

Luis Verdesoto Custode

EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA DEMOCRATIZACIÓN¹

Un antecedente necesario

1960-1972: crisis y forma nacional

Iniciados los años sesenta, en Ecuador fue visible la inexistencia de una forma nacional que organizase al país.² Se produjo el agotamiento de una vía de la acumulación reducida exclusivamente a la agroexportación; afloraron tendencias disgregadoras en el conjunto de la sociedad y se resquebrajaron las estructuras de dominación y de mediación fundantes del régimen oligárquico. Hasta los años sesenta, la acumulación se basó en la exportación de banano y, secundariamente, de cacao y café. [...] Desde 1955 descendieron significati-

1 Esta versión tiene ediciones del capítulo original para poder adaptarlo al formato del libro *Antología de la Democracia Ecuatoriana: 1979-2020*. El autor, en la edición original, inserta aquí una referencia a dos anexos donde se resumen los hechos y acontecimientos más destacados, por cada período presidencial. Por razones de espacio no se reproducen aquí. [Nota de Edición]. El Instituto de la Democracia cuenta con la autorización de reproducción de este texto por parte del autor.

2 Quintero, Rafael y Erika Silva, *Ecuador, la nación en ciernes*, Tomo I y II, Quito, FLACSO-Abya Yala, 1989.

vamente los precios de los productos exportados, lo que trajo consigo notables consecuencias económicas y sociales.³ En los siguientes años, la industrialización, la reforma agraria y la urbanización fueron los fenómenos que marcaron la evolución económica y política nacional. La desestructuración del régimen oligárquico se expresó en la creciente presencia estatal en todos los niveles de la sociedad y en el cambio del espectro social, que indujo al resquebrajamiento de las bases de la dominación. Desde entonces, el Estado actúa como agente de reconstitución de espacios de rentabilidad⁴ y como generador de nuevas clases y fracciones. El Estado acumuló competencias y tomó iniciativas frente a la sociedad, impulsó su tecnificación; captó funciones indicativas y normativas sobre la economía y la política; y, generó proyectos en los que se reconocieron los sectores dominantes.

La organización de la sociedad registró cambios desde los años sesenta. Por un lado, las fisuras del Estado oligárquico se evidenciaron, en la sierra, en la ruptura de la autoridad hacendaria, especialmente por el asedio campesino; mientras que en la costa, la urbanización acelerada y el debilitamiento de la agroexportación obligaron a la reconstitución de las formas políticas. Los sectores dominantes no se reconocieron necesaria y formalmente en los proyectos estatales, factor, entre otros, que coadyuvó en la ausencia de un proyecto unificador gestado desde la sociedad. En este marco de “crisis de representación”, las identidades sociales se produjeron desde los gremios, que imprimieron su sello a la política y coparon el aparato estatal. [...]

En la misma década de los sesenta, se desarmaron las matrices partidarias que habían estructurado al espectro político. En efecto, la crisis del Partido Conservador (PC) tuvo como ámbito a la sierra y acompañó a la descomposición del subsistema político de esta formación regional, referencia de su accionar; la crisis del Partido Liberal, PL –cuya influencia tuvo una cobertura de carácter nacional–, interiorizó la creciente heterogeneidad social y la necesidad de cambios temáticos en la agenda pública; el populismo –en su versión liderada

3 Larrea, Carlos, *Empresas transnacionales y exportación bananera en el Ecuador (1948-1972): un ensayo interpretativo*, FLACSO, Quito, 1980.

4 Inicialmente el Estado actuó a través de la política monetaria, mediante los precios de la divisa, que definían las tasas de ganancia en los sectores interno y externo; posteriormente, se complementó con la asignación de recursos petroleros; hasta que, finalmente, con la dolarización, el instrumento fundamental ha sido la inversión pública.

por José María Velasco Ibarra (1960-1961, 1968-1972)–, terminó la recomposición del respaldo social y su traslado hacia la costa asentado en el subproletariado guayaquileño⁵ y, la crisis de los partidos: Comunista (PCE) y Socialista (PS), se reflejó en el juego al que estuvieron sujetas las masas: en el primero al tener como referente a la organización obrera para el caso de una sociedad no industrial y, en el segundo, la inconsecuencia entre su dirección intelectual en la izquierda y su práctica en el centro derecha.

Más allá de los motivos de cada crisis partidaria, se expresaron elementos de in-organicidad en las relaciones del sistema partidario con las masas –en su capacidad de dirección y dominio sobre ellas o en la posibilidad de su representación autónoma– y, también, la desidentificación de los sectores medios y dominantes con el espectro partidario como conjunto. En el transcurso de la crisis aparecieron varios partidos transicionales⁶ que ejercieron el gobierno, y se multiplicaron las iniciativas no representativas que, finalmente, por negación, fueron puentes hacia nuevas tematizaciones de la política en la forma modernizadora de la siguiente década de los años setenta. [...]

