las actividades económicas y la recepción de información requieren como contrapartida de ciertos lugares estratégicos de integración y de emisión de información. La tercera, parte de la consideración de que estos lugares estratégicos no se expresan en todas las ciudades ni tampoco en toda la ciudad (¿solo en la centralidad o en los senderos?), lo cual conduce a un creci-

miento urbano desequilibrado.

Tomando partido por una de las hipótesis, se puede decir que hoy hay un nuevo actor mundial que se suma a los estados nacionales así como al mercado mundial: las ciudades globales (Cfr, Sassen). Es decir que en el contexto de la globalización -propia de la apertura de las economías- y de los procesos de descentralización que se perciben mundialmente, tienden a redefinirse las funciones y peso específico de las ciudades.

Se observa un creciente protagonismo de las urbes, que se delinea en un momento en que los procesos sociales, culturales y económicos tienden a globalizarse, y sus efectos a concentrarse en ciudades cada vez más grandes (Borja, 1994). Pero también gracias

a que la reforma estatal, en la que se inscriben los procesos de descentralización, tiende a revalorizar las ciudades y a los gobiernos locales.

Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, las expresiones culturales se potencian y multiplican, y las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las relaciones transnacionales o mul-

tinacionales, en un contexto y momento en que según Tourraine "el nuevo siglo se inicia con la crisis, en apariencia irreversible, del Estado nacional" (1) (Quehacer, 18, 1996).

Este conjunto de transformaciones hace prever que el siglo entrante nos encontrará con más ciudades que tendrán mayor poder del que ya tienen y que las formas de organización territorial tendrán a la ciudad como el eje de la articulación del sistema mundial. De allí que, si el Siglo XX se caracterizó por la consolidación y desarrollo de los estados nacionales, el próximo milenio será el de las ciudades. Este es un fenómeno mundial que va más allá de la región.

Pero debe consignarse que este proceso no es homogéneo, en tanto hay algunas ciudades que sufrirán cambios notables y otras, por el contrario, quedarán rezagadas o desaparecerán.(2) Por ejemplo, la mayoría de las

La nueva funcionalidad y peso de la ciudad tiene como contrapartida el incremento de poder del principal órgano del desarrollo urbano: el municipio

ciudades fronterizas deberían perder peso, en tanto que la eliminación de las fronteras nacionales y la absorción del mercado interno por el mercado mundial conduce a la pérdida de sus ventajas comparativas. Como contrapartida, las urbes portuarias deberían crecer por que son puntos estratégicos del mercado mundial. El tamaño de la ciudad daría la impresión de ser una variable relativa en cuanto a su proyección productiva, pero determinante en cuanto al consumo. En ese sentido, tendrán prioridad las grandes, y las pequeñas dependerán de la capacidad de insertarse en ciertos nichos de mercado. Pero también en la competencia inter urbana se desarrollarán las ciudades que hayan construido una buena y eficiente capacidad de gestión.

Como consecuencia, se producen grandes cambios en las ciudades, entre los cuales se debe señalar la emergencia de un nuevo gobierno local, caracterizado por un especie de retorno a la ciudad-estado, sobre la base del incremento del protagonismo de las ciudades y del fortalecimiento de los poderes locales. La nueva funcionalidad y peso de la ciudad tiene como contrapartida el incremento de poder del principal órgano del desarrollo urbano: el municipio.

2. El nuevo gobierno de la ciudad en América Latina

En América Latina, desde fines de la década del setenta cuando se inicia la fase de redemocractización, se empieza a vivir una nueva forma de aproximación entre política y ciudad, que tiende a superar aquella tradicional relación construida por los partidos políticos a partir del clientelismo y de la ausencia de políticas sobre la ciudad. Los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado que vive Latinoamérica, están produciendo mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que aparece como actor fundamental el municipio. (3)

El inicial y mayor cambio que vive el gobierno urbano en la región tiene que ver con la profundización de la vía municipal de gestión local o, lo que es lo mismo, la imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno.(4) Hay -en definitiva- una municipalización de la escena local sustentada en el fortalecimiento de los go-

biernos municipales en desmedro de otras instituciones públicas y privadas. Se fortalecen -al menos en las grandes ciudades- sobre la base de mayores recursos económicos, la ampliación de su base social de sustentación, el incremento de sus competencias y de inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

En otras palabras, el municipio, como depositario central del proceso, se ha ido constituyendo cada vez con más fuerza en el eje hegemónico del gobierno de la ciudad, en el que participan múltiples órganos. Esto significa que estamos viviendo la consolidación de la vía municipal del gobierno local que lleva a la recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad, pero también a la constitución de un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio de servicios.

Este proceso no es homogéneo, ya que hay ciertos municipios que tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. Pero también es heterogéneo en términos de que al interior de la administración municipal se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

Así tenemos, a nivel del ejecutivo municipal, la mutación del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio empresarial-moderno o hacia otro democrático-participativo. Esto significa que en el gobierno de la ciudad se consolidan dos modelos de gestión: el uno de tipo empresarial, en el que se define al Alcalde como Gerente y que busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios. La propuesta está inscrita en el desarrollo de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización. Y, el otro, que designa al Alcalde como Jefe de Gobierno, que tiene una visión de totalidad y que incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad, con el fin de resignificar a la ciudad de lo público.

Si esto ocurre al interior de la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificacio-

nes. Así, tenemos un "debilitamiento" relativo de los concejos municipales que se expresa en las siguientes situaciones:

a) Con la profusión de las llamadas "empresas municipales", que tienden a privilegiar lo sectorial, las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directorios de las empresas, constituidos corporativamente. (5)

b) Con el desarrollo de los llamados "planes estratégicos", que son planes de la ciudad y no del municipio, se constituyen cuerpos de decisión supramunicipales -a la manera de asambleas locales- donde la representación se funcionaliza en la perspectiva de encontrar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.

c) Con la necesidad de democratizar la toma de decisiones a través de la definición de prioridades de inversión, tiende a generalizarse el llamado "presupuesto participativo", donde las partidas las discuten las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de crítica a lo político y de ampliación de la representación social a través de cauces diferentes a los partidos. Mientras en el primer caso, hay una representación sectorializada, corporativizada y delegada, en el segundo y tercero hay un intento de ampliar la representación y de socializar la gestión de la ciudad, a niveles que van más allá del mundo municipal.

3. De la representación a la participación: nueva escena local

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población. Ello significa que estamos viviendo un profundo cambio en el conjunto del sistema político, que se inicia con la transformación que se

observa en los tipos de liderazgo, la participación popular y los mecanismos de representación social.

Así tenemos que la elección popular de los Alcaldes de Buenos Aires (1996) y de la Ciudad de México (1997) cierra el ciclo de la ampliación de la "representación" por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades, con lo cual todas las autoridades municipales de la región son nominadas por la población de manera directa.

Países como Ecuador y Brasil, que tienen una vieja tradición de la autonomía política municipal, eligen ancestralmente sus alcaldes municipales. Colombia inicia en 1986 esta nueva fase de selección de los alcaldes, que luego siguen, entre otros, países como Bolivia, Venezuela y Paraguay. Hoy tenemos que en América Latina to-

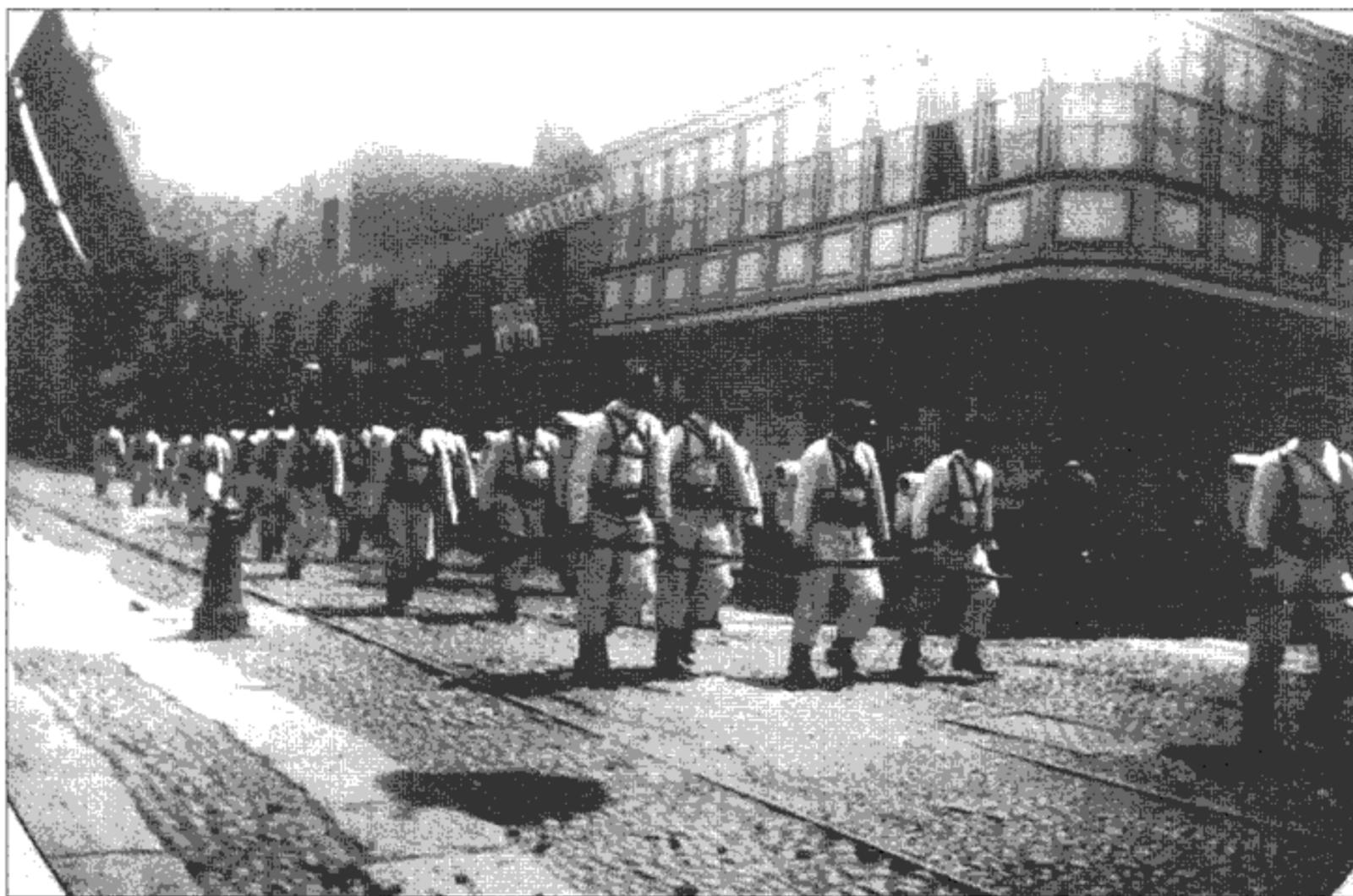
dos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que haya la delegación de un órgano superior.

Estos resultados -según Fabián Bosoer- determinan que "Buenos Aires tenga por primera vez un gobierno democrático". Este hito histórico de los gobiernos locales de la región, significó, a su vez, abrir uno nuevo: la profundización de la vía ciudadana de la "participación", con lo cual la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana puede encontrar nuevos cauces.

Este paso, de la representación a la participación, es posible que se inicie gracias a la posibilidad que tiene la ciudadanía de optar entre candidaturas a la alcaldía, y programas respecto del rumbo que cada ciudad debe tomar, porque cada candidatura expresa una alternativa distinta de modelo de desarrollo urbano. Antes esto era imposible, debido a que la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical, impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos que mayor incidencia trae la elección popular del alcalde, es la re-

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población



Ejército liberal, Guayaquil, 1895. Foto Taller Visual

significación de lo público por la vía democrática. Primero, por que expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido -inversamente- desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local. En ese sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público estatal.

Segundo, porque hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, debate y adscripción a los programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que suscitan. Esto no ocurría, por que no se debatía la ciudad desde una perspectiva de globalidad y menos desde una posibilidad de gobierno, porque uno y otro eran datos dados, porque eran una realidad que no se cuestionaba y porque la población estaba enajenada de esa posibilidad.

Adicionalmente se debe señalar que la elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas introduce un saludable equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. En la hora actual de América Latina, se constata que las ciudades capitales construyen sus gobiernos municipales con un signo

político distinto a los nacionales. Y esto que podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes, termina siendo en algunos casos un motor innecesario de conflictos, debido al estilo de liderazgo que existe a nivel nacional. Pero no solo ello, sino que también las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas y de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc.

Se fortalece el poder local, sobre la base de tres puntales: primero, por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, lo cual hace abrigar un ensanchamiento de la democracia; segundo, por el reconocimiento a la autonomía local, que se expresa en la posibilidad que tienen los municipios para diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente. Este hecho representa un respeto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal; tercero, que las autoridades locales electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano de las urbes y, además, resignificar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el gobierno.

Con ello se desata un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del he-



Retrato, Guaranda, 1919. Foto Taller Visual

cho singular, pero muy significativo, de que los ciudadanos escojan a sus mandatarios mediante el sufragio. El cambio en el mecanismo de selección de las autoridades abre la posibilidad para que la población ejerza la condición de ciudadanía, produzca un saludable refrezcamiento de la escena local y una transformación importante de la organización del Estado en su conjunto.

Con la continuidad de los procesos electorales también se fortalecen la escena y democracia locales, por cuanto existe un incremento paulatino del número de votantes en cada uno de las sucesivas elecciones locales y, además, porque votan más personas que en los comicios nacionales. Esto conduce a la ampliación de la participación electoral y, por tanto, de la base social de sustentación de los municipios.

Hay la irrupción de nuevas fuerzas y movimientos políticos que se expresan en las elecciones cuestionando el tradicional sistema político. De igual manera, se avizoran nuevos liderazgos surgidos de la legitimidad de su trabajo local, que el anterior sistema político de delegación les impedía. Allí están

los casos, por ejemplo, de Colombia donde llegan a la Alcaldía sacerdotes, Bolivia que toman el poder municipal dirigentes indígenas, Chile que las mujeres asumen la responsabilidad o Brasil donde los dirigentes obreros se convierten en alcaldes.

Se debe tener en cuenta también que, gracias a las reformas estatales el municipio ha podido potenciar la promoción de nuevos sujetos sociales, debido a su condición estructural: ser el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, a la cotidianidad.

4. La hora de los alcaldes

Esta mutación originada en la escena local, por su carácter y profundidad, comienza a tener repercusiones a nivel nacional.

Por un lado, este proceso tiende a cambiar la forma de organización del Estado, porque se vive una transición de una estructura estatal organizada sectorialmente y delegada desde un vértice centralizado (Presidencia de la República), hacia una de base territorial que privilegia la representación y la participación social. En ese sentido, la descen-

tralización tiene la virtud de convertirse en la correa de transmisión de las transformaciones del centro a lo local y viceversa.

Las reformas al sistema político que introducen la desmonopolización de las candidaturas por parte de los partidos políticos, trae efectos en los escenarios locales y nacionales, por la irrupción de nuevos movimientos sociales o por la renovación de los clientelismos. De igual manera, la reelección de autoridades permite una política de continuidad, desterrando a nivel local la anacrónica Ley del Péndulo -que tanto daño ha hecho, al inaugurar el país o cantón con cada nueva administración-. Pero no se puede negar la posibilidad de que por esta vía se fortalezcan los partidos políticos y los caudillismos locales.

Y, por otro lado, hay un cambio y ampliación de las instancias y modalidades de representación y participación. La representación surgida desde los partidos políticos se relativiza frente a las nuevas modalidades; tan es así que nuevos liderazgos y actores sociales aparecen. Hay en definitiva, un remozamiento del liderazgo, la representación y la participación a nivel local que comienza a tener alcance nacional.

Muchos de los alcaldes exitosos empiezan a tener figuración política en ámbitos superiores y a disputar electoralmente las gobernaciones, diputaciones, ministerios y presidencias. De allí que se vaya convirtiendo en una constante en América Latina que alcaldes se conviertan en potenciales presidentes.

El caso ecuatoriano es uno de los más interesantes. El 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia del Ecuador: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito, asume la Presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito.

Pero aun hay más. El Ecuador, país con una vieja tradición municipalista, confirma esta tendencia general en la justa electoral de 1996: Abdalá Bucaram, ex-alcalde de Guayaquil, reemplaza a Durán Ballén, ex-alcalde de Quito, en la Presidencia de la República. Los alcaldes de Guayaquil, León Febres Cordero, y de Quito, son reelegidos. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elec-

ciones de forma polarizada.

Pero también el reciente calendario electoral latinoamericano ratifica este hecho político novedoso, cuando se constata que algunos de los actuales presidentes o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes. Allí están los casos de Armando Calderón Sol de San Salvador en El Salvador, de Alvaro Arzú en Guatemala o de Alemán en Nicaragua. A ellos se debe añadir ciertos ex alcaldes candidatos presidenciales, que llegaron a puestos expectantes en las campañas electorales en sus respectivos países: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador, entre otros.

Pero también en Europa se empieza a conocer este fenómeno, cuando el ex alcalde de Lisboa, Cesar Sampaio, llega a la Presidencia en Portugal, y Jacques Chirac, ex alcalde de París, gobierna los destinos de Francia.

¿Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? ¿Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. En su explicación se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, se debe mencionar que el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades -mayor aún del electorado-, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros. Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional.

En segundo lugar, las políticas de descentralización han revalorizado el rol de los municipios, apareciendo como los órganos estatales más directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de transformación en la relación sociedad-estado, que se expresa

en la aproximación de la sociedad civil al municipio a través de las nuevas formas de participación y representación de la población y del otorgamiento de más poder a los órganos autónomos. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes- a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. Adicionalmente se debe señalar que el ejercicio del poder local genera menos desgaste político que lo nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central.

El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia el nivel central, revalorizando la acción alcaldicia. De esta manera los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. De allí que los alcaldes tengan en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales - como el parlamento y los partidos políticos- que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que ocupaban y se expresaban.

Como síntesis, se puede señalar que las características del modelo de globalización, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integración social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales.

En ese contexto la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner: 1996, 9). Pero también se puede percibir que la política estructurada original-

mente alrededor de la ciudad-estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a posicionarse alrededor de la tríada mercado-ciudad-estado.

Notas

1.- Como evidencia de esta situación se debe recordar el nacimiento y el fortalecimiento de los movimientos mundiales de ciudades, municipios, alcaldes y especialistas urbanos. De allí que instituciones y foros como los creados por el IULA, CUD, UCCI, o el Movimiento de Eurociudades o las redes de alcaldes y municipios, no hacen sino confirmar esta tendencia.

2.- De allí que sea pertinente plantearse la pregunta de que es lo que ocurrirá, en éste contexto, con el sistema urbano ecuatoriano y sus ciudades.

3.- Este proceso tiene lugar en el marco del nuevo fantasma que recorre latinoamérica: la descentralización. Dentro de la reforma del Estado que vivimos hay una disputa de la CENTRALIDAD, que se expresa bajo dos proyectos: el uno inscrito en la desCENTRALización y la desconCENTRACIÓN y, el otro, en el desCENTRAMiento. Así, mientras el primero busca la redistribución de la centralidad, el segundo persigue -por medio de las privatizaciones- la pérdida de la centralidad, propia de lo público, lo político y lo estatal. La descentralización facilita la participación y la privatización hace lo contrario.

4.- Pero no sólo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen varios poderes bajo la forma multifacética del poder local. La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo (público, privado, comunitario), donde el municipio es un órgano más. En definitiva, en las ciudades la gestión se realiza desde un conjunto de órganos dispuestos a la manera de un complejo institucional.

5.- La oferta de la empresa se rige por criterios mercantiles de eficiencia y produce cambios significativos al interior del municipio y en su relación con la población. Tiende a sectorializar el mercado sobre la base de que cada servicio crea su propia clientela, al especializar la acción municipal en los servicios -con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos- y a corporativizar la gestión pública, limitando de esta manera las formas de representación social, segmentando a la sociedad y distanciando el municipio de la población.

Diálogo con Maurice Godelier

'**TODOS TENEMOS LA NECESIDAD DE TRANSFIGURAR LA REALIDAD**'

La Antropología es mucho más poderosa que antes para entender otras culturas y la nuestra. El trabajo serio y riguroso reside en la confrontación permanente

*Por Susana Andrade
Antropóloga y profesora de PUCE*



El profesor Maurice Godelier es uno de los antropólogos franceses más destacados. A lo largo de su ya extensa y brillante carrera intelectual, ha publicado varios libros y artículos, muchos de los cuales han repercutido e incidido de manera importante en la Antropología y en las Ciencias Sociales. Entre sus obras más destacadas están "Teoría marxista de las sociedades precapitalistas", "Economía, religión y fetichismo en las sociedades primitivas", "Lo ideal y lo material", "El Enigma del Don".