Si algún espacio de convergencia hubo entre las tendencias disgregadoras que empujaban a la sociedad en los sentidos más diversos, con los más variados contenidos de lucha y formas de presentación en la escena, éste fue la noción de desarrollo económico y político endógeno. Sin embargo, esta posibilidad estuvo bloqueada por la desarticulación entre el modelo de acumulación y el aparato estatal. [...] en la sociedad ecuatoriana se incubaban demandas por un tipo de intervención del Estado, que en su forma entonces vigente, era incapaz de producirla.

Esta sucinta presentación de la crisis de la sociedad y el régimen oligárquico pone de relieve la crisis de representatividad, que no alcanzó a ser una crisis

5 Cf. Rafael Quintero y Erika Silva, *op.cit.*; y Amparo Menéndez Carrión, *La conquista del voto*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1986.

6 Por ejemplo el partido Nacionalista Revolucionario, PNR, liderado por Carlos Julio Arosemena (presidente entre 1961-1963) o el partido Coalición Institucionalista Demócrata, CID, liderado por Otto Arosemena Gómez (presidente entre 1966-1968), que expresaron las reubicaciones socio-políticas de viejos actores sociales en búsqueda de nuevas formas de contención y presentación políticas. Obviamente existieron diferencias ideológicas y representativas, en especial frente a la descomposición de la sociedad regional serrana y a la coyuntura internacional, en especial a la “guerra fría”.

orgánica o una crisis política en sus definiciones plenas. La forma que adoptó la salida a la crisis de representatividad fue transformista,⁷ en el sentido que se basó en la intervención pasiva de los sectores subalternos y en la mutación ideológica de las clases dirigentes y dominantes del Estado oligárquico, que en lo posterior readquirieron capacidad de dirección, junto con su reinserción en la modernización.

1972-1978: petróleo y modernización, una lectura

La circulación de la renta petrolera diseñó la forma rentista que, desde 1972⁸ en adelante, adquirió el Estado ecuatoriano, modalidad que confiere su sentido a la dinámica de conflictos y a la articulación de grupos y fracciones en el Estado. Durante la década de los setenta, la sociedad –y el contenido de la acción social– se recluyó en sus formas corporativas articuladas por el rentismo en sus formas políticas.

El discurso de la industrialización también organizó a la acción corporativa y política de la primera década petrolera de Ecuador y configuró los escenarios privado y público. De un lado, organizó a las políticas públicas y, de otro, imprimió su sello a la intervención privada. Sin embargo, no se puede afirmar que se haya producido una hegemonía de la, hasta entonces, virtualmente inexistente burguesía industrial, sino más bien que las políticas estatales, la constituyeron y le crearon un espacio económico y de aceptación.

El discurso industrialista predominó en la planificación estatal entre 1972 y 1976; se concretó en dos documentos: “Principios filosóficos y plan de acción del Gobierno” y “Plan integral de transformación y desarrollo”. Los discursos de los gremios empresariales no se opusieron al discurso industrialista, respaldándolo con un débil consenso. Esta actitud creó un espacio de rentabilidad al sector emergente, pero, a la vez, alejado de un proyecto industrialista radical.

7 Este concepto que manejamos a lo largo de todo el libro ha sido ampliado para pensar el caso ecuatoriano, desde su formulación original referida a los acuerdos y transacciones parlamentarias, hacia un sentido más amplio de conversión de procesos de cambio radical –nacionales o sociales– en procesos de reforma y acuerdo entre representaciones económicas o políticas. Cf. Antonio Gramsci, “Concepto de revolución pasiva”, disponible en: www.gramsci.org.ar

8 Año en que se inicia la exportación de petróleo en volúmenes poco significativos para la oferta mundial, pero muy importantes para la economía nacional.

Todos los sectores económicos –incluyendo a los industriales– finalmente reconocieron el carácter subordinado de la industria a la matriz de crecimiento económico determinada por la exportación petrolera. De este modo se combinó a la agroexportación y el extractivismo –la exportación de recursos naturales– como las fuentes de la acumulación y de la dinámica de articulación corporativa y política al Estado. [...]

De un lado, las políticas públicas constituyeron el sello de las relaciones sociales, particularmente en torno a las intervenciones estatales en la urbanización y especialmente en la economía urbana, y en las relaciones agrarias, específicamente en la reforma agraria.⁹ De otro lado, se establecieron las coordenadas de la diferenciación ideológica en torno a la intervención o abstención estatal en las actividades económicas. Pese a que la empresa privada se sumió bajo el alero estatal, no aceptó la propuesta de sustitución de importaciones del reformismo militar y estratégicamente montó un discurso general negativo: oposición a la inversión estatal directa.¹⁰ [...]

El rentismo abierto por el petróleo en Ecuador correspondió tanto a la corporativización de la acción social empresarial y subalterna, como a la retirada de los partidos políticos del escenario. Las corporaciones ejercieron directamente la representación en el escenario público, dinámica de auto representación que, a su vez, generó una distancia relativa del gobierno. En la dinámica política, la distancia relativa entre gobierno y empresarios precipitó la pérdida progresiva de espacio político de la reforma y los reformistas, pero, a su vez, generó las condiciones para la retoma de la iniciativa política a los partidos,¹¹ y para la

9 El Estado, a través de las políticas públicas, actuó directamente en la conformación de actores sociales urbanos y agrarios, entre otros, de los campesinos beneficiarios de la redistribución de tierras y de la colonización, como de actores de la economía urbana, los que, desde distintos ángulos, formaron algunas de las bases sociales de la democracia en los años ochenta y noventa.

10 Una vez producido el estímulo a las actividades privadas, lograda una sustantiva expansión del mercado y registrados los primeros fracasos de la inversión estatal directa en áreas colindantes con el capital nacional, este discurso se transformó desde el fomento y los estímulos hacia una oposición a la regulación estatal de las actividades privadas más cercana al discurso liberal clásico.

11 En una entrevista al dirigente más alto del partido liberal, Raúl Clemente Huerta, se recogieron las siguientes apreciaciones. “Periodista: ¿No hay ningún partido político que represente a ese poder económico? Específicamente, ¿en el partido liberal no existen militantes que tengan fuerza dentro de los grupos de presión económicos? Respuesta: Ocurrió, tradicionalmente, que los partidos representen a las Cámaras. Pero luego los miembros de las Cámaras, a mi modo de entender, se sintieron mejor representados por sí mismos. Y allí se da el debilitamiento de los partidos, sin que

democracia [...].

Sin embargo, el resultado fue un estilo de modernización. Examinémoslo. Hemos sostenido que los industriales no alcanzaron un grado suficiente de homogeneidad, autoconciencia y organización (representación) que pudiese sustentar un proyecto de sustitución de importaciones de los años setenta.¹² Más aun, que su misma conformación como industriales, si bien orientados hacia el mercado interno, no contemplaba un proyecto de sustitución. La propuesta sustitutiva solamente formaba parte de un proyecto estatal, de conformación de fronteras e instauración de soberanías, pero no formaba parte de la agenda empresarial. Así, la radicalidad del proyecto reformista quedó limitada por la debilidad de la coalición inter-empresarial. Esta coalición, antes que rentabilidad en un mercado interno dilatado, precisaba de transferencia estable de excedente y de sostenimiento del mercado mediante la mera circulación del excedente vía gasto público y la mantención de insumos importados. Todas las fracciones empresariales se “colgaron” del rentismo público. Este fue el

se realice la creación de una fuente alternativa, que sería la organización popular. El partido liberal representa a los sectores medios del país... Representó alguna presencia de sectores industriales de la Costa durante la revolución liberal, sectores agrícolas. Pero esos sectores prefirieron, con el avance ideológico del Partido, en ciertos hechos ideológicos seguir siendo representados por las Cámaras que por una estructura política de poder”. En esa misma fuente, el presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil, León Febres Cordero, sostuvo: “Periodista: ¿Cómo se compadece esta vocación política con su no participación en los organismos políticos? Respuesta: Tiene una explicación. Yo soy un hombre de una ideología liberal-radical-progresista. Y si es que existiese en este país una ley que obligue a los ciudadanos, para intervenir en política, afiliarse, tendría, necesariamente, que afiliarme en el Partido Liberal. La razón por la que no me he afiliado es porque tanto el Partido Liberal, como todos los partidos en el país, no han practicado su ideología, sino que entraron en lo que yo definiría como una carrera de caballos hacia el comunismo. Hacia el izquierdismo. Y, por tanto, no identificándome yo con esa posición, mal podría, si no estoy obligado por el momento a hacerlo, afiliarme al Partido”. Raúl Clemente Huerta fue candidato a presidente por el Partido Liberal, mientras que León Febres Cordero fue presidente de la República. Revista Nueva, Edición EXTRA N° 3, 1977 citado por Verdesoto, Luis, “Representación gremial y política de burguesía industrial ecuatoriana: 1972-1976”, Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1978.