Godelier vino a Quito a comienzos de julio para participar en el 49 Congreso de Americanistas. Su presentación despertó enorme interés en todos los asistentes y se convirtió, sin duda, en el acto académico más importante de todo el evento.

Durante esos agitados días de permanencia en Quito, Godelier concedió una entrevista para ser publicada en ICONOS. En un diálogo abierto y libre, el destacado profe-

sor francés expuso algunos de sus puntos de vista sobre el postmodernismo, el sistema capitalista y el marxismo, y la situación actual de la Antropología.

Godelier, el hombre

M.G.- Trabajo mucho y mi familia ha sufrido por eso. Tengo siempre una idea de responsabilidad. No soy arrogante. Siempre trato de compartir lo que tengo, no por un sentido de generosidad sino por esa misma idea de responsabilidad. Hace unos días estuve pensando en mis padres, pensaba que me gustaría que pudiesen ver lo que hago fuera de mi barrio, de mi pueblo. Digo esto con un cierto orgullo.

Me siento afortunado de mi vida y de mi carrera profesional. Nací en una familia pobre. Fui de aquellos niños a quienes sus padres no podían pagar los estudios. En los primeros años de escuela parece que fui

muy inteligente y los curas les pidieron a mis padres que me envíen a un colegio católico. Este costaba muy caro, era una institución privada de la élite local, de los propietarios. Yo no era nada de eso. Me permitieron estudiar allí sin pedir nada a mis padres. Para reembolsar lo que habían hecho por mí y mi familia, trabajé los dos últimos años cuidando a los niños del internado.

A la salida del colegio fui bastante crítico del catolicismo y del poder local al darme cuenta que los "buenos cristianos" eran diferentes en la práctica, en la ciudad, en las esferas del poder municipal y también frente a las familias pobres. Muchas veces me sentí humillado.

Por aquella época hice una crítica personal de la noción de Dios. Me destacué en filosofía, incluso obtuve el primer premio de filosofía de Francia. Tomé en serio la idea de que había que compartir y luchar. Existen dos cristianismos: uno que acepta y otro que transforma, que hace algo por los demás. Quizás hay una contradicción en el mensaje de Cristo: salvar a los pobres y al mismo tiempo dar al "César lo que es del César"; el César representa a los dominantes y al Estado. Retuve la idea y el deseo de justicia, pero no la idea que los cristianos tienen de ella.

Después estuve, por poco tiempo, influenciado por Sartre y el existencialismo, pero siempre había un aspecto individualista y narcisista de los intelectuales que no me gustaba, incluso en la posición política de pensadores destacados como Sartre y Foucault.

Aunque fui muy amigo de Michel Foucault, había una cosa que no podía aceptar fácilmente: su narcisismo. La autosatisfacción de su importancia social y la posibilidad de decir y hacer todo sin riesgo alguno. Había un carácter teatral e inauténtico en sus actitudes; actitudes que si bien eran interesantes e importantes como voz de otros, al mismo tiempo revelaban cierto narcisismo y autosatisfacción. Hay que recordar que el primer público de los intelectuales no son los obreros ni los pobres,

es la burquesía intelectual y cultivada.

Retrospectiva del marxismo y el espejismo del mercado capitalista

S.A.- ¿Cree que el marxismo ha dejado un vacío muy grande en América Latina y en el resto del mundo?

M.G.- Es un fenómeno muy complejo y muy sencillo a la vez porque el comunismo, o el socialismo, se aplicó en lugares donde, según la teoría, no podía desarrollarse: Rusia, China, Cuba, Tanzania, Vietnam.

Para Marx, el socialismo se desarrollaría en los países de Europa que eran el centro del capitalismo -Inglaterra, Francia, Holanda, etc.- en los cuales se contaba con una educación democrática de las masas, con una cierta capacidad de controlar la economía, de planificarla, etc., pero, para Marx la idea de que una sociedad socialista, pudiera desarrollarse en Rusia era, desde su teoría, una excepción. Marx pensaba que el socialismo debía venir con el avance de las contradicciones del capitalismo en los países más desarrollados, no en la periferia del capitalismo.

Esta idea de Marx se refleja en las cartas que escribió a Vera Zassoulich y al grupo de intelectuales rusos que pidieron sus opiniones sobre cómo generar una revolución estando en una sociedad básicamente feudal, campesina. Lamentablemente, estas cartas son poco conocidas. Aquí Marx responde de una manera totalmente profética y explica que se puede hacer una revolución, pero para ello se necesitaban

cinco o seis requisitos. Por ejemplo: entregar nuevamente la tierra a la gente pero sin violencia porque los campesinos no quieren violencia (observemos cómo han hecho los rusos); hay que fortalecer a los campesinos con medios de producción modernos, no hay que sacar brutalmente el producto de su trabajo (como lo hizo Stalin); los gobiernos locales tenían que ser gobiernos de campesi-

Un sistema social no puede cristalizarse a partir de la mera aplicación de ideas sobre la realidad. Necesita germinar de la realidad misma.

nos, obreros e intelectuales, había que reducir el poder de la policía, porque la policía del Zar era conocida en Europa como una de las más represivas (después la policía comunista fue la misma). Finalmente dice: todas esas transformaciones no pueden suceder si no hay una revolución en los países más desarrollados. Hubo dos intentos de revolución, en Hungría y Alemania (Berlín), que fracasaron en tres semanas cada uno, con sangre y todo lo demás.

Marx tenía la idea clara de que el socialismo debía venir con el desarrollo de las contradicciones del capitalismo en los países más desarrollados, no en la periferia del capitalismo.

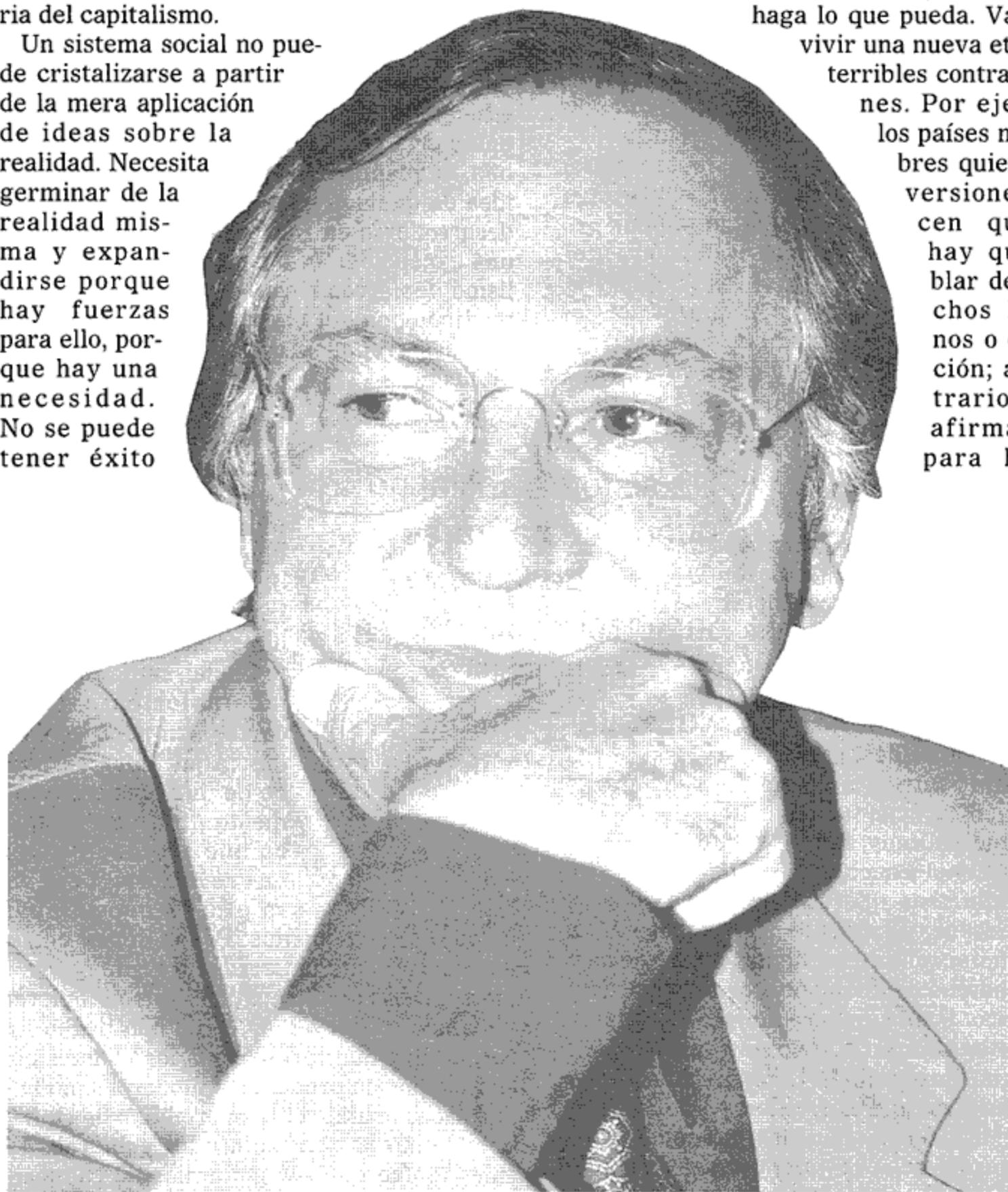
Un sistema social no puede cristalizarse a partir de la mera aplicación de ideas sobre la realidad. Necesita germinar de la realidad misma y expandirse porque hay fuerzas para ello, porque hay una necesidad. No se puede tener éxito

en una revolución si se pretende imponer un sistema abstracto, burocrático y policial para imponer las ideas. Lo nuevo viene del fondo de la vida, de los deseos y de las necesidades.

Lo que estamos viviendo ahora, después de la caída del Muro de Berlín, es una fase salvaje del capitalismo. El mismo proceso de acumulación brutal que tuvo lugar en Europa durante el siglo XIX va a comenzar nuevamente. Lo que se está dando es una exportación de muchas empresas del centro hacia la periferia, la transformación de ciudades enteras en desiertos, la negación del Estado a

ayudar, para dejar que cada cual haga lo que pueda. Vamos a vivir una nueva etapa de

terribles contradicciones. Por ejemplo, los países más pobres quieren inversiones. Dicen que no hay que hablar de derechos humanos o educación; al contrario, se afirma que para hablar



de desarrollo primero que se necesita hacer inversiones y que sólo entonces se tendrá educación y salud para los pobres. Se piensa que hay que sacrificar dos o tres generaciones hasta que sea el mercado el que satisfaga esas necesidades.

De esta manera, los países que más rechazan la noción de derechos humanos son los países más pobres, porque quieren, como los mendigos de la calle, mendigar inversiones y no derechos humanos.

Ahora, los derechos de las personas se negocian con dólares. En China dicen no a los derechos humanos y sí a los dólares. Hay una manipulación y una ambigüedad total en muchos países.

Por otro lado, lo que se exporta son derechos humanos individualistas. La idea de una identidad común, la idea de un derecho de vivir con su alma común, no pertenece más a Occidente. No se reconocen los derechos colectivos, el derecho a vivir algo que aparece como un bien común, como una raíz, un punto fijo para vivir. Esto no se reconoce. Lo que hay ahora es la promesa de que con más mercado y después de dos o tres generaciones más, habrá una vida social armónica, el paraíso. En el capitalismo siempre existe la promesa de una sociedad más justa, más igualitaria. Esta es una idea socialista, la contradicción reside en que lo que se promete es una idea socialista.

Jacques Chirac, candidato de la derecha, ganó las elecciones presidenciales en Francia con el programa más socialista que podía haber. El primer objetivo era la lucha contra el desempleo, el segundo era erradicar la desigualdad social. Este fue un programa de derecha completamente socialista, más que el del mismo Mitterand. Eso significa que la forma de manejar políticamente a la gente es decirle que el mercado va a solucionar todo, que las desigualdades terminarán y que llegará el día en que todo será bueno para todos. Es interesante ver que no existen pruebas de eso. Todo esto es un acto de fe. La economía política como ciencia se vuelve un acto de fe. Significa que no es totalmente una ciencia. En el núcleo de ese tipo de teo-

ría está la idea de que el mercado va a decidir lo mejor para todos. Es una broma, una tontería, una ilusión útil y políticamente eficaz. Es la tierra prometida.

Nosotros los antropólogos debemos saber esto, analizar los mitos modernos de nuestra sociedad. A través de nuestra práctica y actividad académica descubrimos y conocemos lo que es un mito, lo que es un rito, vemos rituales imaginarios. La sociedad moderna no

está tan lejos de la sociedad primitiva, hay muchos aspectos de nuestras sociedades que son puramente imaginarios.

La sociedad moderna no está tan lejos de la sociedad primitiva, hay muchos aspectos que son puramente imaginarios

S.A.- *¿Cuál fue la actitud crítica de Michael Foucault frente al marxismo?*

M.G.- La actitud de Foucault fue compleja. En un principio fue marxista. Hubo una época, en el año 1968, en que Foucault, junto a

Sartre, iban a la salida de las fábricas a hablar con los obreros desde un discurso más o menos antiburgués, casi anarquista. Después de su marxismo inicial cambió totalmente por una visión "nietzscheana".

Luego, Foucault se transformó en un historiador de las instituciones de la burguesía. Se convirtió en un historiador del hospital psiquiátrico, de la cárcel, de las instituciones de la nueva sociedad burguesa. Por eso trabajó mucho en los archivos de los hospitales para analizar cómo la burguesía había encerrado a los débiles mentales, a los criminales. Esta parte de Foucault fue muy positiva.

Digamos que una de sus contribuciones principales a la crítica del marxismo fue su concepción del poder. Para Foucault, el poder no está sólo en las clases dominantes, sino también en el médico, en el maestro de escuela, etc. En la primera etapa de su trayectoria hubo muchos aportes con su crítica, y ésta vino incluso mucho antes de la caída del muro de Berlín y del fracaso del socialismo real.

Estos planteamientos de Foucault han sido incorporados en el cuerpo común de las ideas: el poder no sólo se da en el contexto económico y político, hay otros poderes que pueden dominar y explotar a través de los la-

zos íntimos que se establecen entre las personas. Este es un tema muy importante.

Su actitud durante los últimos 10 años de su vida, fue casi un fracaso personal. Buscó experiencias "límites", por ejemplo, en el plano sexual. Fue un gurú político, intelectual, pero al final de sus días se convirtió en un hombre de la autodestrucción, del erotismo sado-masoquista. Tuvo una trayectoria, de todos modos, interesante.

Perspectiva crítica del postmodernismo

S.A.- ¿Cuáles son los orígenes, cómo surge a su juicio el postmodernismo?

M.G.- El postmodernismo aparece en Francia con el libro de Jean-Francois Lyotard, "La Condición Postmoderna", publicado en los años 60. En ese tiempo predominaba el estructuralismo y el marxismo.

La actitud de Lyotard era de crítica contra el marxismo y el estructuralismo por ser, decía él, metadisursos. De hecho, comparto con Lyotard y con muchos otros, la crítica a la idea de Claude Lévi-Strauss de que no son los hombres los que piensan a través de los mitos, sino que son los mitos los que se piensan a través de los hombres. Esta tremenda declaración de Lévi-Strauss se halla en sus cuatro volúmenes de su obra Mitologías.

La postura de Lévi-Strauss lleva a una fetichización total del producto intelectual. La separación entre el productor y su producto es un proceso muy antiguo conocido como fetichización. Por parte de muchos marxistas también existía una fetichización de las estructuras; como si una estructura pudiera existir sin los individuos y se pudiera reproducir sin los actos de los actores. Había una fetichización, un extremismo; generalmente fueron los más jóvenes los más dogmáticos con estas ideas. Consecuentemente, se dio una reacción necesaria contra estos principios o principios teóricos; la voz de la oposición fueron Lyotard y parcialmente Fou-

cault. Este último es otra cosa. No se puede poner en el mismo saco a Foucault, Derrida y Lyotard como lo hacen en los Estados Unidos. Eso es una sopa intelectual.

Lyotard y su idea de que no existe un metadiscurso fue muy crítica, pero era una idea que, por ejemplo, no se podía exportar fácilmente a la biología, porque en la biología molecular -una ciencia dura- el esquema global es el de la evolución de la materia, de la vida. El principio esencial, el núcleo, es darwinista, es decir, la idea de una selección y de una transformación. La biología se expande sobre la base de un metadiscurso, de una metahipótesis de que el hombre y todas las especies son producto de mutaciones a través de necesidades y contingencias.

Hay un debate sobre los mecanismos y las fuerzas de la evolución, pero hay un metadiscurso que se llama evolución. No hay biólogos que puedan eliminar la idea de evolución, pues sería destruir su práctica. Entonces, se debe criticar los metadisursos sobre

el hombre, su historia, su desarrollo; pero es difícil eliminarlos, sabemos que los discursos sobre el ser humano realizados por seres humanos siempre tienen una perspectiva histórica y parcial del individuo o del grupo que piensa sobre los otros o sobre sí mismo.

Los discursos sobre el ser humano realizados por seres humanos siempre tienen una perspectiva histórica y parcial

S.A.- ¿Cuál es su opinión sobre el postmodernismo norteamericano?

M.G.- En algunos aspectos continúa con líneas críticas conocidas, como, por ejemplo, a la práctica científica, pero también tiene sus propias propuestas.

Existe hoy en día en los Estados Unidos, una duda sistemática sobre la posibilidad de conocer al "otro", de conocerlo científicamente. Se dice que se puede conocer poéticamente, pero existe una duda radical sobre la posibilidad del conocimiento científico de las culturas, de sus transformaciones. Al mismo tiempo, es muy extraño porque la gente que dice eso se disputa tenazmente el control de los departamentos de ciencias sociales de las universidades. Parece que es una moda. No existe solamente una crítica científica de los límites del conocimiento científico, también



se da una lucha por el poder académico. Al mismo tiempo, hay una "mala conciencia" en los norteamericanos, porque ahora su país es el centro del sistema mundial y, también, son los que interfieren constantemente a través del manejo de las culturas y las sociedades del mundo.

Estados Unidos no es solamente el "big brother" sino también el "big stick". El "big brother" para ayudar, el "big stick" para reprimir. Entonces, hay una situación particular entre los intelectuales norteamericanos: pertenecen a una sociedad y a un tipo de sistema social que constantemente domina otras culturas, a otros tipos de vida, con la expansión del mercado mundial, con la globalización. No se da únicamente una globalización económica sino una centralización política.

Lo que me extraña es ver cómo "importan" a los pensadores franceses como Foucault, Derrida, Bourdieu, Lyotard y hacen una

mezcla imposible. Por ejemplo, Bourdieu, es un hombre que en Francia no aparece como marxista, pero tiene un discurso sobre las relaciones de poder en la familia, en la escuela, en el Estado, o sobre el mercado simbólico, el capital simbólico, no es tampoco un postmodernista, pero en los Estados Unidos pertenece a la serie de nombres -como Derrida, Foucault, Lyotard-, que hay que mencionar como una encantación, una mezcla oportunista de referencias. Esto oculta el hecho de que existen dos o tres corrientes en el postmodernismo. No se puede poner a todos en el mismo saco, hay que distinguir posiciones.

A diferencia de lo que sostienen los postmodernistas norteamericanos, pienso, por ejemplo, que la antropología hoy está más educada con su autocrítica, es mucho más poderosa que antes para entender otras culturas y la nuestra. El trabajo serio y riguroso de un antropólogo reside en la confrontación

en símbolos, pero éstos no son más importantes que sus contenidos reales, que no son contenidos simbólicos.

Esto implica una enorme diferencia con la antropología simbólica de muchos autores que dicen "los símbolos se sostienen por sí mismos". Yo estoy en contra, por ejemplo, de la idea de que el lenguaje articulado separa al hombre de los animales. El fuego también lo hace y éste no es un símbolo, es una cosa real. Lo crudo y lo cocido no son solamente un símbolo de vida, son una fuerza material que se controla socialmente.

Ahora estamos en una situación epistemológica más fuerte que antes, pero nos confrontamos con una duda sobre la eficacia, no de los límites de los instrumentos teóricos, sino de saber si tenemos el derecho de conocer a los "otros", el derecho moral y político.

Su actual quehacer intelectual

S.A.- ¿Cuéntenos algo sobre su trabajo actual?

M.G.- Trabajo sobre diferentes temas: el don, la mercancía y los objetos sagrados. También tengo una visión de la religión como doble imaginario del hombre real.

No se puede diferenciar entre una religión verdadera y una falsa. Un antropólogo no puede, ni tiene el derecho de hacerlo, todas son buenas. Hay, por supuesto, dos maneras de decir esto: que todas son buenas o que todas son falsas.