12 La característica central de aquel proyecto fue asimilarse a una propuesta parecida a la sustitutiva de los años treinta, que estuvo vigente para el cono sur, cuyo perfil fue el carácter no selectivo de la sustitución deseada. También que la propuesta no estuvo acompañada de un pacto social –bloque social– industrialista que coligara, bajo tutela nacionalista y populista, a empresarios nacionales y trabajadores. Como referencia, cabe señalar, que el neopopulismo actual ha recuperado una propuesta de sustitución, ahora selectiva de importaciones, pero sin políticas públicas orientadas hacia ella. Los dos momentos se unen por la presencia de excedente petrolero, el nacionalismo exacerbado y la reconfiguración material del aparato estatal, los que reemplazan al bloque social y al pacto político de aquellas experiencias históricas.

momento de reinauguración moderna del transformismo que ha marcado al proceso político ecuatoriano.

El proyecto sustitutivo dependió de que la rentabilidad del sector interno de la economía tienda al equilibrio y a superar a la rentabilidad del sector externo. Sin embargo, cuando el sector externo está conformado básicamente por el excedente petrolero estatal, el sector interno tiende a estar establemente subordinado al sector externo, ya que depende de su dinamismo y rentabilidad. El desarrollo del sector externo, definido por la centralización de la renta petrolera, creó condiciones extraordinarias de crecimiento del sector industrial, superiores al 25% anual, entre 1972 y 1975. La principal responsabilidad de ese dinamismo fue la participación estatal en los costos de producción de la actividad industrial.

La reforma fue derrotada sin presentar una batalla decisiva. Fueron mayores los factores neutralizantes dentro del reformismo, que la decisión de radicalizar a la política pública en torno al nacionalismo. El nacionalismo que lleva aparejado la sustitución de importaciones se vio inhibido por el principal factor de homogenización empresarial: lograr montos mayores de transferencia pública [...].

El segundo gobierno militar dirigido por el Triunvirato Militar, presidido por Alfredo Poveda Burbano (1976-1979), dio curso a la transición a un régimen encabezado por los civiles, proceso que no estuvo tampoco exento de tensiones acerca del alcance de la democratización, sus condiciones y sus vías. La democratización se sustentó en varios acuerdos sociales y políticos.

De un lado, acuerdos entre los actores corporativos como los gremios de los sectores económicos y las fuerzas armadas. Los sectores económicos entraron dificultosamente a la democratización y bajo condiciones precisas: rebajar al mínimo los alcances de la participación popular en democracia y sostener los estímulos económicos concretados en un pacto fiscal para la distribución del excedente estatal. Las fuerzas armadas, por su parte, además convinieron un lugar y una capacidad de decisión en el sistema político, e impusieron una forma tutelar para la gestión política de la democracia, acomodo institucional

conflictivo durante los gobiernos civiles que le sucedieron. Esta forma cívico-militar para el gobierno democrático incluía al gobierno de la institución, a la provisión de recursos y a la permanencia del modelo estatal diseñado en la década de administración militar.

De otro lado, el movimiento popular acordó entrar al proceso de democratización sin un nuevo proyecto y sólo en base a las reivindicaciones de su pasado inmediato: demandó la terminación de las reformas económicas inconclusas, tema que, en adelante, esgrimirá episódicamente durante todo el ciclo democrático. No obstante, el diseño democrático recreó canales de producción de legitimidad política, donde la invocación a la ciudadanía constituyó el factor principal de la participación e inclusión, eje fundamental del tipo de modernización política, que debió aceptar.

El Triunvirato Militar, bajo el diseño del denominado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, convocó a Comisiones conformadas por políticos civiles para la elaboración de dos textos constitucionales para que sean sometidos a consulta popular (1978), decisión de la que surgió el aparato jurídico de la democratización.¹³ Los dos textos recogieron el diseño estatal de la década petrolera a la que hemos hecho referencia y formularon mecanismos de tutela militar sobre esa forma estatal y el proceso político. Las diferencias fundamentales de los proyectos fueron, básicamente, la amplitud de los actores de la democratización convocados y con incidencia en las decisiones. Estas comisiones también elaboraron las leyes de elecciones y de partidos, ésta última, por primera vez en el derecho político ecuatoriano.

Así, a través de la consulta popular sobre los dos textos constitucionales que formalizaban nuevos acuerdos institucionales y prácticos para el sistema político, se consagró el orden jurídico de la democratización.¹⁴ La legislación de partidos y elecciones forzó a la representación a través de grandes partidos con “vocación nacional” que monopolizaron la representación ante el Estado.

13 Cabe señalar que la mencionada consulta popular fue el primer ejercicio de democracia directa, que se instituyó como una forma para construir mayorías operantes/legitimadoras en la coyuntura política antes que de apelación al pueblo en momentos de ineficiencia del sistema político.

14 En estas elecciones fue la primera vez que se utilizó un padrón electoral elaborado técnicamente con base en la información del Registro Civil.

Esta legislación política no formalizó, con un orden jurídico, a una situación ya existente (representaciones partidarias pre-existentes) sino que, más bien, la antecedió como norma que estimulaba a la creación de un sistema de partidos. La legislación de partidos planteó una imagen hacia la que debería caminar la sociedad, esto es, institucionalizar la representación y el procesamiento de conflictos por la vía de los partidos y las elecciones [...].

La democratización 1979-2011

El régimen de partidos 1979-1995

Primera entrada del centro político a la escena: 1979-1984

La democratización en Ecuador se respaldó en el programa económico de la modernización, de carácter transformista y, por esa vía, conservador. Las demandas sociales que se habían contenido en los últimos años de los gobiernos militares emergieron y se multiplicaron. La democracia se constituyó en un escenario para su procesamiento. Con la democracia también se tematizó socialmente el problema de la representatividad [...].

También implicó la transición con dificultades hacia un sistema de partidos. Esta transición no superó, sino que supuso la coexistencia con formas corporativas correspondientes a la heterogeneidad estructural, con modalidades de desorganización colectiva –típicas del llamado populismo “velasquista”– y de desinstitucionalización y desideologización de la política –pretendidas por los organismos empresariales–. Este fue el contexto en que se operó la legitimación de la democracia. El actor dirigente de este primer momento de la democratización fue un nuevo “centro” del espectro político cuya emergencia, a su vez, condicionó cambios en los extremos del espectro [...].

Los discursos de los partidos de centro pueden ser clasificados por el tipo de relación que se plantearon con los extremos del espectro político, unos, los socialdemócratas buscaron una proximidad, pero también una diferencia con la izquierda marxista; mientras que otros, los demócrata cristianos se aproximaron a la derecha y localizaron su representación. Buscaron descalificar a los

extremos, pero también acudieron a ellos como sustento ocasional e inorgánico en coyunturas determinadas. Estas ubicaciones respondieron a la necesidad de constituirse en una tercera opción política frente a los extremos tradicionales, tanto como expresaban a sus filiaciones de origen, liberales y conservadores respectivamente. [...]

Los movimientos sociales, especialmente el sindical, en los primeros años de democracia, acosaron a los gobiernos/partidos de centro para que radicalizaran sus propuestas, esperanzados en que ante situaciones de crisis, el régimen político pudiese asumir el tiempo reivindicativo social. Sin embargo, en la superficie política, como producto del efecto disgregador del acoso, solamente uno de los extremos, el ligado a los gremios empresariales, pudo recuperar el ejercicio institucional, que terminó en repliegue estratégico de los sindicatos y en deterioro del centro para proponer/manejar la alternabilidad. El resultado final fue el surgimiento del populismo como actor no contemplado en este conflicto, que finalmente excluyó al centro, sea porque deglutió a sus bases sociales, sea porque el centro no pudo rehacerse frente a las nuevas condiciones. El nuevo centro que abrió la democratización se configuró como una tendencia, antes que como un sólo partido. El nuevo centro político impuso, ideológicamente, en el ámbito nacional, temáticas tales como la relación entre desarrollo económico y justicia social;¹⁵ el cambio como una posibilidad concertada; la tecnoburocratización de la gestión pública; la reforma económica, política e institucional como condición para la estabilidad de la democracia; los nuevos interlocutores sociales de la política; la modernización del Estado; y, en general, un cambio de perspectiva que tomó como punto de referencia a la ciudadanía para la reforma del bloque en el poder.

Si ideológicamente aquellos fueron los temas, las dificultades de gestión práctica crearon una brecha frente a las expectativas populares, que habían sido sus legitimadores. El centro político nació inflado por un híper crecimiento electoral, que lo deformó en el escenario de opinión. La gestión estatal mostró dos aspectos: las debilidades de su constitución interna como programa y aparato; y, las diferencias internas que salían a luz como condición para redimensionarse y adecuarse a la realidad [...].

15 Sus posibles combinaciones fueron el eje de los conflictos político-ideológicos dentro de la tendencia, al margen de otros temas orgánicos.

La modernización había redefinido al espectro político y se había conformado este nuevo centro. La transición a la democracia fue operada por esta nueva dirección política. Esta fue ocupada por partidos modernos que encarnaban una visión alternativa del Estado y de relación con las masas, especialmente de los sectores sociales emergentes –conformadas como ciudadanía– al tiempo que representaban al movimiento general por la democracia.