Estos temas son una continuación de mi trabajo sobre los hombres y las mujeres en Melanesia. No se puede escapar del problema de parentesco y de la manipulación de las relaciones de matrimonio. También hay una cosa extraña que debemos tomar en serio: no existen más de seis o siete sistemas de parentesco y miles de variaciones.

Hay una oposición entre dos polos: la intimidad del cuerpo -cuerpo de hombre, cuerpo de mujer- donde las relaciones de poder y de parentesco se imprimen; y existe el sistema terminológico que dice papá, mamá, etc. Se usan lenguajes diferentes -"grandfather", "grandmother", "grossfather", "grandpere", "abuelo", etc.-, para referirse al mismo tipo de sistema. Pero hay pocos sistemas para hablar de paternidad o maternidad, para defi-

nir al niño y su apropiación. Es un misterio, un desafío, hay la intimidad del parentesco, del poder en el cuerpo de los hombres y mujeres, relaciones entre géneros, al mismo tiempo que se hace a través de pocos sistemas lingüísticos y lógicos.

A la gente común no le interesa el sistema: dicen papá, mamá, tío, primo, pero no hace comparaciones ni establece diferencias. Nosotros los antropólogos no vivimos para entender una sola sociedad sino la diversidad y la producción de diversidad. Este no es el problema de la gente, la gente no vive para ver la diversidad. Vive su singularidad y su diversidad pero como una diferencia viva, no como un objeto de trabajo.

La tarea del científico no pertenece a la conciencia popular. Es una actividad para construir otro tipo de conciencia y ver cómo después se puede difundir en la práctica social y política. La pregunta "¿para qué servimos?" es una tontería. Nuestro trabajo es una labor contradictoria. No se pueden eliminar las contradicciones, hay que vivirlas totalmente, no negarlas sino escucharlas y vivirlas y hacer lo mejor de eso. Rechazar las contradicciones es una tontería.

Mi posición sobre los objetos sagrados es una posición crítica que está fundada sobre la idea de que la opacidad es una necesidad. Hay una opacidad sobre el origen del poder y su contenido, lo cual es una necesidad.

No se puede decir vamos a hablar con los indios y a recoger la verdad, porque los indios también tienen la necesidad de transfigurar su realidad. No se puede escapar de eso. No se puede vivir el sexo sin reprimir el sexo. No se puede construir una sociedad sin reprimir muchos aspectos de la sociedad. No se puede construir una sociedad sin crear una opacidad.

FUGA DE CAPITALES

UN MAL ENDEMICO DE LA ECONOMIA MEXICANA'

La fuga de capitales se convirtió en un mal endémico cuando entró en crisis la estrategia financiera del gobierno de Salinas de Gortari

José Antonio Farías Hernández
Economista

Introducción

En 1994 entró en crisis la estrategia financiera nacional adoptada por Carlos Salinas de Gortari. El gobierno que lo relevó se vio en la necesidad casi inmediata de realizar un ajuste del desequilibrio externo a través de una modificación abrupta del tipo de cambio. Esa decisión, que marcó el inicio de una nueva y escandalosa situación de emergencia económica, fue anticipada por un sector de inversionistas que, desde 1991, comenzó a expatriar capital en forma creciente. Esta fuga se



hizo incontenible a raíz del asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República en marzo de 1994. El balance de capitales fugados ese año fue hasta ese momento el segundo más importante en la historia reciente del país. En 1995 las transferencias especulativas de inversiones hacia el exterior aumentaron, debido principalmente a un nuevo ataque masivo contra el peso hacia fin de año, que se agregó a las salidas iniciales impulsadas por la inestabilidad financiera y el caos económico que resultaron del maxiajuste del tipo de cambio.

Este documento está conformado por dos secciones. En la primera se trata de acotar el problema de la fuga de capitales en términos conceptuales, estableciendo sus características, motivaciones -especialmente las relativas a la especulación con variaciones del tipo de cambio- y efectos económicos y sociales, para culminar con una breve revisión del polémico tema de medición de la fuga de capitales. La columna vertebral del trabajo es la descripción del último gran ciclo de fuga de capitales, que ubicamos entre 1989 y 1995, para el cual se detalla el análisis por trimestres en los años más graves. Como colofón se añaden algunas reflexiones tentativas sobre las causas sociales de esta enfermedad endémica de la economía mexicana, aflorando la baja moralidad política de nuestros máximos gobernantes como la explicación más plausible en la mayoría de los casos.

I. La fuga de capitales como problema económico

1.1. Características, motivos principales y ciclos en México

La fuga de capitales es uno de los flujos de salida de este recurso desde un país hacia el exterior, por medio de la adquisición de activos extranjeros de diversa índole, entre los que destacan divisas, depósitos bancarios,

instrumentos de inversión financiera, acciones empresariales, propiedades inmobiliarias y otros bienes físicos. A diferencia de otros flujos "normales", como intereses, regalías, dividendos, inversiones directas y de cartera, las fugas se consideran salidas "anómalas", en el sentido que son una respuesta a diversos temores y sospechas sobre la inestabilidad política o financiera del país donde se originan. Entre las características

que presenta este flujo en economías como la mexicana sobresalen su motivación especulativa, su realización mediante movimientos

de corto plazo, su dinamismo autó-

nomio, su papel desestabilizador en la balanza de pagos y su consumación en transferencias cuasipermanentes. Socialmente, estos movimientos se ajustan a un patrón indeseable, pues a

pesar de que se trata de una decisión de estricta racionalidad privada, implica la violación de un contrato entre agentes internos, ya que el abandono de activos financieros de un país puede implicar costos adicionales en el plano nacional (bajo crecimiento, aumento del desempleo, cortes en el proceso de industrialización, concentración del ingreso, etc.).

Existen tres motivos principales por los que se busca convertir activos nacionales a extranjeros: seguridad ante un riesgo político, especulación financiera y evasión de impuestos. En México la especulación financiera ha sido el motivo dominante de las fugas de capitales en las últimas décadas, ante la presencia aislada de perturbaciones políticas que hayan amenazado la integridad del capital, y ante la ausencia de reformas fiscales profundas. En la mayor parte de los casos, dicha especulación ha consistido en la adquisición de activos denominados en moneda extranjera ante la percepción de un riesgo cambiario alto.⁽²⁾ Esta decisión es propiciada por la inclinación del gobierno a sostener a ultranza la paridad cambiaria,



con lo que esta variable tiende a alejarse de su valor real, lo que sugiere en el inversionista la idea de una moneda sobrevaluada que en cualquier momento se puede derrumbar. Por lo regular, la principal causa técnica de este manejo del tipo de cambio es su utilización como ancla de la inflación.

Desde los años setenta, estas huídas masivas han tomado la forma de ciclos a los que corresponde un patrón de comportamiento singular, que consiste en una primera etapa de aceleración que puede durar meses o años, en la que el flujo aumenta al tenor de la ampliación de los desequilibrios fundamentales del sector externo (desconfianza inicial); un segundo momento en el que el movimiento de capitales adquiere una autonomía explosiva que preludia la devaluación (el ataque masivo propiamente dicho); y, finalmente, una fase terminal más o menos extensa, en la que priva el desasosiego post-devaluatorio, pues el ajuste cambiario es generalmente de tal magnitud y extenuante el esfuerzo por financiar los pagos al exterior (agotamiento de reservas y contratación al límite de nuevos créditos en moneda extranjera), que por lo regular se desemboca en una situación de inestabilidad financiera nacional, con secuelas como amenaza o consumación de suspensiones temporales de pagos, recesión forzada, inflación descontrolada, sobreendeudamiento, etc.

2. Efectos económicos y sociales

A nivel macroeconómico, la especulación y las fugas de capitales son el resultado de malas políticas, más que una causa determinante de inestabilidad. No obstante, cuando los equilibrios a ese nivel son múltiples, y su manejo delicado, las fugas pueden convertirse en una fuente activa de problemas. Esto suele crear situaciones graves sobre todo en países subdesarrollados, pues muchos de ellos basan sus estrategias anticíclicas y estabilizadoras en equilibrios macroeconómicos precarios, que constituyen verdaderos supermodelos pegados con alfileres. Al res-

pecto, es particularmente ilustrativa la situación de México en los años 1981 y 1982, en los que una incontenible fuga de capitales con características de un superataque especulativo -no detenido con "deslizamientos" ni devaluaciones del tipo de cambio- se convirtió en el elemento determinante en la desestabilización financiera del país, lo que exigió su financiamiento con fuertes contrataciones de deuda externa de corto plazo, cuyo rápido vencimiento y altas tasas se convirtieron casi de inmediato en un factor adicional de presión.

En los países atrasados, un aspecto doloroso de las fugas es que reducen las posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento económico altas, debido a que el stock de capitales invertidos en activos del exterior representa un ahorro no disponible para la acumulación

interna de capital. La magnitud del ahorro mexicano "regalado" -por estar radicado en el exterior con ínfimas posibilidades de volver- no puede saberse con precisión, puesto que las estadísticas disponibles no cubren los distintos tipos de activos en los que se invierte y los diferentes mercados geográficos a donde se dirigen los capitales. En el caso de Estados Unidos, la Reserva Federal de ese país registra que los depósitos de mexi-

canos a corto plazo en bancos estadounidenses alcanzaron, en junio de 1996, a 24,777 millones de dólares (md); faltaría por considerar las inversiones en pagarés y bonos de la Tesorería y de otros organismos gubernamentales estadounidenses, y en bonos y acciones empresariales. Asimismo, habría que tomar en cuenta las inversiones en bienes raíces (un poco más lejanas del concepto fuga de capitales en coyunturas financieras desfavorables).

En el plano social, la defensa contra los embates de los especuladores mediante el mantenimiento de tasas de interés reales altas o la emisión de instrumentos financieros indexados al dólar, que buscan compensarles el riesgo de conservar sus activos en pesos a falta de políticas económicas creíbles, signi-

La especulación y las fugas de capitales son el resultado de malas políticas, más que una causa determinante de inestabilidad



fica la protección discriminatoria de los activos de las clases medias y altas a expensas de los pobres, los cuales, por razones de ingreso y de otra índole no tienen acceso a ese tipo de inversiones.

Otro problema social grave al que contribuyen las fugas de capitales son los efectos en la distribución del ingreso y la pobreza derivados de las crisis financieras nacionales y los programas de ajuste correspondientes. De entrada, ya se mencionó que en una situación de escasez de divisas y libertad cambiaria el ajuste contractivo es mucho mayor en presencia de fuga de capitales, lo que agudiza la reducción del ingreso, el consumo y con ello el nivel de vida de la población. En el terreno distributivo, la maxidevaluación resultante de los ataques especulativos genera automáticamente procesos inflacionarios que reducen el ingreso real de los sectores más pobres, ajuste que se hace más severo con los topes salariales establecidos en los paquetes de política económica del FMI. Finalmente, el financiamiento de las fugas mediante deuda externa pública (y su posible conversión en deuda interna) puede limitar la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo social, ya que el pago de intereses corre el peligro de convertirse

en un rubro muy absorbente en el gasto gubernamental.

II. La fuga de capitales en México de 1989 a 1995

2.1. Crisis de confianza temprana-especulación creciente

A grandes rasgos, se pueden establecer tres ciclos de fugas de capitales, que forman parte de los ataques especulativos contra el peso que culminaron con las devaluaciones de 1976, 1982 y 1994. El primero abarcaría desde la activación de las salidas especulativas masivas en 1973 hasta 1977; el segundo, desde el inicio del auge petrolero en 1978 hasta 1988, año en que operan simultáneamente importantes factores de desconfianza como son las secuelas del crack bursátil de 1987, la experimentación de una política de estabilización heterodoxa y la incertidumbre de fin de sexenio por el término del período de gobierno, acentuada por las dificultades para la renovación del poder presidencial; y, finalmente, un tercero desde 1989 hasta 1995 -que aún no termina-, que comienza con una poderosa propuesta de recuperación del au-

ge y la estabilidad de precios, con lo que prácticamente se oficializa el ensayo heterodoxo. En orden sucesivo, a cada uno corresponde un balance de fugas de 7,071.3 md, 38,220 md y 26,781.9 md. En todos los casos se observa el movimiento típico de un crecimiento gradual de las fugas, un movimiento explosivo previo a la devaluación y una estela más o menos larga, dependiendo de la extensión del ajuste y de la intensidad de sus consecuencias en la economía. En magnitud, los momentos más críticos se observan en los dos últimos años del gobierno de José López Portillo y el bienio que abarca el último de Carlos Salinas y el primero de Ernesto Zedillo, con un balance acumulado de 20,782 md y 17,151 md, respectivamente. En cuanto al último período, es interesante observar la agudización de las fugas al año siguiente de la maxidevaluación de 1994, lo que indicaría que la huida de 1995 fue parte del ataque especulativo contra el peso más que componente de la fase terminal de este ciclo.

Respecto al último gran ciclo de fugas, en todo el período que abarcan los años de 1989 a 1995 se observa una tendencia desfavorable en el flujo de capitales especulativos anómalos hacia el exterior, pues se pasa de una repatriación decreciente en 1990 a una fuga creciente, que se agudiza en 1992-1993 y, nuevamente, en los dos últimos años, que abarcan la fase aguda del ataque contra el peso, que en un primer momento culminó con la maxidevaluación del 22 de diciembre de 1994. Este ciclo de fugas comienza, a diferencia de otros, con una clara fase de confianza restaurada, que abarca los años de 1989 y 1990, después de un sexenio de crisis de pagos, estancamiento, inflación y constantes transferencias de recursos financieros al exterior vía servicio de la deuda externa. Los principales factores que influyeron en la renovación del "espíritu nacionalista" del capital fueron: la imagen de continuidad en la política económica y el equipo res-

La fuga de capitales en México en el período de 1989 a 1995 se debió a la desconfianza "técnica" de ciertos sectores de inversionistas y de la estampida generada por una crisis política y económica

ponsable de ella (la racionalidad de largo plazo por sobre los caprichos sexenales); la retardadora entronización del nuevo capital privado oligopólico nacional y extranjero en las relaciones sociales de producción (con preeminencia del financiero); la apertura de una brecha inédita, no fácil de andar, hacia el primer mundo; y la posibilidad de retomar en un plazo breve la senda del crecimiento sostenido con estabilidad de precios. Las jugadas maestras de esa estrategia fueron la venta sensacionalista de la renegociación de la deuda (equivalente en su impacto propagandístico a la expropiación petrolera o al descubrimiento de las reservas petroleras), la privatización politizada de los bancos

(símbolo triunfal del neoliberalismo sobre el desarrollismo), el anuncio mítico del TLC y la institucionalización de la política de pactos concertados entre los sectores público, privado, obrero y campesino para contener la inflación y lograr la recuperación. Todo ello se aderezó con una epidermis democrática y modernizadora en materia política, que incluyó golpes espectaculares a la corrupción y al narcotráfico. Como re-

sultado, la confianza y credibilidad, como pocas veces antes, ahogaron los impulsos especulativos de los inversionistas nacionales, que desde 1987 habían reactivado la fuga de capitales como respuesta al crack bursátil, con una acentuación en 1988 ante la alta probabilidad de que el PRI perdiera la presidencia de la República, así como por la desconfianza en el nuevo Pacto de Solidaridad Económica (que proponía nuevamente fijar al tipo de cambio como arma contra la inflación). Como resultado, en los dos primeros años del sexenio salinista las repatriaciones de capitales sumaron 4,177 md, secuencia y monto sin precedentes en la historia reciente del país.

La fuga de capitales en este período, que aparece tibiamente en 1991, para acelerarse dramáticamente hacia el final del sexenio y

principios del actual, es el resultado, en principio, de la desconfianza "técnica" generada en ciertos sectores de inversionistas en el esquema de tipo de cambio semifijo adoptado por el gobierno (y sus consecuencias en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos) y, en la fase más virulenta del ataque especulativo, de la estampida generada por una crisis política y diversos acontecimientos económicos concomitantes, que activaron ciertos temores en la seguridad de las inversiones en activos nacionales, al tiempo que confirmaron la incredulidad absoluta de un sector importante de capitalistas en la seguridad financiera y cambiaria que el gobierno se empeñaba en transmitir; finalmente, hay que contar los factores pánico postdevaluatorio y desconfianza "real" transexenal, añadiendo una prolongada inestabilidad financiera, en la que el componente especulación cambiaria siguió operando como el factor principal.

Un aspecto clave para entender la desconfianza temprana en la política cambiaria salinista es la incredulidad de los inversionistas nacionales, a pesar de la coherencia del esquema de financiamiento para el desarrollo adoptado. En síntesis, en teoría, la estrategia consistente en la atracción permanente y suficiente de capitales "golondrinos" mediante el pago de altos premios a la inversión en pesos se oponía a la fuga de capitales (durante el sexenio los más altos rendimientos se ubicaron en la Bolsa y en algunos instrumentos de deuda del gobierno); no obstante, en la práctica, la estabilización del tipo de cambio como condición para atraer esos capitales hizo madurar pronto la semilla de la



La fuga de capitales es una respuesta a diversos temores y sospechas sobre la inestabilidad política o financiera del país donde se originan

desconfianza, sembrada desde las postrimerías del sexenio anterior. En este punto, nuestra idea es que si para los inversionistas no residentes del país eran creíbles y asumibles (cada vez exigiendo premios más altos) la política del gobierno de fijar el tipo de cambio como ancla inflacionaria y la "necesidad natural" de soportar por algunos años crecientes déficit comerciales y en cuenta corriente (al estilo de Taiwan y Corea del Sur en su despegue exportador), para un sector muy importante de los inversionistas nacionales con conciencia económica o histórica, propia o transmitida por terceros, ello significaba sobrevaluación, enormes riesgos financieros para el país (maximizados por la volátil fragilidad del esquema adoptado) y, por lo mismo,

posibilidad inminente de una maxidevaluación. Sólo de esta forma se explica por qué, junto a los torrentes de capitales extranjeros especulativos que fluyeron vorazmente hacia el país, la fuga de capitales retomara un camino impetuoso desde el tercer año de un gobierno que parecía contar con la confianza de todo el mundo. Al respecto, es curioso observar cómo, para redondear la confianza en su modelo, el gobierno calculó para 1991 y 1992 -con su "sospechoso" ajuste a la fórmula tradicional- montos de repatriación de capitales de 2,500 md y 3,800 md, respectivamente, que acumulados a las entradas de los años de confianza restaurada hacen un total de 14,105 md repatriados: la autoapoteosis del salinismo.

Así, entre 1991 y 1993 se reanima la fuga de capitales, fundamentalmente por la desconfianza de los inversionistas nacionales en la política cambiaria del gobierno, después de la aparición y rápido abultamiento del dé-

ficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (con base en un creciente desbalance comercial generado por un dinamismo espectacular de las importaciones), años que pueden acotarse como un periodo de fugas por "desconfianza técnica", en el sentido de que fue el análisis meditado de la situación económica por los agentes inversionistas, más que hechos inesperados, lo que impulsó esas salidas.

Así, el reinicio del flujo especulativo en 1991 arroja el nada despreciable saldo de 2,623 md fugados, con un salto espectacular a 5,285 md y 5900 md en los dos años siguientes, respectivamente (acumulando un monto de 13,808 md).

Esa lectura de la realidad no era, sin embargo, estrictamente "técnica", ya que contenía un importante componente histórico por las numerosas "repeticiones de la misma película" desde 1973, pero, sobre todo, contenía un fuerte impulso inercial por los traumáticos acontecimientos financieros de los dos últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, particularmente el crack bursátil y la maxidevaluación de 1987.

Al respecto, en un análisis del primer pacto para la estabilización concertada de la economía (Pacto de Solidaridad Económica), Alcides José Lasa menciona que desde 1988 el plan cargó con un fuerte lastre de incredulidad de la comunidad inversionista en la capacidad del gobierno para sostener la política cambiaria propuesta, concluyendo que eso explica la coexistencia entre una altísima tasa de interés real en pesos y una descomunal tasa de interés en dólares, con la fuga de capitales que se registró ese año, actitud que se justificaba después que en 1987 la maxidevaluación convirtió en pérdida buena parte de las ganancias financieras de fantasía que se habían obtenido directa e inducidamente por el inflado auge bursátil.

La consecuencia fue que el tipo de cambio

semifijo y las altas tasas de interés reales de la estrategia del nuevo gobierno incorporaban un congénito descrédito de una parte importante de los inversionistas nacionales, susceptible de manifestarse en fugas masivas en cuanto los primeros indicadores de inestabilidad financiera aparecieran en escena. Ello sucedió en 1991, año en que se perdió la subvaluación alcanzada en 1987 y comenzó una gradual sobrevaluación que llegó a 45% antes de la maxidevaluación de diciembre de 1994 (según cálculo de Leopoldo Solís). (3) En ese sentido operó el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (que reflejaba ante todo un deterioro creciente en el intercambio comercial), que pasó de órdenes

de magnitud de 2,500 md en 1988 a 6,000 md en los dos años siguientes, para prácticamente duplicarse en 1991 (13,000 md) y nuevamente hacerlo en 1992, ubicándose en este año y el siguiente alrededor de 25,000 md.

Un factor más de alarma fue la pérdida de dinamismo de la economía (dinamismo que debía reflejar el inicio del despegue hacia un crecimiento sostenido basado en la exportación de manufacturas), que se

agudizó gradualmente hasta manifestarse en 1993 en una recesión que ubicó el crecimiento del PIB en 0.6%. Con todos estos elementos, desde fines de 1992 surgieron voces de alarma que alertaron sobre la necesidad de modificar "constructivamente" la política cambiaria. Como ejemplos, están las recomendaciones de los influyentes profesores del Instituto Tecnológico de Massachusetts R. Dornbush (devaluación gradual) y P. Krugman (devaluación de golpe).

En 1994 la fuga de capitales llegó a 8,328 md, cifra sólo inferior a la registrada en 1981, cuando se registraron salidas especulativas por 13,234 md. En este año, en que se consuma el ataque especulativo contra el peso, además de la inercia de los factores de-

En 1994 la fuga de capitales llegó a 8.328 millones de dólares, cifra sólo inferior a la registrada en 1981, cuando se registraron salidas especulativas por 13.234 md.

sestabilizadores predominantes en la fase anterior, habría que ponderar muy alto las características de un año de elecciones presidenciales con complicaciones sin precedentes en la historia moderna del país (y, desde luego, sin paralelo en la historia de las fugas de capitales desde 1973), que incluía eventos violentos que se creía formaban parte de un capítulo arqueológico de la historia de la lucha por el poder en el interior de la "familia revolucionaria", y que complicaron en gran medida la permanencia del partido "oficial" en el poder. En este sentido, el comportamiento trimestral de los movimientos especulativos anómalos de capitales de residentes hacia el exterior denota un carácter de estampida localizada alrededor del asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República en marzo, para transformarse en una efímera repatriación de capitales al triunfo del candidato sustituto en las elecciones presidenciales de agosto. Concretamente, en el primero y segundo trimestres del año se fugaron 6,462.1 md y 5,288.7 md, respectivamente.

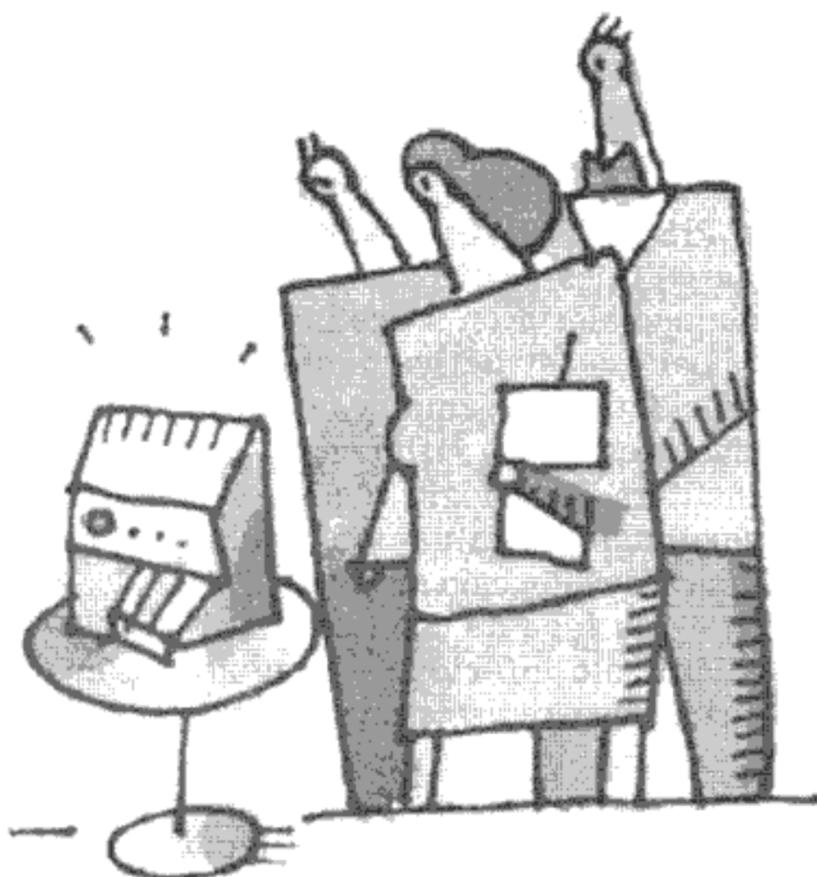
Una de las causas que incidió en la fuga masiva de capitales fue el asesinato en marzo de 1994 del candidato del PRI a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio

En su informe anual de ese año, el Banco de México pone énfasis en las consecuencias de los adversos acontecimientos políticos y delictivos en las expectativas de los agentes económicos, localizando entre fines de marzo y casi todo abril (el magnicidio se consumó el 23 de marzo de ese año) una disminución de la reserva internacional neta de 10,388 md (no atribuible a la inversión extranjera de cartera, pues ésta mantuvo flujos positivos hasta el tercer trimestre). (4)

El otro factor que en los primeros meses contribuyó a fijar la idea de una inminente devaluación en los capitalistas del país fue la creciente vulnerabilidad financiera externa (el déficit en cuenta corriente en el primer semestre llegó a 14,257 md, en conjunción con una disminución del superávit de la cuenta de capital de 11,423 md a 2,727 md entre el primero y segundo trimestres), puesta en evidencia por eventos como la

minidevaluación en febrero, que empujó al peso al techo de la banda de flotación; la sospechosa falta de información oficial sobre reservas internacionales; la información sobre la actividad económica en 1993, que prefiguraba un inicio recesivo en 1994; el alza de las tasas de interés internacionales, particularmente las de Estados Unidos; y, sobre todo, el reconocimiento oficial de la inestabilidad cambiaria y la dolarización de la economía, implícitos en el respaldo de Estados Unidos al peso con 6,000 md (otorgado junto con Canadá como parte de los mecanismos de contingencia previstos en el TLC) y en la promoción por parte de las autoridades financieras, desde abril, de la transferencia de valores gubernamentales denominados en pesos a TESOBONOS (instrumento con cobertura contra variaciones en el tipo de cambio).

En suma, esos seis desastrosos meses dieron cuenta de una fuga de capitales de 11,751 md, que, sin embargo, fueron parcialmente compensados con una repatriación de 3,423 md en el segundo semestre, flujo posi-

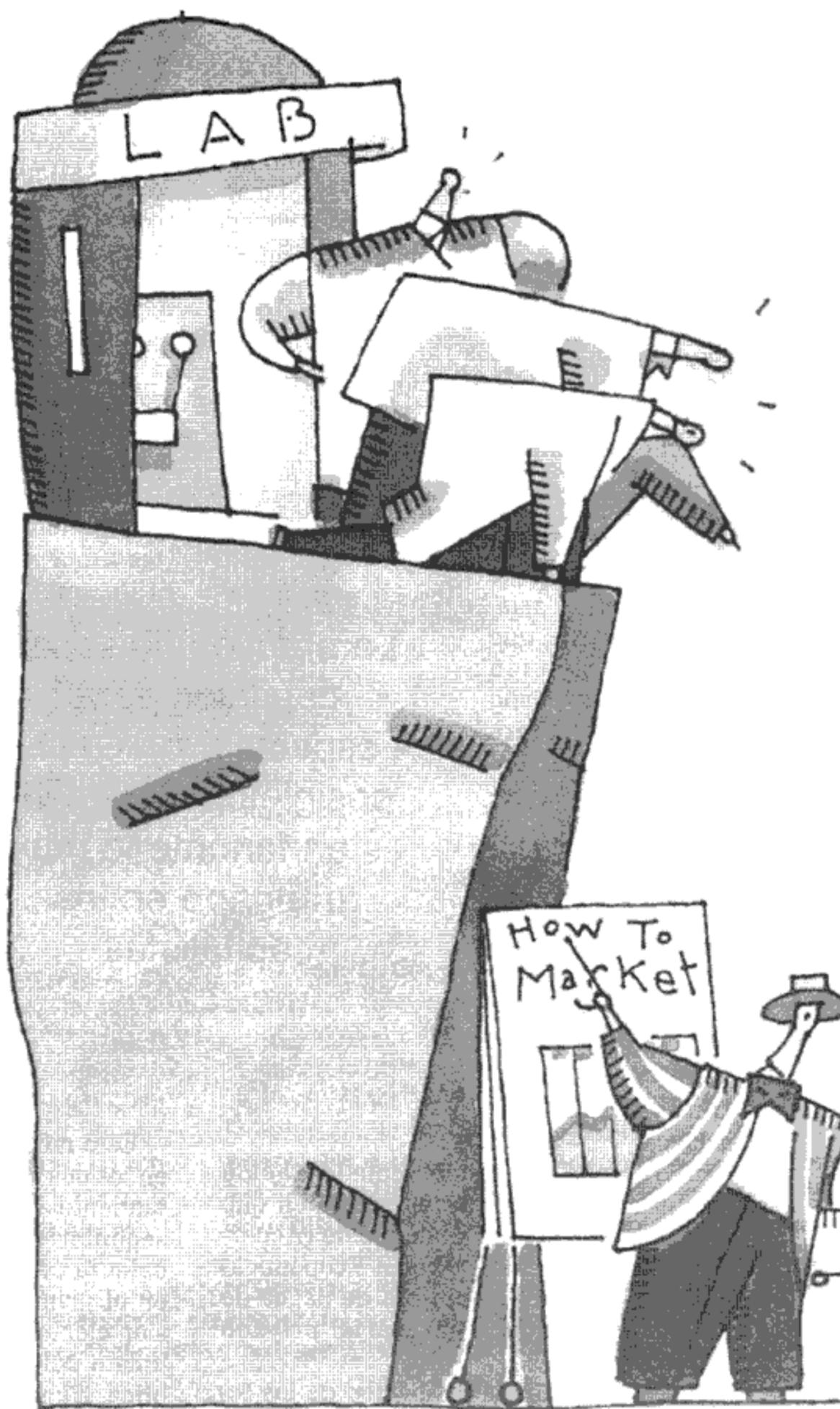


tivo que se concentró casi en su totalidad en el tercer trimestre (3,372 md).

Esta reacción, obedeció a las expectativas de vuelta a la "normalidad financiera" con el triunfo del candidato gubernamental a la presidencia, normalidad que propagó el gobierno saliente manipulando como indicios de una clara reactivación una reanimación perversamente electorera, anunciando estelarmente (en el último informe de gobierno y la reunión anual de banqueros) la fortaleza de las reservas internacionales del país y vendiendo la idea de un miniajuste "constructivo" en la banda de flotación del peso, entre otras medidas.

Otro factor importante fue el regreso de capitales para especular con TESOBONOS, considerando los beneficios de la cobertura cambiaria, las altas tasas de interés y las nuevas emisiones a largo plazo en este instrumento. Ya para el último trimestre, después del recrudecimiento de la crisis política, y ante la desconfianza por los titubeos del nuevo gobierno, la repatriación de capitales prácticamente desapareció, sumando sólo 51.3 md.

En consecuencia, los capitalistas que apostaron ese año a que tarde o temprano el peso se derrumbaría acertaron (como desde hace 25 años), al no conceder un ápice en su diagnóstico: crisis política, más fin de sexenio, igual a devaluación, o bien -para aquellos más duchos en el análisis económico- sobrevaluación temprana, más creciente vulnerabilidad externa, más choque (crisis política), igual a devaluación. Asimismo, observando los ritmos de la fuga de capitales durante el inolvidable 1994, se refuerza la idea de algunos analistas en el



sentido de que fue primordialmente la salida de inversión extranjera de cartera la que dio la puntilla a la estrategia financiera del gobierno en ese año, desencadenado los últimos desfalcos antes de la maxidevaluación. En ese sentido, deben ser matizadas las afirmaciones que sugieren que, en el período analizado, la fuga de capitales nacionales se consumó de manera precipitada en los últimos días del sexenio salinista y primeros del siguiente, a pesar que sí hubo considerables

salidas de último momento por manejo de información privilegiada, por el llamado "error de diciembre" (anunciar la decisión de devaluar a un selecto grupo de capitalistas del país) o simplemente por premoniciones intempestivas.

En 1995 el monto de las salidas especulativas de capitales nacionales superó ligeramente al del año de la maxidevaluación, llegando a 8,823.5 md. Los flujos trimestrales indican una fuerte reanimación de la fuga en el primer trimestre (1,688.5 md), como consecuencia fundamentalmente del desasosiego generado por la posibilidad de que el país enfrentará una crisis de pagos similar a la de 1982, temor alimentado por los tropiezos para armar el paquete internacional de asistencia financiera, que en su conformación básica sería aprobado hasta el 21 de febrero (con momentos de alto nerviosismo en la desaprobarción del Congreso estadounidense para proporcionar ayuda a México, y en los obstáculos que el presidente de ese país encontró en la comunidad financiera internacional para montar el fondo finalmente acordado).

Otros factores de menor consideración fueron el casi inmediato descrédito en que cayó la política económica de ajuste (Acuerdo para Superar la Emergencia Económica) y la declaración de suspensión de pagos de un importante grupo empresarial privado (SIDECK).

Como resultado de la disipación de los temores de caer en la insolvencia, y con el estímulo de un nuevo programa anticrisis más confiable (Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica, PARAUSE), en el segundo trimestre se registró una efímera repatriación de 694.4 md. Contrariamente a lo esperado, en la segunda mitad del año la fuga de capitales vuelve a activarse, llegando en el tercer trimestre a 2,866.6 md, para aumentar hasta 4,962.8 md en el último tercio del año, como consecuencia de un nuevo ataque especulativo contra el peso.

Conclusiones

La fuga de capitales es un fenómeno recurrente en México desde 1973. Su motivación casi exclusiva ha sido la especulación con las variaciones del tipo de cambio, propiciada por la tendencia gubernamental a implantar políticas irrealistas que evitan el ajuste "normal" de esta variable. Su comportamiento se enmarca en ataques contra el peso que incluyen además "dolarización" de la economía y salidas de inversión extranjera.

A grandes rasgos, es posible identificar tres grandes ciclos de fugas cuya fase crítica antecede a las maxidevaluaciones de 1976, 1982 y 1994. El análisis detallado del último de estos ciclos muestra una temprana desconfianza de los inversionistas nacionales (incubada desde fines del sexenio de Miguel de la Madrid) respecto al manejo de tipo de cambio del gobierno, con lo cual, a pesar de las altas tasas de interés reales internas, y con un movimiento contrario al flujo de inversión extranjera de cartera, los capitales nacionales comienzan a fugarse desde 1991.

Este movimiento se acelera notablemente en los dos años siguientes, debido fundamentalmente a la creciente ampliación de los desequilibrios externos en cuenta corriente y balanza comercial. La estampida sobreviene en el primer semestre de 1994, con la tensión electoral que causó el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República. Aunque con el triunfo de ese partido en las elecciones presidenciales se suscita un movimiento de repatriación en el segundo semestre, el balance anual de capitales fugados es el segundo más importante desde 1973. En 1995 la fuga de capitales arrecia como consecuencia del desasosiego provocado por la inestabilidad financiera del país y, sobre todo, por un nuevo ataque contra el peso en los últimos meses.

Se concluye que la práctica de sacar capitales del país para especular con una posible devaluación es un fenómeno muy arraigado en los capitalistas del país, una parte impor-

La práctica de sacar capitales para especular con una posible devaluación es un fenómeno muy arraigado en los capitalistas mexicanos

tante de los cuales han aprendido a prever el maxiajuste casi con la certeza de quien obra con manual en mano. Sólo así se explica que en un sexenio en que el factor confianza empresarial se cultivó con tanto celo "imprimiendo continuidad a los cambios emprendidos desde 1983", las salidas especulativas surgieran desde su mediodía.

Por eso mismo, se presume que la actitud de desconfiar de la política financiera gubernamental está aún más enquistada después del desolador desenlace de los hechos en 1994.

Se podrá culpar a la historia por un país con una personalidad en formación, en el que el nacionalismo es todavía una palabra hueca, fenómeno en el cual los grandes empresarios mexicanos son infelizmente el ejemplo más notorio en las últimas décadas. Pero no se puede dejar de señalar a los sucesivos gobiernos como responsables de alejarse reiteradamente de lo que se entiende como una administración económica prudente del país, así se les halle embozados con la bandera del populismo, del neoliberalismo u otras.

Notas

1.- Este trabajo es una versión abreviada del ensayo que se elaboró a solicitud del Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, y forma parte de la investigación "Alternativas para la renegociación de la deuda externa mexicana". El Instituto se encuentra ubicado en el Campus Santa Fe de la Universidad Iberoamericana, con la cual mantiene un convenio de colaboración. José Antonio Farías es licenciado en economía. Actualmente es Secretario Técnico del Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.

2.- Suponiendo que i es la tasa de interés nacional, tendremos un rendimiento de $(1+i)$ al final del

período por un peso de inversión. Asumiendo ahora que i^* es la tasa de interés en el extranjero, el rendimiento esperado será de $(1+i^*)=R$, por unidad de inversión en la moneda extranjera. Si además d es la tasa de devaluación esperada de la moneda nacional, entonces $R+Rxd$, o bien, $R(1+d)$ será el rendimiento total esperado. Por lo tanto, si $R(1+d)>(1+i)$, entonces se esperará un mejor rendimiento del activo extranjero que del nacional.

3.- Aunque los déficit en cuenta corriente pueden obedecer a razones legítimas como una mayor liberalización de la economía o el desarrollo de una plataforma exportadora o sustitutiva de importaciones, implican en sí la posibilidad de que se presente un problema serio de financiamiento de la balanza de pagos, ya sea por un choque externo o una perturbación interna, incluidos errores de política económica.

4.- A pesar del impacto mundial que alcanzó y de ser un factor de inestabilidad política, no parece sensato achacarle una responsabilidad importante en la fuga de capitales a la guerrilla zapatista en Chiapas (y en el comportamiento de la inversión extranjera de cartera), pues desde su sorpresivo surgimiento con el año 1994 hasta febrero (meses de alta tensión inicial) las reservas internacionales se fortalecieron y el índice de la bolsa de valores mantuvo un ritmo ascendente. Algunos analistas se empeñaron en aclararlo desde 1994, como la revista Tendencias Económicas y Financieras (Grupo Expansión), que por esos días enfatizaba que la crisis cambiaria y financiera había iniciado el 21 de febrero, como consecuencia del aumento de la tasa de interés en Estados Unidos, y no con el levantamiento zapatista. En ese sentido, suena poco sensato que el Banco de México le haya endosado a la "hostilidad intensificada del EZLN" la responsabilidad mayor en el saqueo final de las arcas nacionales en los primeros días de diciembre, como posteriormente lo afirmaría en su informe anual de ese año.

Referencias bibliográficas

- Aguilar H. Isaías, Paulino Arellanes y Jesoes Rivera, "Las relaciones internacionales de México en el periodo 1965-1995", en Estay R. Jaime y Jaime García B. (coord.), *Treinta años de economía: 1965-1995. Una visión desde Puebla*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996.
- Banco de México, *Informe anual* (varios números), *Indicadores económicos* (varios números) y *Acervo histórico*.
- Calva, José Luis, *La crisis financiera y cambiaria de 1994-1995, causas, presuntos responsables y alternativas, documento ocasional*, México, 1995.
- Cardoso Eliana A. y Rudiger Dornbusch, "Flujos de capitales extranjeros privados", en Villagómez A. Alejandro (compilador), *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno (volúmen I)*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1995.
- Charrette Susan, "Estudio empírico de los determinantes de la fuga de capitales", en *Monetaria*, volumen XVI, número 3, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1993.
- Dornbusch, Rudiger, *Capital flight: theory, measurement and policy issues*, Monografías del BID 2, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.
- Federal Reserve Bank, *Bulletin, Bank Reported Data*, Estados Unidos (varios números).
- Frieden, Jurg, "Endeudamiento y fuga de capital", en *Investigación Económica 170*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Economía), 1984.
- Gurría, José Angel y Ricardo S. Fadl, *Estimación de la fuga de capitales en México, 1970-1990*, Monografías del BID 4, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.
- Gurría José Angel, *La política de la deuda externa, Fondo de Cultura Económica*, México, 1993.
- Guzmán C. Javier y Jesús Alvarez G., *Las Fugas de capital en México: un análisis crítico de los planteamientos recientes, documento 14*, México, Banco de México, 1987.
- Huerta G. Arturo, *Causas y remedios de la crisis económica de México*, México, Editorial Diana, 1995.
- Ibarra B. Roberto, *Metodología y análisis de la balanza de pagos*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1988.
- José Lasa Alcides, "La política de estabilización concertada en México. Una interpretación de las condiciones iniciales y el problema de la credibilidad", en José Lasa Alcides (editor), *Política económica, finanzas y sociedad. Hechos e interpretaciones*, Serie de investigación 16, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 1995.
- Lessard R., Donald y John Williamson, *Fuga de capitales y deuda del tercer mundo*, México, Editorial Trillas, 1990.
- López G. Julio, "El costo de la fuga de capitales en México", en *Investigación Económica*, México, UNAM, octubre-diciembre de 1996.
- Negrete C., Sergio y Debt Overhang, *Fuga de capitales y debt/equity swaps en la renegociación de la deuda externa de México con la banca comercial acreedora*, tesis profesional, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1990.
- Quijano José Manuel, "México: Estado y Banca Privada", *Ensayos del CIDE 3*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C., 1982.
- Ros Jaime, "Crisis económica y política de estabilización en México", en *Investigación Económica 168*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Economía), 1984.
- Solís Leopoldo, *Crisis Económico-financiera 1994-1995*, México, El Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica (coeditores), 1996.
- Tello Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI editores, S.A., 1979.
- Tello Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI editores, S.A., 1984.
- Villarreal, Rene, "Industrialización deuda y desequilibrio externo", en *México: un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Xicotencatl (seudónimo) *Las fugas de capital en México: un desarrollo econométrico (s/f)*, biblioteca del ITAM.