En este momento de democratización, el centro político estuvo personificado por la coalición entre la Concentración de Fuerzas Populares, CFP, de orientación populista, y la Democracia Popular, DP, partido de orientación Demócrata Cristiana, a través del liderazgo de Jaime Roldós Aguilera, quien triunfó en la segunda vuelta electoral en 1979 con el 49,1% de votos válidos [...].

En suma, en la transición que se abrió en 1979, se combinaron modernización económica y democratización política, en donde el elemento más significativo fue el procesamiento de reformas económicas que debía realizarse a través de la participación social y ciudadana. Estos canales básicamente pretendían la institucionalización más amplia de las relaciones socio-políticas y, como meta final, la articulación institucional de la sociedad.¹⁶ El instrumento más importante fue la instalación del sistema de partidos políticos, diseñado por la Ley. La conducción de los primeros pasos de la democracia estuvo plagada de incompatibilidades acerca de los objetivos perseguidos, así como de las formas de articular la reforma económica y la reforma política. Y, especialmente, estuvo marcada por la inexperiencia de los operadores políticos a cargo del gobierno, tema que conviene poner de relieve [...].

[...] Cuando se produjo la convocatoria a los civiles para acordar los términos de la transición a la democracia, se concretó la primera transición etaria durante el ciclo democrático.¹⁷ Surgieron a la escena, por fuera de los partidos tradicionales, conservador, liberal y comunista/socialista, liderazgos jóvenes que

16 Echeverría, Julio y Luis Verdesoto, *Nuevos paradigmas de la relación Estado-Sociedad*, Buenos Aires, CLACSO-CIESE, 1988.

17 Hemos detectado tres recambios etarios en el personal político durante el ciclo democrático en análisis: a) En la transición a la democracia hasta la crisis (1979-1995); b) Durante la crisis 1995-2006; y, c) En el neopopulismo (2007-). Bajo la misma dimensión, en las fuerzas armadas fueron relevantes los mecanismos de sucesión a lo largo del ciclo democrático, que permitieron una continuidad que no tuvo el sistema partidario, el que más bien se caracterizó por las fracasadas sucesiones o el “parricidio político”.

pudieron ocupar esos espacios, fundamentalmente porque entraron al congelamiento político impuesto por los militares luego de sus primeras experiencias parlamentarias.¹⁸ Un caso fue Jaime Roldós, joven cuadro de la CFP, socializado en el populismo clásico, quien fue electo presidente cuando cumplió 38 años. Exhibió vínculos con la izquierda universitaria y oficio político.¹⁹

En efecto, el gobierno de Jaime Roldós (1979-1981), originado en el populismo tradicional pero de ideología de centro izquierda, se identificó con la consigna “desarrollo económico y justicia social”, que imprimió tirantez a la gestión pública. Confluyeron en la gestión pública sectores vinculados con la izquierda marxista, que habían abrazado recientemente a la democracia y los compromisos de la alianza gubernamental con la democracia cristiana. La opción ideológica socialdemócrata del presidente, además, no se correspondía a una cercanía orgánica –coalición gubernamental y/o parlamentaria– con el partido Izquierda Democrática, ID, vínculo formal y real con la Internacional Socialista. Esta tensión no pudo ser resuelta solamente con el manejo de instrumentos convergentes de política pública, como se pretendió. Su debilidad fundamental consistió en la inorgánica relación del gobierno con los sectores sociales (subalternos y empresariales) comprometidos en el proceso [...].

El proyecto de Roldós básicamente consistió en una invocación nacionalista, que aspiraba asentar un proyecto de soberanía popular moderna. El resultado perseguido consistió en la lograr la transición del “populismo” (de sus bases sociales) hacia una postura próxima al “socialismo democrático”. La cohesión social perseguida por el reconocimiento discursivo público de la dependencia externa, debía traducirse en una coalición social, subalterna y empresarial, que promoviese aquella transición global; sin embargo, incierta. El “nacionalismo civil” de la democratización fue el vínculo más cercano con el populismo clásico, mientras que el lenguaje de la “dependencia” aproximó a la propuesta hacia la democratización internacional. La invocación a la nación fue coopta-

18 Existió una generación de personal político que no sobrevivió al congelamiento político y que encontró diversas formas de “auto-exilio interno” radicándose en profesiones liberales o actividades empresariales.

19 Entendemos por “oficio político” a un alto grado de profesionalidad para la operación de la política, asociado a una comprensión superior al mero empirismo, generalmente ligado a la preparación universitaria en temas afines, entrenado en la vida partidaria y con un nivel de profesionalización parlamentaria. Manuel Alcántara, *El oficio de político*, Madrid, TECNOS, 2012.

da, de un lado, por los límites para el cambio que suponía el acatamiento a la democracia; y, de otro lado, por la reconfiguración de las élites políticas que empezaron a actuar como “clase política” que defendía espacios y mecanismos para su reproducción²⁰ [...].