Rituales racistas en las escuelas

'LA LETRA CON SANGRE ENTRA'

La mayoría de educadores reproduce las jerarquías raciales en sus salones de clase. El paso de los indios por la escuela y el colegio deja experiencias traumáticas

Por Carlos de la Torre (1)
Drew University

Los resultados de las últimas investigaciones sobre el racismo latinoamericano han cuestionado la idea de que existen "democracias raciales" en nuestra región (2). Se ha avanzado en el estudio de las ideologías raciales y en el estudio comparativo de las formaciones raciales (3), pero lo que todavía tiene que investigarse es cómo funciona el racismo en la vida cotidiana. Este estudio es importante pues en el Ecuador, al igual que en los otros países latinoamericanos, no existe una normativa que regule las relaciones interétnicas. La vida cotidiana es el espacio en el que se crea, recrea y cuestiona la dominación étnica. ¿Cuáles son los mecanismos de discriminación racial? ¿Cómo es vivido el racismo por quienes lo sufren? ¿Qué estrategias desarrollan para sobrevivir encuentros racistas? ¿Cuáles son los legados de las políticas e ideologías racistas para la democratización de la sociedad?

Este trabajo analiza el racismo en contra de los indios en el sistema educativo. La educación es vista por los indígenas como una herramienta que les permitirá el ascenso social y el conocimiento de los códigos de la cultura dominante. Pero el sistema educativo no brinda únicamente la oportunidad de movilidad social. El ingreso a las instituciones educativas es también el primer contac-

to de muchos niños y niñas indígenas con las instituciones que garantizan y reproducen las jerarquías de poder de la sociedad ecuatoriana. En palabras de Bourdieu y Passeron el sistema educativo "tiende a reproducir, en la medida en que su autonomía relativa lo permite, las condiciones en que los reproductores fueron producidos" (4). Es así que la mayoría de educadores reproducen las jerarquías raciales en sus salones de clase. Por lo tanto, el paso de los indios por la escuela, el colegio y la universidad son, por lo general, experiencias traumáticas llenas de vejámenes y obstáculos que también les permitirá la movilidad social.

Para analizar el racismo desde las narrativas de quienes son oprimidos por él se llevó a cabo un total de treinta y ocho entrevistas en profundidad a veinte y seis indios y a doce indias de clase media de la sierra ecuatoriana (5). Las entrevistas fueron realizadas de febrero a junio de 1995 por entrevistadores universitarios indígenas, entrenados por el investigador, a indígenas que ellos consideraban de clase media. Definimos "clase media indígena" de manera amplia, a los pequeños industriales, comerciantes y agricultores relativamente prósperos; profesionales y estudiantes universitarios que se estaban preparando para ocupaciones de cuello blanco. Las entrevistas fueron conducidas en español, grabadas y transcritas literalmente. La mayoría de nuestros entrevistados, cuyas edades oscilan entre los cuarenta

TRABAJO PRESENTADO EN EL LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONFERENCE, GUADALAJARA 19 DE ABRIL, 1997.



Kingman - Garcés

dígenas y concluyeron con propuestas para un Ecuador en el que impere la democracia étnico-racial y se acepten las diferencias. Se aseguró el anonimato a los entrevistados y cada entrevista duró más de una hora.

El trabajo está dividido en tres secciones. La primera sección estudia cómo el sistema educativo es a la vez un mecanismo de movilidad social y de integración a la sociedad blanco-mestiza y un sistema que crea y recrea las jerarquías étnicas marcando el cuerpo y el alma de los indígenas con el estigma y la vergüenza de ser indios. La segunda sección analiza las estrategias de los indígenas para enfrentar el racismo durante el reinado de la hacienda tradicional que aproximadamente va desde mediados del siglo diecinueve hasta los años setenta. Pese a que la ley reconoció la igualdad de todos los ecuatorianos, la reciprocidad desigual y el paternalismo son los mecanismos que permiten a los indígenas acceder parcialmente a sus derechos de ciudadanía de los cuales son excluidos por los mestizos en las prácticas cotidianas. La

y dos y los veinte y dos años, han cursado estudios universitarios. Estos se desempeñan como estudiantes universitarios (quince), dirigentes indígenas locales (seis), educadores bilingües (seis) y prósperos comerciantes artesanos (cuatro). La muestra incluye además a un abogado, a cuatro empleados de cuello blanco y a dos prósperos artesanos.

Las preguntas de las entrevistas fueron vagas y se motivó a que los entrevistados elaboren sus puntos de vista, analicen y reconstruyan sus historias personales y familiares. Los temas abarcaron preguntas generales sobre los espacios de la discriminación racial, los tipos de actos discriminatorios, las respuestas ante la discriminación y los efectos de la discriminación. Las entrevistas incluyeron preguntas sobre identidades in-

tercera sección analiza los cambios y las continuidades en las relaciones interétnicas en el sistema educativo luego de los levantamientos indígenas de 1990 y 1994. En estas dos ocasiones los indígenas bloquean carreteras y ocupan espacios públicos para negociar demandas agrarias y cuestionar el carácter mestizo de la identidad nacional. Estas movilizaciones que expresan la formación de una nueva identidad étnica y que fueron posibles por el poder organizativo de los indígenas abren posibilidades para la constitución de nuevas ciudadanía que respeten la igualdad y la diferencia de los indígenas. La pregunta clave es si se están democratizando las relaciones étnico-raciales de la vida cotidiana luego de la transformación de las haciendas y de otras instituciones que garantizaban la dominación étnica.

Escuela y Racismo

● *“Yo me acuerdo que me pegaban duro en la escuela... Además nos decían que eramos indios ignorantes, mudos... Nos han tratado como a los animales los profesores”* (Carmen).

● *“Mi padre cuando me puso en la escuela me dijo que aprenda, porque los blancos no quieren que aprendan los indios, porque cuando aprendan los indios nos han de quitar la hacienda”* (Angel).

Al igual que estos comentarios, el relato de un indígena otavaleño, que en la actualidad se desempeña como próspero comerciante, sobre su primer día de clases en Otavalo a finales de los años sesenta ilustra las ambigüedades del sistema educativo como mecanismo de ascenso social y de recreación de las jerarquías étnicas.

● *“Mi primer día de clases lo hice lleno de alegría. Recuerdo que me habían comprado una ropa fina, una lonchera que estaba a la moda. Yo siempre había querido ser importante como los demás y muy querido por todos”.*

● **Y ¿qué pasó ese primer día de clases?**

“Verás, pasó que llegué a la puerta de la escuela y vi un montón de niños que entraban. Me entró un poco de miedo tanta gente desconocida, pero pensé los hijos de los vecinos que eran mestizos están aquí. Ahora que estoy aquí en la escuela me han de hacer caso, han de jugar conmigo, ahora voy a ser igual que ellos: yo también estoy en la escuela. Hasta ese día siempre había pensado que a mi papá le trataban mal era porque no sabía hablar bien el castellano. Entonces la gente se le burlaba al oírle hablar mal. Entonces yo pensaba que de mí jamás se burlarían y que al estar en una escuela éramos iguales. Pero grande fue mi sorpresa cuando una vez que estuve en el patio, esperaba que toquen la campana para formarnos, cuando traté de acercarme hacia un grupo de niños mestizos que eran mis vecinos. Cuando quise

acercarme a mis vecinos, éstos estaban con otros amigos mestizos. Fingieron no conocer, así que yo decididamente les dije: ¡hola!; y los otros niños mestizos preguntaron a mis vecinos mestizos: ¿le conoces al de chimba? Ve te está diciendo hola un indio verde, todos se echaron a reír y mis vecinos dijeron frontalmente no, no lo conocemos quien también será, ándate, lárgate de aquí longo sucio o si no le aviso a mi papá. Y como te había dicho, mis papás para ese día me habían comprado ropa fina y sin embargo, me dijeron longo sucio; mi asombro, mi reacción en primer instante fue grande, deseos de llorar. En esos momentos me arrepentía haberme ido a la escuela, todas mis ilusiones se me vinieron abajo. Recuerdo que enseguida sonó la campana de formación a clases. No me formé al último. Sin embargo, yo no sabía que a los indígenas les ponían al último sea alto o pequeño. Siempre tenían que ir atrás porque lo importante era que no se mezclaron con los niños mestizos. La profesora, que también era mestiza, me cogió bruscamente de la trenza diciéndome: vení acá bruto, fórmate aquí longo rudo y jalándome la trenza me arrastró al final de la fila de los indígenas.

“Unos padres de familia [blanco-mestizos] vieron lo sucedido.... y no dijeron nada, al contrario, me miraron haciendo gestos negativos. Entonces me sentí avergonzado de lo que me había pasado. El resto del día en la escuela me sentí nervioso y desanimado. Ni siquiera quise jugar en el recreo. Todos los niños indígenas creo que instintivamente buscábamos un rincón donde no nos puedan ver, donde no nos puedan lastimar”.

La narrativa de nuestro entrevistado no sólo ilustra la tragedia de un niño al que la realidad del racismo le marca para siempre. Este relato también ayuda a entender cómo funcionan los rituales del racismo. Las experiencias de este niño con los profesores y compañeros de estudio blancos y mestizos se repiten en las narrativas de casi todos nuestros entrevistados y en las conclusiones de un estudio sobre racismo en doce escuelas urbanas del Ecuador en los años noventa,

Los despliegues de brutalidad racista confirmarían las hipótesis de que quienes ven amenazado su estatus social tienden a ser los más llenos de prejuicios

que concluye: "el maltrato físico y psicológico es una práctica cotidiana en la escuela" (6).

Nuestros entrevistados relatan una serie de castigos físicos y de torturas psicológicas a los que les someten profesores y compañeros. El uso de reglas, varas y hasta ortiga abundan en los relatos. Es más, pese a que la filosofía de los pedagogos fue "la letra con sangre entra" y podemos asumir que tanto indios como blancos y mestizos eran golpeados, los relatos de castigos van de la mano con insultos racistas tales como: "longo rudo", "longo bruto", "longo sucio", a "cuidar vacas".

¿Cuáles son los significados de estos despliegues brutales de fuerza? Los rituales racistas, como todo ritual de sacrificio, cuenta con tres protagonistas: víctimas, verdugos y espectadores. (7) Las víctimas son niños y niñas que hacen uso de sus derechos ciudadanos de acceso a la educación. Los verdugos son los educadores que trabajan en instituciones estatales y privadas. Los espectadores, que en la mayoría de las veces son acólitos de estos actos, son los blanco/mestizos compañeros de curso y sus padres de familia.

¿Cuál es la transgresión por la que se castiga a estos niños? Parecería que al ingresar en espacios en los que tienen que convivir con mestizos, los estudiantes indios están implícitamente planteando la democratización de las jerarquías espaciales-raciales de castas que los excluyen del acceso al trabajo intelectual y los relega al trabajo manual en el campo. Mary Jackman señala que cuando las instituciones que garantizan el acceso exclusivo de un grupo dominante a espacios de poder se alteran, los miembros de estos grupos dominantes recrearán mecanismos que aseguren su derecho a la exclusividad en estos espacio. (8) Estos momentos pueden llevar a un incremento de la violencia cotidiana para asegurar su poder. Además, al entrar a competir y compar-

tir en condiciones de igualdad con mestizos, los indígenas pueden transformar las jerarquías de castas raciales en relaciones de igualdad donde imperen los méritos y los esfuerzos sobre el status adscripto. Entonces, uno de los objetivos de estos rituales es reconstruir los espacios de la dominación étnica.



Kingman - Garcés

Estos ceremoniales reconstituyen las jerarquías étnicas por un instante alteradas. Los suplicios a los que son sometidos los niños y niñas indígenas, parafraseando a Foucault, reactivan el poder. (9) El castigo ritualizado que marca el cuerpo de los niños y niñas indígenas con golpes, injurias raciales y humillaciones públicas representan simbólicamente

mente el poder absoluto de los blanco/mestizos. Este es un "ritual de poder, en un lugar de poder, en un momento de escenificación del poder en que [éste] aparece en todo su despliegue". (10) Estas torturas "sobre la mente a través del cuerpo"11 ritualmente recrean la dominación étnica que considera al indio como un ser inferior no apto para labores intelectuales. Es más, los castigos a estos niños transgresores reconstituyen la identidad blanco/mestiza cuya supuesta superioridad se ve amenazada con la presencia de los indios. Los blancos y los mestizos castigan a quienes potencialmente impugnan las jerarquías de dominación étnica y excluyen a los indios del acceso a sus privilegios y símbolos de status social.

Estos rituales, también, demuestran mucho miedo y odio a sí mismos. Miedo de los verdugos a que sus orígenes sociales puedan estar cercanos a los indios y por tanto una necesidad de demostrar constantemente su diferencia y supuesta superioridad sobre éstos. Pero este odio al indio no es más que una forma de auto-odio. El blanco/mestizo reniega de su parte indígena y tiene que constantemente demostrar su "superioridad," aún cuando estos despliegues sólo ilustren la imposibilidad de que los mestizos acepten su humanidad blanca e india. También hay un miedo al ascenso social de los indios, que es vivido y sentido como un conflicto de poder suma-cero. Estos blanco/mestizos piensan que si los indios progresan, los blanco/mestizos como grupo pierden y por lo tanto se tiene que impedir el acceso a la igualdad y a la plena ciudadanía de los indios. Tienen miedo de perder el capital simbólico que les da su "superioridad" racial, pues pese a ser pobres, son, al menos, "mejores" que todos los indígenas.

Los despliegues de brutalidad racista confirmarían las hipótesis sicosociales de que quienes ven amenazado su estatus social tienden a ser los más llenos de prejuicios. El racismo de clase baja por supuesto que no existe en un vacío. Reproduce y está influenciado por el racismo de las clases altas. Éstas no necesitan demostrar su supuesta superioridad racial en interacciones en la vida cotidiana, pues sus espacios son exclusivos y cuando entran en contacto con miembros de los grupos dominados lo hacen desde posiciones que no cuestionan su poder. El racismo de los blanco/mestizos pobres no solo reproduce el racismo de las clases altas, también

es ambiguo. Por un lado, otorga un capital simbólico a los blanco/mestizos pobres; pero a su vez es una forma de auto-odio constante. El blanco/mestizo pobre está muy próximo al mundo indio y muy lejos de los blancos. En cada acto de odio al indio se odia a sí mismo aún sabiendo que la meta de la blancura es un ideal inalcanzable. (12)

La presencia de los indios en espacios que los mestizos consideran de su exclusividad hace que éstos se refieran a la "suciedad de los indios." Como lo señala Mary Douglas las ideas de suciedad tienen que ver con lo que está fuera de lugar, fuera del orden establecido.(13) Por esta razón los blancos y los mestizos están obsesionados con la "suciedad de los indios". Pero, además, tal vez se manifieste un miedo más profundo: un terror a que la "suciedad" de los indios contagie y manche a estos blancos y mestizos. Joel Kovel anota que todo grupo que ha sido víctima del racismo y relegado a las posiciones más bajas de la sociedad ha sido considerado como sucio y apestoso.(14) El grupo dominante que se considera superior, por lo tanto, independientemente de la realidad de que cada individuo del grupo considerado como inferior esté limpio o sucio considera a las personas de este grupo social como sucios, apestosos e intocables que les pueden contaminar y manchar. Así se mantienen espacios separados y no se tienen que mezclar los grupos étnicos.

Los públicos de estos rituales racistas tienen varios papeles. Los compañeros de clase que toman parte en los castigos a los niños indígenas se familiarizan, aceptan y reproducen las jerarquías raciales. Aprenden que los indios son "brutos, apestosos, deben cuidar borregos o vacas" y ellos por su condición de mestizos, aunque a veces pobres, siempre serán superiores a los indios. Los padres de familia mestizos que presenciaron los insultos y torturas a nuestro entrevistado, por ejemplo, se sienten reconfortados y reasegurados de su posición en la sociedad. Pese a que los padres de este niño, o de cualquier otro indio, tengan más dinero que ellos, en su imaginación siempre serán inferiores.

Nuestro entrevistado continúa su relato sobre sus primeras experiencias en el sistema educativo:

"Cuando volví a la escuela la profesora me trataba tan mal que nos hacía arrepentir de ser indígenas. No tenía ninguna consideración con nosotros. Nos decía, pasa, pasa hiji-



Kingman - Garcés

to al pizarrón, longo manavalí [bueno para nada], no tengo tiempo para vos. Entonces como la profesora no nos demostraba respeto y menos consideración, los niños mestizos que eran bien tratados comprendieron lo malo que era ser indígena o longo como ellos nos llamaban. Así que, igual que la profesora, cuando se dirigían a nosotros nos decían longo y aún cuando estábamos limpios nos gritaban ¡longo sucio! Además, cuando pasábamos al pizarrón y si nos equivocábamos en algo la profesora gritaba: ¡a cuidar vacas longo rudo, para eso servís manavalí! Sin embargo, cuando un niño mestizo se equivocaba en algo mucho más simple que noso-

tros los indígenas, la profesora jamás se expresaba mal ni tampoco les decía groserías. Pero, en cambio, a nosotros nos gritaba e incluso nos pegaba. Tal era el trauma que yo tenía que sólo el pensar que tenía que estudiar, por lo tanto, me provocaba desvelo es decir, no podía dormir”.

Es interesante que nuestro entrevistado use el plural para narrar sus experiencias. Debido a que la individualidad de la víctima del racismo no existe para los agresores racistas y que cualquier indio, independientemente de su status económico o de su género, pueda ser víctima del racismo, el racismo es vivido como una experiencia colectiva.⁽¹⁵⁾ El discurso de la profesora repro-

duce los prejuicios cotidianos sobre los indios. Dice que los indios son sucios, rudos, seres sin razón, sin la capacidad humana de aprender. Este discurso racista se da en los salones de clase. Así los niños blancos y mestizos aprenden la “verdad” sobre los indios y los niños indios se “arrepienten” de ser indios. El racismo es un discurso y una práctica social que se da dentro de instituciones concretas. La escuela enseña el racismo. El cuerpo de los niños indígenas es marcado con el estigma de ser indio en una sociedad que desprecia su cuerpo. Por último, el racismo de la profesora es casi inconsciente.

Éste es parte de su hábitus, es parte constitutiva de su ser y ella reproduce y produce el racismo en sus interacciones cotidianas con los estudiantes.

Es importante anotar que el racismo analizado en este relato no es sólo un caso particular ni del pasado. El estudio de Cliche y García sobre doce escuelas en cuatro ciudades ecuatorianas en los años noventa concluye:

“El trato que reciben los indígenas no solamente que incluye actos de hostigamiento étnico, sino que dichos actos conforman un verdadero sistema de discriminación. Los actos de hostigamiento reportado toman formas a la vez simbólicas o psicológicas (verbales y a través del comportamiento) y violentas (agresiones físicas). El profesorado y alumnado no indígena constituyen los dos principales agentes de discriminación”. (16)

Los rituales racistas pueden ser subvertidos. El público o la víctima pueden desmoronar y cuestionar estos rituales. A continuación analizaremos las posibles respuestas ante las agresiones racistas en la escuela y el colegio. Analíticamente se pueden diferenciar las siguientes estrategias de respuesta y resistencia: aceptación pasiva, el uso de la reciprocidad desigual (modelo paternalista de la hacienda) para escapar del maltrato dando regalos para acceder a un mejor roce social, y la impugnación (de la víctima, de sus padres o del público) de los actos racistas. El análisis de las respuestas al racismo ayuda a comprender los mecanismos político culturales que los indígenas usan para acceder a un mejor trato, o a la igualdad con los blanco/mestizos.