El rentismo estatal mostraba sus primeros efectos. Puede afirmarse que, para esos años, algunos elementos de la “enfermedad holandesa” ya se habían afinado en Ecuador.²¹ El discurso nacionalista cada vez más se refugió en la escena internacional, especialmente cuando las limitaciones del interclasismo económico se hicieron presentes. Los costos del primer enfrentamiento militar con Perú en el llamado incidente de El Cóndor (1980) sumados a una cadena de errores de manejo económico con pocos aciertos, la presión por crecimiento de los salarios y el pago de obligaciones de la deuda externa produjeron efectos profundos.

El escenario oficial fusionó las “debilidades” del centro político y del sistema que debía representarlo. Cabe resaltar la contradicción que se produjo entre funciones del Estado, que derivó en un conflicto por el poder. El partido de gobierno, Concentración de Fuerzas Populares, CFP, se dividió. La fracción disidente se agrupó alrededor del presidente Roldós, quien trató intermitentemente de constituirlo en un nuevo partido.²² En tanto, la CFP, bajo el liderazgo de Assad Bucaram se convirtió en pivote de la oposición parlamentaria en alianza con la derecha tradicional. El escenario político se “hiper-parlamentarizó” dificultándose cotidianamente la gestión del aparato gubernamental.

El Parlamento no fue funcional para reflejar la correlación de fuerzas que se había manifestado electoralmente y que había soportado la transición a la de-

20 Utilizamos, en este párrafo, la categoría “clase política” en el estricto sentido asignado por Gaetano Mosca, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

21 La inundación de recursos petroleros en la economía ecuatoriana sostenía a la dinámica económica con un exagerado gasto público que sustituía a la producción, sostenida en el precio de la divisa.

22 A la muerte del presidente Jaime Roldós (mayo, 1981), el partido inicialmente denominado Pueblo, Cambio y Democracia, PCD, fue finalmente refundado como Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, liderado por el abogado Abdalá Bucaram, que entroncó con las bases sociales del CFP en disolución. El PRE se constituyó en la primera creación de un partido populista en democracia, que asumió la función de tendencia desequilibradora de los empates entre la derecha y el centro hasta que pudo acceder momentáneamente al poder en 1996. Este partido fue una recuperación del populismo clásico ecuatoriano en la democratización.

mocracia. Más aún, la revertió, en el sentido que la iniciativa fue de la alianza CFP-derecha y su poder fue el boicot a la gestión pública de instalación de la democracia. En ese contexto, un punto central fue la propuesta del ejecutivo para crear un frente de partidos de centro (bajo el supuesto de su afinidad ideológica) cuya función fuese concretar el cambio ofrecido y sustentarlo políticamente.

Los partidos de centro convocados por el presidente Roldós esgrimieron criterios sin visión estratégica y redujeron su actividad a las expectativas electorales. La propuesta fracasó. Bajo esta definición de posiciones, la factibilidad de un programa de reformas sólo podía sustentarse apelando a las masas.²³ El ejecutivo propuso la realización de un plebiscito que reformase a la Constitución Política en materia de composición parlamentaria.²⁴ Nuevamente, en la práctica, la afinidad de los partidos de centro se diluyó y primó la heterogeneidad oponiéndose a la realización de esa consulta popular. El plebiscito suscitó oposición también en los gremios empresariales y en las fuerzas armadas. Al no realizarlo, los acontecimientos políticos que le sucedieron se redujeron a la negociación de cúpula entre élites políticas. De este modo, también el cambio se redujo a la expectativa de una legislación progresista de difícil aplicación por la debilidad presidencial [...].

El enfrentamiento bélico de enero y febrero de 1981 con el Perú impuso su lógica a la coyuntura. La seguridad territorial debió privilegiarse como objetivo de gobierno. La consecuencia fue un redoblado tutelaje de las fuerzas armadas a la gestión política y presiones internas por la superación del problema fronterizo. También se adoptaron medidas económicas para financiar el gasto público producto de la emergencia, las que finalmente aceleraron los efectos de los síntomas de la crisis económica que se venía arrastrando desde la transición

23 Esta propuesta fue acompañada por algunas medidas “heroicas” como la virtual “duplicación” del salario mínimo vital, que pretendían restituir la capacidad de consumo represada durante la dictadura militar.

24 La intención política de la consulta popular básicamente consistía en dotarle al Presidente de la República de la facultad de disolver el Parlamento y convocar a una nueva elección parlamentaria. En este caso, la disolución no comprometía al presidente, quien mantenía facultades legislativas ad referendum. Pese a su fracaso, esta propuesta se ha mantenido en la escena política, y fue procesada por las dos Asambleas Constituyentes (1998 y 2008). Finalmente, se ha concretado como una fórmula denominada en la jerga popular como “muerte súbita”, cesación simultánea del cargo en la Constitución neopopulista.

a la democracia [...].