El paternalismo y la reciprocidad desigual de la hacienda

Una primera respuesta es la aceptación pasiva, pues la falta de recursos no permite otras estrategias de resistencia. Esta parece haber sido la suerte de la mayoría de indígenas de bajos recursos económicos durante el reinado de las haciendas. La hacienda fue la institución dominante en la sierra ecuatoriana. El primer censo agrario ilustró que en los años cincuenta, cuando la mayoría de la población serrana era rural (73.8%), las grandes haciendas monopolizaban más de tres cuartas partes del área rural. (17) La hacienda fue también un sistema “político e

ideológico de dominación que permitió a los terratenientes directamente, o a través de la mediación de curas y tenientes políticos mestizos, monopolizar el poder a nivel local.” (18)

Nuestros entrevistados de más de veinte y cinco años por lo general recuerdan experiencias de violencia física en las escuelas de sus comunidades o de pueblos aledaños. Por ejemplo, un dirigente indígena de 41 años que fue un campesino pobre en su niñez en San Francisco de Oyacoto recuerda:

“Cuando estaba en la escuela, quizás por equivocación de una letra, éramos maltratados con la regla hasta rompernos la cabeza”.

- *¿Qué decían los profesores?*

- *Por qué vienen sucios, por qué no se bañan...*

- *Ante eso, ¿que respondían Uds.?*

- *Nos aguantábamos lo que nos decía el profesor.*

- *¿Se acuerda alguna otra experiencia más dentro de la escuela?*

- *La experiencia que me acuerdo es ésa pero en esa época habían dos niños de mestizos que por casualidad vivían por allí, ellos también nos hostigaban mucho... Nos decían que éramos indios, nos remedaban porque en esa época no podíamos hablar bien el castellano, ellos nos humillaban. Muchas veces nos maltrataban y no podíamos hacer nada, más bien teníamos miedo.*

- *¿Qué nomás les hacían estos niños mestizos?*

- *Nos maltrataban, nos perseguían a golpes y puñetes.*

- *¿Ustedes no hacían nada?*

- *No porque teníamos miedo.*

- *¿Por qué tenían miedo?*

- *No sé pero sentíamos miedo, la mayoría corríamos.*

¿Cómo explicar este pavor a los blanco/mestizos? El miedo se explica, en parte, por la falta de conocimiento del mundo de estos seres que dicen ser superiores. Por ejemplo, un educador intercultural bilingüe recuerda que su profesor de la escuela le inspiraba horror.

“Por lo que era mishu [mestizo] creíamos que era sabio, que venía de otro mundo, no sabíamos como crecían, ni conocíamos el destino de ellos, nunca se presentaban, de pronto se ponían al frente y nos ponían las letras como debíamos aprender y si no

aprendíamos nos maltrataban”.

Este miedo es además producto de la violencia cotidiana y ritual a la que fueron sometidos los indios en las haciendas.⁽¹⁹⁾

Cuando nuestros entrevistados de origen campesino asistieron a la escuela, la hacienda continuaba siendo la institución social que dominaba el campo ecuatoriano y luego de la disolución del sistema hacienda la memoria de la violencia de la hacienda seguía siendo muy fuerte. Además, el miedo era el resultado de las estrategias que los profesores, padres de familia y compañeros blanco/mestizos utilizaron para marcar su superioridad y la inferioridad de los indios. Es así como la presencia de los blanco/mestizos aterrorizaba a los niños indígenas y a sus padres que, al no tener recursos para impugnar los vejámenes, tenían que aceptar pasivamente los actos racistas. Esta resignación pasiva fue principalmente una estrategia defensiva ya que la falta de recursos no permitían acciones contestatarias más directas.

Aparte de recrear las jerarquías étnicas, de atemorizar y de aterrorizar a los niños, la escuela trataba de destruir todo vestigio de la cultura indígena. Un entrevistado recuerda:

“Era prohibido hablar el idioma quichua. Si es que hablábamos nos decían que éramos ignorantes, que debíamos botar, que no servía, aquí deben aprender a hablar el idioma castellano. Igual, la vestimenta que nos poníamos nos rechazaban, yo me iba con pantalón y alpargatas, así había crecido. Por el hecho de que estábamos con alpargatas nos decían que los pies estaban sucios, nos ortigaban, nos fregaban con piedra. Eso mismo es una humillación. Muchas veces nos encontraban hablando en quichua, gritando, venía el profesor, nos ponía un palo en la boca para que no hablemos y así una serie de cosas”.

Este relato ilustra la manera en que la educación en las comunidades indígenas, más que impartir conocimientos, era vista como una estrategia colonial para “civilizar”

y transformar en mestizos a los indios. La aculturización se practicaba a través de los castigos físicos y de las prohibiciones a todo lo que recuerde al mundo indígena. Su aculturación se da como erradicación de su cultura. La solución al “problema indio” era vista como su aculturización y transformación en mestizos a través de la erradicación de su cultura. Así se ilustra el carácter ambiguo del proyecto de mestizaje. Éste se basa en la idea de incluir a todos dentro de la comunidad nacional, pero esta inclusión que se basa en la negación de lo indio, a su vez recrea al indio como un “otro” inferior. No sólo se busca la creación, aceptación y constitución de una identidad nacional mestiza, también

se recrea al indio como un “otro” que siempre estará en proceso de aculturización y que aún cuando incorporado lo será en una condición de inferioridad más no de igualdad. El problema indio aparece como un proyecto de larga duración, pues éstos no alcanzarán la igualdad con los mestizos, siempre serán el pobre, ignorante, aprovechador o sucio “otro”.

El miedo paralizante y la impotencia de padres y niños ante el terror a los blanco/mestizos omnipotentes contrasta con las estrategias de los indios de clase

media. Éstos, como veremos a continuación, no sólo tienen acceso a escuelas y colegios predominantemente blanco/mestizos, sino que también tienen los recursos económicos para negociar un mejor trato con sus profesores blanco/mestizos. Esta negociación se basa en la reciprocidad desigual que imperaba en las haciendas y que los indios trasladan a otros ámbitos de su vida cotidiana. Los indios, que no son considerados como ciudadanos y cuyos derechos se pisotean constantemente, tienen que recurrir al uso de regalos para negociar un mejor trato de los profesores mestizos. Estos intercambios son “plataformas de entendimiento” a través de las cuales los sectores dominantes y subordinados aceptan y negocian los términos

No sólo se busca la creación, aceptación y constitución de una identidad nacional mestiza, también se recrea al indio como un “otro” que siempre estará en proceso de aculturación en condiciones de inferioridad

de la dominación (20), mediante la ideología de la reciprocidad. Ésta, que viene de las tradiciones indígenas prehispánicas y que fue recreada en las haciendas, se basa en una serie de derechos y obligaciones que retoman, en gran parte, la normatividad del parentesco y son vividas como relaciones personalizadas que institucionalizan la dominación y la conflictividad.(21) Es así que los sectores subordinados tienen que ser merecederos de los favores del patrón y las acciones del patrón son juzgadas dentro de parámetros de lo que es justo y de lo que es moral.

La narrativa que se analizará ocurrió en Otavalo en la sierra norte en los años sesenta. El caso otavaleño es importante para estudiar cómo se negocian clase y etnicidad. En Otavalo, al igual que en el resto de la sierra, las haciendas fueron las instituciones dominantes. Pero, a diferencia de otras regiones, en Otavalo se dan procesos de movilidad social en los que indígenas combinan la producción artesanal textil con la producción agrícola campesina.(22) De esta manera pueden acceder a la propiedad de la tierra y a su vez impulsar la producción artesanal textil para el turismo. Es así que a través de la manufactura y “de la venta de textiles a los turistas y a la exportación, los otavaleños se han integrado a la economía del mercado y han logrado preservar un grado de diferenciación étnica.(23)

Nuestro entrevistado otavaleño que había sido castigado y golpeado por su profesora, cuenta que su padre le llevó a la casa de su maestra.

“La maestra salió y al mirarnos dijo: ¿qué querís? ¿a qué venís? Entonces mi papá respondió, señorita profesora venimos a hablar con usted y ella siguió muy agresiva diciendo, yo no tengo nada que hablar con vos, rosca, atrevido. Entonces mi papá dijo, así ha de ser señorita pero es otro asunto que quiero hablar con usted. Pero que quieres, decí no más, decía la profesora con tono muy despreciativo. Así que como la profesora no nos dejó pasar adentro de su casa para tratar el asunto, mi papá le dijo, señorita yo sólo quería regalarle un regalito por el día del maestro y quería decirle que si no le gusta, usted puede venir a mi almacén, que usted sí conoce, para que cambie por alguna otra cosa que a usted le guste, no importa el precio. Yo quiero hacerle este regalo porque usted es la profesora de mi hijo. ¿Así que este es tu hiji-

to? Sí dijo mi padre. Ella contestó, poco rudo es, y mi padre contestó así creo, por eso vengo a pedirle de favor que le ayude, no que le haga pasar el año sin saber nada, yo creo que no es mucha molestia, que le ayude enseñándole todo lo que él tiene que aprender, que le ayude con voluntad, con cariño. Entonces la profesora respondió si yo les tengo cariño a todos, ¿no es cierto? y me miró. Yo tenía mis ojos hacia abajo y dije, sí, si nos tiene cariño y mi papi dijo, claro señorita yo sé, sólo que al decirle eso es como que le estuviera recomendando a mi hijito para que le enseñe todo lo que pueda. Al decirle esto la profesora dijo, bueno ya entiendo y dándole unas palmaditas en la espalda a mi papá le dijo, tranquilo hijo, tranquilo, ándate no más, pero no dirás a nadie que me sabes hacer regalos y mi papá dijo, claro que no. Al momento en que mi papá se subía al carro, la profesora le preguntó, tuyo será ese carrito, sí, le contestó mi papá. ¡Ah! dijo con asombro y se despidió. Yo me sentía algo confundido y al mirarle la cara a mi papá, pude ver como un sudor cubría toda la cara, y al mismo tiempo con satisfacción y melancolía me dijo: ¡ojalá nunca te vuelva a pegar!”

Esta interacción del indio rico con la mestiza de clase media baja, pero de alto status, reproduce el tipo de interacciones entre el hacendado con “sus” indígenas. El uso del lenguaje con el que no sólo se insulta a los visitantes tratándoles de “longos”, “guanguudos”, “roscas”, sino también el uso del vos frente al respetuoso usted que usa el padre de familia y la imitación del hablado indio con frases como “a que venís” crea una situación de superioridad-inferioridad en el trato. Además, el padre de familia otavaleño recrea las interacciones indio-patrón de la hacienda en otros espacios sociales. (24) Haciendo uso del modelo paternalista de la hacienda, el indio pide y suplica un favor. La mestiza, como el patrón, interroga al indio para crear un compromiso en el que, a cambio de regalos, no castigará al niño. Es importante recalcar que el indígena acepta el paternalismo y lo usa de manera estratégica para mejorar sus interacciones con los opresores. Para los sectores populares lo peor es no tener padrinos. “En una sociedad en que la fortuna personal está fuertemente ligada a las relaciones de patronazgo, estar desamparado o desprotegido, implica estar solo y vulnerable”. (25) Para el desamparado, la única opción es buscar un



Kingman-Garcés

protector. “La distribución desigual de recursos... no le deja al individuo del grupo subordinado otra opción que la de buscar un lazo personal con alguien del grupo dominante que pueda funcionar como su protector”. (26)

La profesora se comporta de dos maneras con los indígenas. En un primer momento demuestra agresividad, desprecio y hostilidad. Luego de reconocer que está frente a un indio adinerado, que además tiene auto, es relativamente amable. Pide a los visitantes que entren al zaguán, no a la sala, y cambia su trato del insulto al paternalista “hijo” que es el término utilizado por los patrones para dirigirse a sus indios. (27) Es importante anotar que al dirigirse de hijo a un adulto, que además tiene un mejor status económico, la profesora infantiliza al indio. Éste no es sólo visto y tratado como un ser inferior, también es despojado de su virilidad. No es un hombre, no es un señor, es un niño, un ser asexual, que como tal no representa ningún peligro para la profesora. Además, al infantilizar al indio, como lo anota Andrés Guerrero, el indio es transformado en “ ‘hombre niño’, un ser estático, que jamás alcanzará una etapa de madurez... y, tampoco, de plenos derechos ciudadanos”. (28)

Este relato ilustra el acceso desigual a los espacios. Los indios no pueden entrar en los espacios de los blancos y mestizos como iguales, o son criados o son recibidos en el zaguán o la cocina, más no en la sala. Los costos y beneficios de esta humillación ritual se dejan ver en el rostro del padre completamente cubierto de sudor y lleno de satisfacción y melancolía. Podemos asumir de satisfacción de saber que sus esfuerzos económicos librarán a su hijo de castigos corporales y de melancolía al saber que pese a tener dinero tuvo que rebajarse y aparentar humildad y resignación frente a la profesora.

Es interesante que la profesora mencione su amor a los estudiantes y a los indios. Como lo anota Mary Jackman, las relaciones paternalistas de dominación se basan en el amor. Los miembros del grupo dominante ofrecen su amor a los subordinados. Éstos tienen que aceptar el amor de sus superiores que no sólo les indica cómo deben comportarse para ser mercederos a este amor, también otorga al grupo dominante la capacidad de ejercer actos de violencia en nombre de lo que éstos ven como el mejor interés de los dominados a quienes aman. Al verse inmersos en relaciones de dominación indivi-

dualizadas y basadas en el amor, los grupos subordinados "o corresponden al amor de los miembros del grupo dominante, en los términos especificados por éstos, o confrontan su posible exclusión de la vida social organizada". (29)

Nuestro entrevistado continúa su relato: *"Al día siguiente que fui a clases, la profesora se había transformado totalmente, claro que me seguía tratando de vos, hijito, pero ya no me pegaba, ya no me insultaba de gana, pero me pude dar cuenta que ese cambio era sólo conmingo porque a los otros niños indígenas les seguía maltratando igual y algo que me llamó la atención fue que me preguntó si yo tenía dinero. En ese tiempo tener cinco reales era bastante para la colación, así que yo le indiqué un sucre y me dijo anda a comprar caramelos y regresa. Eso fue en recreo, así que cuando volví con muchos caramelos donde la profesora, ella estaba con muchos niños mestizos y les dijo, cojan los caramelos que este longo les regala, jugarán con él no y los niños me quedaron viendo sorprendidos. Yo volví a sentirme avergonzado, era como pagarles para que me dejaran jugar con ellos"*.

Esta plataforma de entendimiento basada en la reciprocidad desigual con la que se negocian las relaciones interétnicas es exitosa para nuestro entrevistado. Logra el respeto de su profesora y de ese modo escapa a los castigos físicos. Además, su categoría de indio rico le abre un espacio de tolerancia, más no de amistad, con sus compañeros blanco/mestizos. El dinero le permite acceder a privilegios que le son negados por su raza. Clase y etnia son constantemente negociados y le abren espacios en el mundo blanco/mestizo a nuestro entrevistado.

¿Hacia la democratización de las relaciones étnicas?

Los rituales racistas para ser exitosos en recrear las jerarquías étnico-raciales, como se anotó anteriormente, deben contar con la aprobación de la víctima y del público. Si el público participa como acólito el ritual es exitoso. También hay la posibilidad de que el público de estos rituales se niegue a participar y subvierta el acto. A raíz del levantamiento indígena de 1990, que simboliza la culminación de un proceso histórico más largo de cambio en las relaciones interétnicas,

hay cada vez más una oposición de los indígenas y de algunos blancos y mestizos a que continúen estas humillaciones.

Los levantamientos indígenas de 1990 y 1994 simbolizan la transformación de los mecanismos de dominación étnico/raciales articulados alrededor de la hacienda. (30) En 1990 y luego en 1994 los indígenas bloquearon las carreteras y marcharon hacia las capitales de provincias en las que expusieron sus demandas que van desde temas agrarios hasta el cuestionamiento del carácter mestizo de la identidad nacional. Estos levantamientos deben analizarse como el resultado de una serie de cambios estructurales y políticos. Las leyes de Reforma Agraria de los años sesenta y setenta erosionaron el poder económico y socio-político de las haciendas. Para mediados de los años ochenta, las propiedades pequeñas, medianas y grandes tenían un acceso proporcional a la tierra. (31) La transformación del sistema de poder de la hacienda tradicional, también permite que surjan organizaciones indígenas. Andrés Guerrero señala que del total de 2.783 comunidades, cooperativas y asociaciones creadas desde 1911, el 68% fue fundado entre 1964 y 1992. (32)

El Estado ha demostrado un nuevo interés en los indígenas a través de políticas de educación y desarrollo. En 1980 el gobierno de Roldós-Hurtado organizó un programa de alfabetización en quichua y otras lenguas indígenas. El gobierno de Rodrigo Borja otorgó a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) la responsabilidad de dirigir el programa de educación intercultural bilingüe en las áreas indígenas del país. Además, las iglesias y Organizaciones No Gubernamentales implementan programas de desarrollo, salud, cooperación tecnológica que a la vez que otorgan recursos a las comunidades indígenas, al interpelarlos como indios generan y consolidan identidades indias.

El retorno a la democracia en 1979 señala un nuevo tipo de dominación política para los indígenas. Al ser eliminados los requisitos de alfabetismo para poder sufragar, los indígenas por primera vez acceden en grandes grupos al voto. De acuerdo a Rafael Quintero y Erika Silva, el electorado nacional se incrementó en un 23,3% y en las provincias con fuerte presencia indígena y campesina en 45%. (33) Los votos indios cuentan en los juegos electorales y se abren posibilidades para



Ignasi Garces

sus luchas por la ciudadanía plena. Los indios a partir de los años setenta se autorepresentan a través de su intelectualidad y de sus organizaciones autónomas de las izquierdas y de las iglesias. Demandan en su vivir cotidiano, y a través de sus organizaciones, la democratización de las relaciones étnicas en el país. Este proceso es entendido como el acceso a recursos económicos que eliminarán el racismo institucional. Se lucha también por la ciudadanía y el reconocimiento de su diferencia e igualdad como indios.

Pese a que las antiguas actitudes racistas, producto de la matriz colonial y de la hacienda, todavía perduran, se observaron nuevas estrategias para enfrentar al racismo en los años noventa. Por ejemplo, en la ceremonia de graduación de bachiller de un entrevistado, efectuada en Cayambe, parte del público se niega a aceptar las viejas formas de discriminación racial.

“Fue un halago salir del colegio y salir como el mejor egresado... Como siempre dan una medalla al mejor egresado, tuve la oportunidad de pasar adelante a la tribuna, de

que me ciñan la medalla de oro que siempre dan y es cuando salen gritando unos jóvenes en los graderíos a ese indio no le den porque él no se merece y han estado justo a lado de unos primos y de mi hermano. Te cuento que se arma un relajo, mi hermano y mis primos defendiéndome, se comienzan a pelear entre ellos. Ahí fue como que me dieron un balde de agua fría al momento que escuché eso y es cuando también me tocaba hablar y agradecer a nombre de todos los estudiantes que egresábamos en esa ocasión, alrededor de unas doscientas gentes. Te cuento que esa frase que me dijeron en los graderíos me ayudó mucho a tomar conciencia. Primero en el discurso que pude dar tomé en cuenta mucho eso dije que muchas de las personas lamentablemente a pesar de haber cursado en una escuela o en un colegio y de haber, tal vez, llegado a la universidad son más ignorantes que el mismo indio les dije, por qué a nosotros no nos dan una oportunidad, le dije también que me sentía orgulloso de ser del campo, de ser indio”.

La transformación del significado de la palabra indio da cuenta de los procesos de cambio de identidad y de relaciones de fuerza entre los grupos étnicos en el Ecuador. Una palabra que connotaba el estigma y la vergüenza de ser indio se transforma en símbolo de identidad y orgullo étnico. Este episodio ilustra la importancia del público que de acólito se transforma en crítico del racismo. Al impugnar el comportamiento de estos muchachos racistas, los asistentes ayudaron a nuestro entrevistado a tomar orgullo de su identidad.

Los rituales racistas pueden ser impugnados por las víctimas. Este relato de una próspera comerciante ilustra que, debido al poder económico de los indígenas de Otavalo, a la legitimidad y a la fuerza de sus organizaciones y al orgullo étnico, los indígenas de esa zona cuentan con más recursos para resistir el racismo. Estas formas de resistencia combinan la lucha por los derechos de ciudadanía, con el clientelismo político y con el poder de organizaciones indígenas que se han constituido en representaciones corporatistas frente al Estado. Nuestra entrevistada relata:

“Mi hijo llegó de la escuela y me dijo: mamá vaya a hablar con la profesora porque di-

cen que nos van a cortar el pelo, que para el desfile tenemos que ponernos una chaqueta y zapatos y que lo principal es que nos cortemos el pelo”.

Las madres de familia de esta escuela recurrieron a las organizaciones indígenas locales para resistir y afirmar sus derechos ciudadanos de ser diferentes, esto es, el que sus hijos lleven la trenza símbolo de la identidad otavaleña en el desfile por el día patrio. Nuestra entrevistada continúa su relato:

“Hicimos una comisión para ir a hablar en la organización indígena.... Nosotros les comunicamos lo que estaba sucediendo, además les indicamos que en la escuela ni siquiera nos querían tomar en cuenta, que nos decían que dejemos nomás cortar el pelo a los guaguas. Así que los dirigentes indígenas dijeron... que hagamos una comisión para hablar directamente con el Director Provincial de Educación. Hicimos una comisión de padres de familia acompañados por un dirigente indígena provincial.

“Afortunadamente las elecciones eran próximas. Así que los candidatos tenían que estar muy corteses. Así que el Director nos recibió nomás. Nosotros expusimos el problema de la escuela, que a nuestros hijos querían cortarles el pelo. Parecía, sinceramente, que el Director se horrorizó de este problema, así que envió un comunicado a la escuela indicando que no podían cortar el pelo a los niños indígenas porque éramos la raíz cultural de la nación... Fuimos llevando el comunicado que nos dio el Director de Educación a la escuela. Entregamos este documento a la Directora y ella se puso muy molesta y dijo bruscamente: cuando una trata de ayudarles para que salgan del atraso estos longos quieren vivir como salvajes. Yo le contesté que no debía tratarnos así, que todos deberíamos ser iguales. La Directora dijo, si vas a seguir haciendo problema mejor será que busques otra escuela... Leyendo el documento del señor Director dijeron que no les cortarían el pelo el día del desfile, todas las madres indígenas estuvimos felices de ver a nuestros hijos íntegros con su trenza. Así fue como logramos que no les cortaran el pelo a nuestros hijos”.

Esta confrontación sobre un símbolo de la identidad indígena, la trenza de los hombres, ilustra cómo los símbolos de la identidad étnica se han politizado. Los indígenas otavaleños tienen orgullo por los símbolos de su identidad y están dispuestos a luchar por su derecho a ser diferentes que los mestizos. No

aceptan el proyecto estatal del mestizaje y logran imponer el que sus hijos desfilen en una fiesta patria como otavaleños.

Se observa también cómo las profesoras y la directora de la escuela todavía mantienen prejuicios racistas que con el discurso de civilizar a los salvajes desconocen la plena humanidad de los indios. Estas nociones coloniales siguen informando las prácticas de algunos educadores en los años noventa. En su estudio sobre racismo en doce escuelas, Cliche y García reportan los siguientes comentarios de profesores blanco/mestizos: “El niño indígena mientras más avance, se supere, más se aleja de sus raíces.” Los indígenas “son como si vinieran de la prehistoria, son místicos y toscos, no han desarrollado el lenguaje, son parcos”.⁽³⁴⁾ Por lo tanto, muchos profesores consideran como su misión educativa la de “civilizar” a los indios.

Es interesante que el Director Provincial de Educación de Imbabura, el otro personaje blanco/mestizo de este relato, tenga una actitud diferente ante los indios. Este funcionario estatal no sólo recibe atentamente a la comisión de madres de familia y a los representantes de la organización indígena, sino que también accede a sus pedidos, redacta una carta en la que ordena que no se corte la trenza a los niños y, a diferencia de los otros blanco/mestizos, dice que los indios son, nada menos que “la raíz cultural de la nación”. La actitud del funcionario estatal es explicada por nuestra entrevistada con mucha sagacidad, como una maniobra política en busca de votos indios. En la actualidad los partidos políticos son obligados, debido a la importancia del voto indígena, a tomar en cuenta sus pedidos e intereses. La actitud cordial de este político y funcionario estatal también es un indicador de la fuerza y legitimidad de las organizaciones indígenas de Otavalo. Éstas se han convertido en interlocutoras del Estado y tienen la fuerza para conseguir resultados concretos.

Las transformaciones de las relaciones de dominación individualizadas en la figura del hacendado llevan a que el corporatismo y el clientelismo sean las estrategias utilizadas para acceder a los votos indios y que éstos usen estos mecanismo para conseguir resultados concretos. Estas formas de dominación política y de acceso a los recursos estatales no se basan en los derechos y obligaciones del ciudadano. Más bien, los sectores populares son vistos por los políticos como cliente-

las que aseguran el acceso al poder. Los indígenas, al igual que la mayor parte de los sectores populares, usan el clientelismo para acceder de manera estratégica a los recursos estatales. (35) Las organizaciones indígenas, al recurrir a mecanismos corporativos y de patronazgo, se vuelven interlocutores del poder estatal para garantizar el que sus clientelas accedan a cuotas de poder.

Tal vez, el cambio más interesante que se observa en este conflicto es la actitud de los indígenas ante el personal de la escuela. A diferencia del padre de familia que tuvo que recurrir a la reciprocidad desigual del paternalismo de la hacienda para que mejore el trato a su hijo, ahora se exigen derechos de ciudadanía. Cuando estos derechos son negados se recurre a la organización con otras madres de familia y se usan los contactos con la organización indígena. La lucha por los derechos de estos indígenas como ciudadanos va de la mano de una valoración y afirmación de su identidad. No se aceptan las oposiciones binarias del discurso mestizo que los relega a una condición de inferioridad. Ahora se valora la particularidad de la "civilización" indígena y se cuestiona el proyecto excluyente del mestizaje. Los indígenas buscan la creación de una nueva identidad nacional en la que sean aceptados como iguales y como diferentes.

Conclusiones

Este trabajo ha analizado las experiencias cotidianas de los indios en el sistema educativo. Se han documentado los obstáculos que los mestizos y los blancos crean constantemente para impedir el acceso de los indígenas a la educación. Que pese a los obstáculos estructurales y de la vida cotidiana haya surgido una clase media indígena es en sí un indicador de la tenacidad y del valor de este grupo social.

También se ha demostrado cómo el racis-

mo tiene costos materiales y morales que resultan en un gran desperdicio de energía social. (36) A diferencia de concepciones reduccionistas del poder como conflicto suma-cero, el racismo ilustra cómo toda la sociedad desgasta innecesariamente energías que podrían ser usadas para fines que beneficien a la colectividad. Por ejemplo, muchos talentos son sacrificados en los rituales racistas y muchos posibles profesionales y técnicos ven frustradas sus aspiraciones de completar exitosamente sus estudios. Debido a que el racismo ecuatoriano es una forma de autoodio en la que los mestizos y blancos reniegan parte de su ser, éstos no sólo que dilapidan energía obsesionándose en cómo dife-

renciarse y agredir al indio "otro", también incurrir en grandes costos síquicos y emocionales al odiarse a sí mismos y al no aceptar su plena humanidad.

Este trabajo que analiza al racismo como rituales que crean y recrean la dominación étnica y racial también demuestra el rol de toda la colectividad en oponerse a que los rituales racistas sean exitosos. Los blancos y los mestizos tenemos la obligación de dejar de ser acólitos de estos rituales y convertir-

nos en impugnadores de todo acto racista, por más insignificante que éste nos parezca.

El caso ecuatoriano ilustra los cambios en las relaciones étnicas cotidianas en un momento en el que la hacienda deja de regular las relaciones interétnicas. El modelo paternalista de dominación de la hacienda irradiaba su poder a casi todos los aspectos de las relaciones entre indios y blanco/mestizos. La reciprocidad desigual y el paternalismo garantizaban la protección de los grupos subordinados y establecían el poder individualizado de los miembros del grupo dominante y de sus intermediarios. Este modelo paternalista de dominación fue aceptado por los indígenas que lo usaron para avanzar sus intereses dentro de los límites impuestos por los sectores dominantes.

Al desaparecer las instituciones que ga-

Este trabajo analiza el racismo como rituales que crean la dominación étnica y racial. También demuestra el rol de toda la colectividad en oponerse a que los rituales racistas sean exitosos

rantizan el modelo paternalista de dominación de la hacienda basado en la reciprocidad desigual se observan varios fenómenos. Por un lado, hay un incremento de los actos de violencia cotidiana en las relaciones interétnicas. Al tener que negociar su status de clase y de grupo étnico, los blanco/mestizos reaccionan con violencia a la presencia de indígenas en espacios de los que estaban anteriormente excluidos. Estas reacciones son especialmente fuertes en lugares como Otavalo, en los que los indígenas tienen un relativo poder económico debido a su especialización en las artesanías y en el turismo. Por el otro, hay una mayor aceptación de los blanco/mestizos a los indígenas y a sus demandas. La prensa ofrece una imagen más positiva de los indígenas y la coalición política Nuevo País-Pachakutik capturó la imaginación de muchos sectores de la población blanco-mestiza que votaron por candidatos indígenas en las elecciones de mayo de 1996. (37) Además, como muestra el ejemplo de la graduación de bachiller de nuestro entrevistado, algunos blanco/mestizos no aceptan su papel de acólitos en los rituales racistas e impugnan los actos racistas.

Los cambios más importantes tienen que ver con las respuestas indígenas a la discriminación racial y al proyecto estatal de mestizaje entendido como la progresiva homogeneización de la población. Las luchas indígenas de la actualidad combinan la fuerza de su organización, que los convierte en interlocutores del Estado, con la demanda de derechos de ciudadanía, entendidos como el derecho a la igualdad y a ser diferentes. Es apresurado predecir si se afianzarán los derechos de ciudadanía o si el corporatismo y el clientelismo serán la forma en que se negocien estas demandas con el Estado. Pero en todo caso, el debilitamiento del paternalismo significa que los sectores subordinados no aceptan la definición de sus patronos de cuáles son sus verdaderos intereses. (38) Ahora tienen los recursos educativos y económicos para definir sus intereses y su proyecto de nación ecuatoriana.

NOTAS

1.- Esta investigación fue financiada por el Centro Andino de Acción Popular y por un Faculty Research Grant de Drew University. Los datos fueron recolectados por Guillermo Churuchumbi, Cecilia Llasag, Milton Lasag, Patricio Ulcuango y Blanca

Vega. Agradezco a Felipe Burbano, Carmen Martínez, Andrés Guerrero, Francisco Rhon y Hernán Vera por sus comentarios.

2.- Peter Wade, *Blackness and Race Mixture. The Dynamics of Racial Identity in Colombia* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993); Roger Lancaster, *Life is Hard. Machismo Danger and the Intimacy of Power in Nicaragua*, (Berkeley: University of California Press, 1992).

3.- Richard Graham, (ed.), *The Idea of Race in Latin America 1870-1940*, (Austin: University of Texas Press, 1990); Howard Winant, *Racial Conditions. Politics Theory. Comparisons*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994).

4.- Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, *Reproduction in Education Society and Culture*, (London: Sage, 1977), p. 32.

5.- Para estudios sobre el racismo que usan entrevistas en profundidad para estudiarlo desde la perspectiva de los oprimidos consúltese, Philomena Essed, *Understanding Everyday Racism. An Interdisciplinary Theory*, (Newbury Park: Sage Publications, 1991); Joe Feagin, "The Continuing Significance of Race: Antiracist Discrimination in Public Places," *American Sociological Review*, 1991, Vol 56 (febrero: 101-116). Joe Feagin y Melvin Sikes, *Living with Racism. The Black Middle-Class Experience*, (Boston: Beacon Press, 1994).

6.- Paúl Cliche y Fernando García, *Escuela e Indianidad en las Urbes Ecuatorianas*, Quito, EBE-/PRODEC, c/f.

7.- Un excelente trabajo que influencia mi estudio de los rituales racistas es Joe Feagin y Hernán Vera, *White Racism*, New York-Routledge, 1995

8.- Mary Jackman, *The Velvet Globe. Paternalism and Conflict in Gender, Class, and Race Relations*. Berkeley, University of California Press, 1994, pp. 77-78

9.- De acuerdo a Foucault el suplicio tiene las siguientes características: 1) produce una cantidad de sufrimiento, 2) marca el cuerpo de las víctimas, 3) es un triunfo resonante del poder.

10.- Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación: el concertaje de indios*, (Quito: Libri-Mundi, 1991), p.200.

11.- A. Guerrero, *La Semántica*, p. 200.

12.- Para un análisis del anhelo de muchos ecuatorianos de ser blancos y del racismo como una forma de auto-odio, véase mi libro *El Racismo en Ecuador. Experiencias de los Indios de Clase Media*, (Quito: CAAP).

13.- Marv Douglas, *Purity and Danaer*, (London: Routledge, 1966), p. 36.

14.- Joel Kovel, *White Racism* (New York: Columbia University Press, 1984), pp. 81-90.

Michael Foucault, *Vigilar y Castigar* (México, Siglo XXI, 1976), pp. 39-40.

15.- Feagin y Sikes, *Living with Racism*, p. 16. 16 Cliche y García, *Escuela e Indianidad*, p. 132

16.- Cliche y García, *Escuela e Indianidad*, p. 132
17.- León Zamosc, "Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuatorian Highlands," *Latin American Research Review* Vol 29 (3), 1994, p. 43.

18.- *Ibíd.*, p. 53

19.- Véase el excelente análisis sobre la violencia en la hacienda de Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación*, pp.194-212.

20.- José Bengoa, *Conquista y Barbarie. Ensayo Crítico Acerca de la Conquista de Chile*, (Santiago: Ediciones Sur, 1992), p. 27.

21.- Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación*, pp. 174-175.

22.- Frank Salomon, "Weavers of Otavalo." En Norman Whitten, ed., *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, (Urbana: University of Illinois Press, 1981), pp. 420-449.

23.- Anath Ariel de Vidas, "Textile, Memory and the Souvenir Industry in the Andes." En Marie-Françoise Lanfant, John B. Allcock and Edward M. Bruner, *International Tourism. Identity and Change*, (London: sage Publications, 1995), p. 72.

24.- Véase el análisis de la reciprocidad en la hacienda que hace Andrés Guerrero en su trabajo, *La Semántica de la Dominación*, pp. 175-194

25.- Fernando Coronil y Julie Skurski, : *Dismembering and Remembering the Nation. The Semantics of Political Violence in Venezuela*, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 33, N 2, 1991, p. 291

26.- Mary Jackman, *The Velvet Globe*, p 83

27.- Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación*, p 203.

28.- Andrés Guerrero, "Una imagen ventrilocua: El discurso liberal de la 'desgraciada raza indígena' a finales del siglo XIX", en: Blanca Muratorio (ed.), *Imágenes e Imagineros*, Quito, FLACSO, 1994, p 211.

29.- Mary Jackman, *The Velvet Globe*, p.80.

30.- Existe una literatura muy interesante sobre el movimiento indígena y sobre los levantamientos indígenas de 1990 y 1994. Véase, Andrés Guerrero, "El levantamiento indígena de 1994: discurso y representación política (Ecuador) (manuscrito); Jorge León, *De Campesinos a Ciudadanos Diferentes*, (Quito: CEDIME-ABYAYALA, 1994); León Zamosc, "Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands," *Latin American Research*

Review Vol 29 (3), 1994; Diego Cornejo, ed., *Indios*, (Quito: ILDIS, 1991); José Almeida, et.al., *Sismo Étnico en el Ecuador. Varias Perspectivas*, (Quito: CEDIME-ABYA-YALA, 1993); Diego Cornejo, ed., *Los Indios y el Estado-País. Pluriculturalidad y Multietnicidad en el Ecuador: Contribuciones al Debate*, (Quito: ABYA-YALA, 1993).

31.- Según Zamosc en 1985 el 36,2% de la tierra estaba en manos de grandes propietarios, el 30,3% en poder de medianos propietarios y el 33,5% en poder de pequeños propietarios. "Agrarian Protest," p. 43.

32.- Andrés Guerrero, "El levantamiento indígena de 1994: discurso y representación política (Ecuador)," (manuscrito).

33.- Rafael Quintero y Erika Silva, *Ecuador: Una Nación en Ciernes*, Vol.III., (Quito: FLACSO y ABYA-YALA, 1991), pp. 265-266.

34.- Cliche y García, *Escuela e Indianidad*, p. 108.

35.- El clientelismo ha sido ampliamente estudiado en el Ecuador. Consulte Amparo Menéndez-Carrión, *La Conquista del Voto*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1986).

36.- Feagin y Vera en el libro *White Racism* introducen la noción de que el racismo es un desperdicio social.

37.- El candidato presidencial de esta coalición, Fredhy Ehlers, obtiene el 20,63% de los votos en las elecciones de mayo de 1996. Luis Macas indígena de Saraguro obtiene la diputación nacional. Se eligen, además, siete diputados provinciales, tres alcaldes, ocho presidentes de consejo, treinta y tres consejales y nueve consejeros. De ellos 10 son mestizos y el resto indígenas. Véase Hernán Ibarra, "las elecciones de 1996 o la costañización de la política ecuatoriana," *Ecuador Debate* N 38, agosto de 1996, pp. 25-26.

38.- Howard Newby, "Paternalism and Capitalism," en Richard Scase (ed.), *Industrial Society: Class Cleavage and Control*, (London: George Allen & Unwin Ltd, 1977), p. 65.

LA DEMOCRACIA BLOQUEADA

Julio Echeverría, Quito, LETRAS, 1997, pp. 147

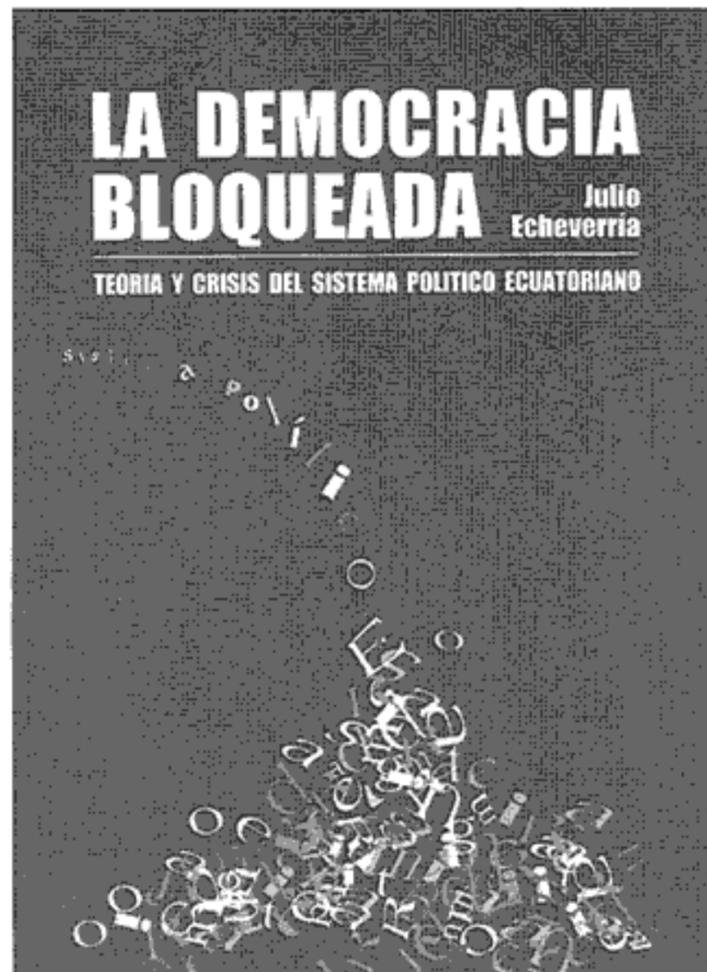
El libro de Julio Echeverría es un esfuerzo sistemático por pensar los "bloqueos" de la democracia ecuatoriana, a partir de la experiencia rica, importante, inédita en la historia política del país, que representan los últimos 18 años. Lo hace desde una perspectiva tanto teórica como histórica.

En lo primero, el libro propone una discusión rigurosa sobre el concepto de sistema político, como categoría clave de las sociedades modernas y de la democracia. La fuente de inspiración es, fundamentalmente, la teoría de sistemas de Niklaus Luhman.

En lo histórico, el libro inicia su mapeo de la política ecuatoriana en los años 60 y 70, con el propósito de entender el modelo democrático del 79, determinar sus principales características e innovaciones, y a partir de allí explicar los problemas de los años 80 -el ajuste, la participación electoral, la difícil producción de consensos-, y de los años 90 -la complejidad social y la crisis del sistema político.

El libro concluye con una serie de temas y propuestas para debatir: presidencialismo y parlamentarismo; democracias mayoritarias y consensuales; gobernabilidad y globalización; concertación, democracia y estrategia social.

No cabe duda que el libro entra de lleno en un debate clave para el Ecuador de fines del siglo XX. En este sentido, contribuye notablemente para profundizar el debate y avanzar en la discusión. Es un libro serio, riguroso, consistente en sus enfoques y en el manejo de sus marcos teóricos. A pesar de su densidad, toda la discusión sobre el sistema político es muy esclarecedora y estimulante. Nos hacía falta sugerencias teóricas para pensar la política, el poder, los consensos, la go-



bernabilidad, fuera del Estado. El libro ayuda a dar ese salto importante.

¿Cuáles son las dificultades? En primer lugar, la pertinencia de su marco teórico. Habría que discutir si una teoría del sistema político, desarrollada a partir de una cierta concepción de la modernidad, es aplicable a un contexto como el ecuatoriano. Habría que plantearse seriamente el tema no para impugnar su validez de la teoría, sino para establecer sus límites. No hay duda que la noción de sistema político es el eje de una construcción democrática, y alrededor suyo se replantean temas como el poder, la diversidad, la complejidad, la diferenciación funcional de lo económico, lo político y social; pero hay que debatir también si los presupuestos de la modernidad que hacen posible la noción de sistema política tal como lo entiende Echeverría, se encuentran o no en el Ecuador. Si no se pueden asumir los mismos presupuestos, la pregunta inevitable es hasta dónde llega la pertinencia teórica del concep-

to de sistema político tal como desarrolla el libro. Por otro lado, el enfoque de la política como un juego sistémico de integración -la visión de Luhman- habría que considerarla desde las críticas habermasianas, sobre todo desde su concepto de "mundo de vida", que obliga a tomar en cuenta las dimensiones subjetivas de la política; y desde su propuesta de una "razón comunicativa" para legitimar la democracia más allá de sus atributos e imperativos sistémicos. En otras palabras, si el libro entra de lleno en ese campo teórico, tiene que considerar las críticas al enfoque que utiliza, y no simplemente pasarlas por alto, ni siquiera mencionarlas. Ese silencio puede ser sospechoso.

Las dudas sobre la pertinencia del modelo teórico me surgen del propio análisis que hace el libro del proceso político ecuatoriano. El tránsito de la teoría al análisis concreto, que es el esquema que sigue el libro, no es fácil, y a ratos parece muy frágil. Le faltan vivencias, protagonistas, actores, discursos, una narrativa histórica más rica. Fuera de los partidos, caracterizados, por lo demás, de una manera muy convencional, casi del sentido común, no hay más actores en el libro. Hay dos posibilidades aquí: o faltó una mayor rigurosidad en el trabajo empírico, si cabe el término; o es que el propio marco teórico que utiliza Echeverría tiene unas camisas de fuerza difíciles de sortear. La pregunta que me surge es la siguiente: ¿qué pasaría con el modelo de explicación asumido por Echeverría el momento en que los discursos, las prácticas, las culturas de los actores, y no solo de los partidos, entren en juego? Temo que ese marco de interpretación pueda venirse abajo.

Felipe Burbano de Lara

EL MITO AL DEBATE, LAS ONG EN ECUADOR

Carlos Arcos y Edison Palomeque,
Quito, ABYA-YALA, 1997, pp. 150

Ong... Siglas que nombran e identifican. Siglas que aproximadamente, desde hace una década inundan el discurso y la literatura especializada del desarrollo. Siglas que hacen referencia a un nuevo actor, presente en los escenarios del desarrollo: las organizaciones no gubernamentales.

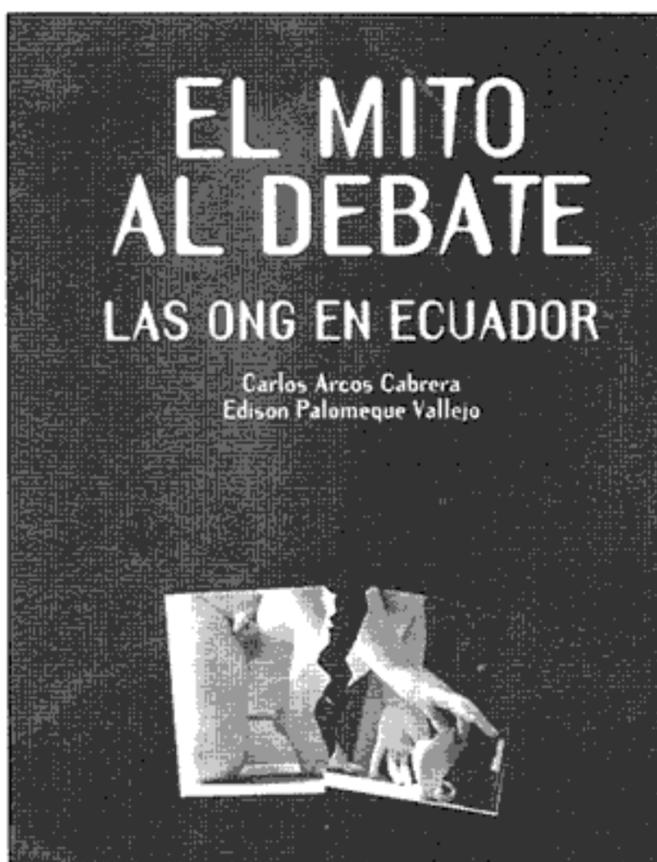
Pero, ¿cómo dibujar o describir esos escenarios? Desde una concepción que mira el desarrollo como una práctica política e histórica, se puede señalar que ese escenario supone la construcción de discursos, instituciones y técnicas.

El discurso delimita los "problemas" del desarrollo: pobreza, subdesarrollo, analfabetismo, desnutrición. También especifica los sujetos objetos de la acción: niños, mujeres, indígenas, marginales... Las instituciones se refieren a "quienes", define a los encargados de hacer efectivas las prácticas para atacar los problemas identificados en los grupos objeto: Estado, fundaciones, agencias de cooperación, ONG. Y finalmente, la técnica supone la especificación del "cómo". La elección de los medios técnicos mediante los cuales se pretende superar el problema identificado: programas, proyectos, campañas.

Como una práctica histórica, el desarrollo supone la reinvencción permanente del papel que jugarán los distintos discursos, instituciones y técnicas. Por ejemplo, en determinado momento, la estelaridad del desarrollo rural estuvo acompañada por el Estado como ejecutor y por los proyectos de desarrollo rural integral.

El libro *El Mito al Debate. Las ONG en Ecuador* discute el papel que juega en la actualidad uno de los elementos importantes en la construcción de ese escenario: las organizaciones no gubernamentales, como parte de ese "quienes", encargados de la ejecución del desarrollo.

Por medio de la combinación de una técnica cuantitativa, una base de datos, y de una técnica cualitativa, entrevistas en profundidad a directores de ONG, más la revisión bibliográfica sobre el tema, los autores analizan distintos aspectos de la acti-



vidad de las ONG, los mismos que pueden ser clasificados en dos facetas: una se refiere a la construcción del espacio político-institucional de las ONG y otra a aspectos relacionados con la ejecución misma de los proyectos.

En referencia a la construcción político-institucional se analiza el marco legal que ampara las actividades de las ONG, se da cuenta de la relación ONG-Estado y se identifican cuales son, según las propias ONG, los principales logros a nivel macro del accionar de las mismas.

En relación con la ejecución de los proyectos, se analiza los tipos de programas y proyectos en los que mayoritariamente han participado las ONG, siendo éstos básicamente los referidos a educación, salud, dotación de servicios, es decir, a proyectos vinculados con política social; se analiza las fuentes de financiamiento; los recursos humanos con los que cuentan y los problemas que surgen por la escasa capacidad de estabilidad de cuadros profesionales que trabajan en estas instituciones y, finalmente, se aborda tanto el tema de la relación de las ONG con los "beneficiarios" de los proyectos, como la necesidad de cambio que deben enfrentar actualmente las ONG.

En resumen, un substancial recorrido analítico que cubre la amplia gama de cuestiones relacionadas con el

accionar de las ONG en el Ecuador y que identifica no únicamente las bondades sino también las limitaciones y equívocos de las actividades de los actores del desarrollo.

Sin embargo, se extraña a lo largo del libro la voz de otros actores involucrados en el quehacer de las ONG: la voz de los beneficiarios y la voz del personal "de campo" que labora en las ONG. La incorporación de estas voces, permitiría contrastar algunas de las interpretaciones que elaboran tanto los autores como el personal directivo de las ONG, introduciendo algunos temas ausentes en el análisis.

Al inicio del libro los autores formalan la inquietud de a quién deberían rendir cuentas las ONG. Este planteamiento a lo largo del texto no es respondido. Se hace una leve mención a que existen mecanismos formales o informales de rendición de cuentas a las financieras y a los beneficiarios. Respuesta vaga para un tema de importancia central. Un elemento vital en el juego democrático es el deber de los actores sociales de rendir cuentas, no únicamente financieras, y no necesariamente a los organismos de control del Estado, sino a la sociedad en su conjunto.

La ausencia de análisis del funcionamiento interno de las ONG, de sus experiencias innovadoras y limitaciones de los modelos de organización adoptados, así como de la estructura del poder y del juego de relaciones al interior, permitiría pensar que las ONG están exentas de conflicto. ¿Es eso cierto?

El libro recoge algunas versiones críticas con respecto a la participación. Sin embargo, la no-incorporación de los testimonios de quienes se supone deben "participar", es decir, los beneficiarios, no permite conocer si la participación es un discurso o una práctica y cuáles son los logros y las limitaciones tanto del discurso como de la práctica.

Sin embargo, *El Mito al Debate. Las ONG en Ecuador* es un libro interesante y, por tanto, de lectura recomendada para los "iniciados" en este escenario, a momentos mítico y a momentos terriblemente cotidiano, como es el desarrollo.

Alicia Torres

GRANDES ECONOMISTAS DE HOY

Michael Szenberg (ed.), Madrid, Editorial DEBATE, 1994, pp. 353

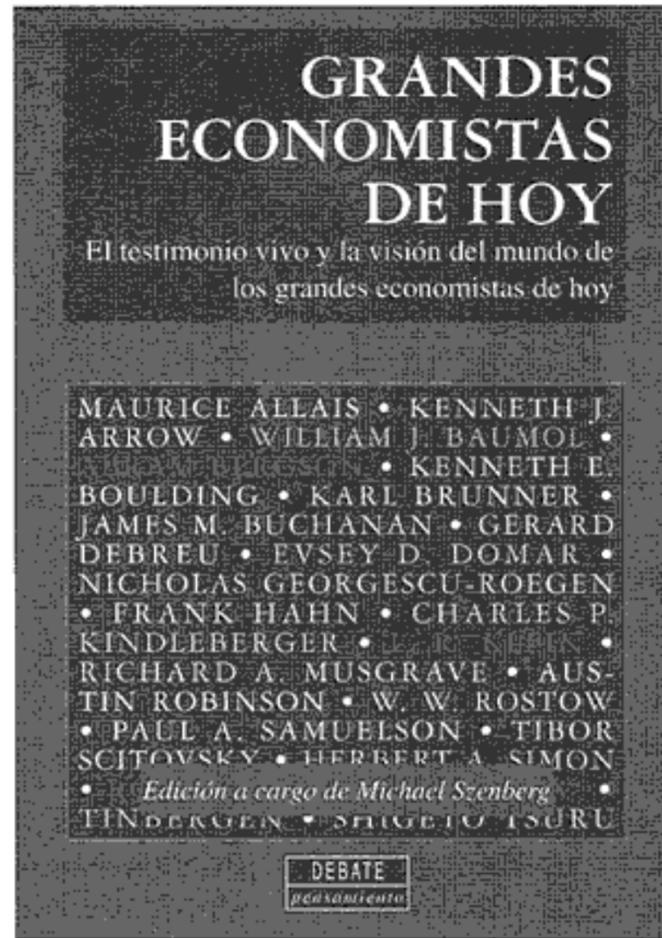
El título de la obra es poco atractivo. Lo conforman dieciocho palabras, de las cuales dos son "grandes", dos son "economistas" y dos son "hoy". Ocultas detrás de tan abundante carga de grandeza y actualidad, aparecen también las palabras "testimonio" y "visión del mundo". Son ellas las que conducen a un comprador de libros atento a esta excelente colección de veintidós ensayos escritos por economistas.

El mayor mérito de este libro es que el tema central de los ensayos no es la Ciencia Económica. Por tanto, la obra va dirigida a un público bastante más amplio que los coleccionistas de artículos técnicos sobre aplicaciones de la Economía. Estos dos elementos, el tema y el público, diferencian a este libro de cualquier otra recopilación de artículos escritos por economistas.

Michael Szenberg, el editor de la obra, cuenta que la inició como una búsqueda de la materia prima con que se hace la Ciencia Económica. Y para ello, no recurrió a supuestos metodológicos ni a abstracciones teóricas complejas. Por el contrario, quiso conocer el mundo en el cual han vivido los científicos, sus experiencias, sus sueños y su individualidad.

Con este propósito, Szenberg reunió veintidós ensayos autobiográficos de economistas de mucho prestigio en el mundo académico. Cada trabajo tiene un punto de partida y un camino diferentes, pero todos llegan al mismo destino: la aproximación de estas personas a los problemas conceptuales de la Economía.

Para un lector interesado en el pensamiento económico, este libro presenta una introducción muy peculiar a las reflexiones de varios personajes que han hecho aportes teóricos importantes en las últimas décadas. No es usual partir de la historia de un exilio para explicar una teoría sobre los procesos productivos. Tampoco es común encontrarse con reflexiones



teóricas escritas en primera persona, combinadas con elementos autobiográficos.

Paul Samuelson, autor de uno de los más conocidos textos de Macroeconomía, cuenta en las páginas de este libro las enormes expectativas que se formó en su juventud con el apareamiento de los métodos econométricos y el rápido desarrollo de la informática. Este mismo autor confiesa su posterior desencanto, al descubrir que "no es posible llegar a una aproximación estrecha, a una verdad indiscutible" a través de la econometría. Y a partir de esta anécdota, desarrolla en las páginas siguientes un análisis sobre su metodología de trabajo científico y sobre su postura epistemológica.

Relatos como este otorgan gran vigencia a una reflexión de Nicholas Georgescu-Roegen, otro de los autores cuyo trabajo se recoge en el libro. "Somos nosotros quienes dotamos a la Naturaleza de racionalidad, de manera que nuestros pensamientos racionales puedan comprenderla", afirma este economista rumano. Ese afán permanente de la humanidad por entender los fenómenos y las relaciones de su entorno es justamente el

que teje las historias de este libro.

W.W. Rostow narra en su ensayo que la primera reacción que tuvo ante la invitación a participar en esta obra fue negativa. Rostow piensa que los seres humanos son demasiado complejos como para identificar en ellos una "filosofía de vida". Y aún si esto fuera posible, considera que cada uno es el peor juez para evaluar la suya. A pesar de su escepticismo y a partir de él, Rostow aceptó el desafío de escribir un ensayo autobiográfico para esta obra.

El caso de Rostow ilustra una contradicción muy interesante que revela el trabajo editado por Michael Szenberg. Los ensayos escritos han exigido a estos destacados científicos un esfuerzo de reflexión muy especial. Al mismo tiempo que los consagran como pensadores, dueños de una interpretación creativa y lúcida de la realidad, estos artículos acercan al lector al lado humano de los "grandes economistas". Y confundida entre sus teorías, deducciones y ecuaciones, aparece una cotidianeidad concreta, insoportablemente parecida a la de todas las personas.

El libro "Grandes Economistas de Hoy..." no es de fácil lectura. Sin embargo, cada uno de los veintidós ensayos invita a aventurarse en el siguiente. Cada ensayo inicia con el nombre de su autor escrito en mayúsculas. A continuación, en letras más pequeñas, se encuentra el título que el autor inventó para su testimonio. Inmediatamente después se incluye una fotografía grande del dueño de esas palabras. El formato con que se presentan los ensayos es el reflejo más fiel del contenido de la obra: nombres, testimonios, teorías, pero sobre todo, el rostro de los seres humanos que están detrás de ellos.

María Caridad Araujo

EN LA FRONTERA

Cormac McCarthy, Barcelona, Edit. PLAZA & JANES, 1996, pp. 409

El límite entre la realidad y la ficción es tan vasto como imperceptible y más aún, cuando uno se encuentra sumergido en un relato ficticio al cual se le asigna la condición de realidad. De hecho es una realidad, en este caso, otra realidad o quién sabe sea una ficción que nos hace vivir lo más profundo, lo más esencial de la realidad.

Estamos en la frontera. En aquel espacio (o tiempo) al que lo ubicamos como un límite, como el paso a otro lugar, a otro tiempo.

El escritor norteamericano Cormac McCarthy ha emprendido una empresa compleja al hablar de la frontera. *En la frontera* (Plaza & Janés, 1996) es el título del segundo libro de una trilogía sobre el tema, aún inconclusa, que se inició con la publicación de *Unos caballos muy lindos* en 1992.

McCarthy regresa a ver a otro lugar al que la tradición literaria norteamericana nos había acostumbrado. El tema de la ciudad, lugar sobrio y expresivo en su cotidianidad, nos ha sido narrado por grandes como Keruac, Morrison, Kennedy, Toole, Dos Pasos, entre otros.

McCarthy habla de un lugar distinto, el de la frontera mexicano-estadounidense.

El relato de la novela nos sumerge en aquella inconmensurable realidad, no es sin embargo la realidad del chicano que se aventura al sueño americano, es la visión de Billy (personaje principal) vaquero norteamericano que mira México, lugar diverso, caótico.

<<De México es de donde vienen los lobos a comerse el ganado>>, es la expresión de los dueños de haciendas en la época del cuarenta, en la que es ambientada la novela.

Billy captura una loba, de la cual se encariña y decide ir a dejarla a su lugar, a México. En este viaje se encuentra con innumerables aventuras, problemas migratorios,

CORMAC MCCARTHY

En la frontera



de relación con otra gente.

La simbología de la loba tiene un carácter doblemente importante: el primero, representado por el lugar de su supuesto origen: México, el mismo que es otorgado por los hacendados, es ahí de donde viene la destrucción; y el segundo, el principal, que es la representación de la loba en sí misma; de su condición de sin lugar, de libertad, de un animal que no conoce los límites fronterizos, geográficos que nos imponemos los hombres.

Billy se encuentra con muchos hombres con quienes tiene largas conversaciones sobre la historia, el tiempo, el mundo, el hombre, la muerte, la memoria, etc.

La pregunta que subyace es el cómo hablar de tantos temas. La respuesta es simple: el hombre está siempre enfrentado con éstos como límites, límites que nos tientan a ser rebasados, que nos provocan la curiosidad de lo otro. La muerte, límite esencial ha sido tratada desde el mito hasta la ciencia y la filosofía, donde Bataille (uno de los pensadores más importantes de Francia) nos conmina a enfrentarla, a vivirla, a vivir en el límite... entre memoria y olvido, entre historia y ficción, entre mundo y hombre, etc.

Billy pierde a sus padres y a su hermano menor Boyd, y sigue sus viajes de Estados Unidos a México, de México a Estados Unidos, en un constante ir y venir.

En los contactos con la gente mexicana, ellos le hablan, le pre-

guntan de su lugar, él dice que no lo tiene, ellos se asombran y le afirman que todos tenemos uno; un ciego le habla de su lugar -hasta él tiene el suyo: él mismo y su límite que es el mundo.

El mexicano viaja y seguirá siendo mexicano, el estadounidense viaja y será norteamericano, no por pertenencia, sino por asignación de los otros. Quién sabe si es también un rasgo positivo el poder ser de todos lados y de ninguno.

La misma figura enigmática del <<hombre sin fronteras>>, el Che quiere volver a su pueblo, es de todos lados pro seguirá siendo el Che latinoamericano.

Billy es "el gringo" sin lugar, no importa identidad, sólo límites, sólo su frontera. El es el representante de una cultura evanescente que no ha llegado a ser, o mejor que es, más no como identidad. No se ha vuelto al otro para encontrarse a sí, sólo han sido ellos y su mundo que no es el suyo, es el nuestro, es la representación que nos hemos hecho de ellos. Estados Unidos es nuestra creación, él no existe por sí sino en la mente de los otros. Y en la novela, en la mente de los mexicanos milenarios.

Sin embargo, la figura de Billy no termina ahí, de hecho representa esa ausencia de pertenencia, pero a la vez es una persona que por tal razón ha sabido rebasar los límites, o mejor, es un ser que ha rebasado o los límites, más que un pretender es una actitud, es una condición; es quién ha desbordado las fronteras, su vida misma es un continuo desafío a aquellos bordes, a aquellos umbrales, de los cuales muchos han preferido huir.

La frontera no es el lugar último, no es el final, es una línea después de la cual lo humano continúa, existen hombres, pueblos; después de aquellas fronteras está la nada, no como vacío sino como esencia misma del ser.

Galo Cevallos