La muerte del presidente Roldós, en mayo de 1981, cerró un ciclo de expectativas de reformas sin concreción. La demanda popular por redistribución económica y de poder, que se había acumulado en la transición hacia la democracia, alcanzó muy pocos logros y se perdió un espacio para viabilizarla.

El ascenso del partido Demócrata Popular (Demócrata Cristiano) a la Presidencia de la República a través de Oswaldo Hurtado (1981-1984) cambió la correlación de fuerzas en la escena oficial. Se reflejó en la modificación del discurso político y en la problemática que el gobierno abordó. Un conjunto de situaciones precríticas se presentaron en la economía. Obedecían, básicamente, a las dificultades del sector externo, que hicieron visibles las distorsiones económicas internas. El gobierno manejó estos síntomas recesivos como una “amenaza” al pueblo, a las corporaciones y a las fuerzas políticas. Este manejo del hecho económico acarreó dos consecuencias.

De un lado, la utilización del discurso económico para congelar el tema de la reforma y la respuesta a las fuerzas políticas y sindicales. La problemática económica copó el escenario y se impuso un criterio para estabilizar a la democracia. A saber, que el equilibrio económico determina la estabilidad democrática y que debía eliminarse cualquier forma ideológica de inseguridad para el capital. De otro lado, el mecanismo utilizado fue la corporativización de varias instancias estatales, no sólo en la convocatoria al conjunto empresarial a constituirse en bases orgánicas de la gestión de gobierno, sino cediendo parcelas cada vez mayores del aparato estatal a la directa gestión de los organismos empresariales serranos [...].

El gobierno demócrata-cristiano sistemáticamente pretendió cumplir varios objetivos. Su problema central fue tratar de constituirse en representación orgánica de un frente empresarial, especialmente afincado en la sierra. Persiguió su consenso y legitimación para la gestión pública. El programa y el manejo de la política económica y social fueron los instrumentos que permitían la prueba de confianza. Articulado a esta pretensión, el gobierno intentó varias alianzas con partidos políticos alrededor del gobierno. A través de ellas deseaba una

cuota de negociación en el Parlamento y una apariencia de asentimiento de las fuerzas políticas, que le permitiera evadir la falta de consenso entre los sectores populares, evitaba así que se transformaran en una oposición activa [...].

¿Cuál fue el conflicto político más complejo que debió resolver el gobierno de la Democracia Cristiana? Fue evidente el carácter prematuro con el que la Democracia Cristiana llegó a la gestión pública y dentro de un sistema de partidos aún germinal. Esto obligó al partido de gobierno a reconocer que el gobierno no fue partidario, ni siquiera que tuvo sus bases fundamentales en una alianza. En este sentido, la Democracia Cristiana, en tanto aparato, no fue el instrumento fundamental de relación del gobierno con la sociedad. No aportó organizativa ni programáticamente, de modo cotidiano, a la gestión pública y la función Ejecutiva soportó bajo sus espaldas el peso del conflicto político. El Parlamento ocupó el escenario político.

La función Legislativa se redujo a la tarea fiscalizadora. Al hacerlo, y de modo poco coherente, fue un co-gestor de segundo rango de las tareas administrativas del gobierno y no fue una orientación político-legislativa, que enlace a las demandas del movimiento social con el escenario público. El acontecer legislativo diariamente se deslegitimó frente al pueblo. De un lado, el Parlamento cerró sus puertas al movimiento popular y funcionó como un detonador para la explosión que se produjo. De otro lado, frente al momento límite del conflicto político del centro con la derecha tradicional, ésta hizo prevalecer su capacidad de boicot desde el Congreso Nacional.

La producción de la legitimidad: la primera vuelta electoral de 1984

[...] El tercer gobierno de la democratización (1984-1988) combinó los siguientes elementos: neoconservadurismo político, autoritarismo en la gestión, débil neoliberalismo económico, crisis económica inesperada y el sostenimiento formal del ordenamiento jurídico democrático. La pregunta que ordena la reconstrucción de las principales líneas de conflicto de la coyuntura es la siguiente: ¿Bajo qué circunstancias la sociedad ecuatoriana enrumbada en el camino de la institucionalización produjo un fenómeno autoritario?²⁵ [...]

25 Przeworski, Adam (comp.), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

En 1983, el Frente de Reconstrucción Nacional²⁶ planteó “orden y moralidad” como sus voces de mando. Con ellas trató de recoger a las demandas de la derecha económica y de la derecha política, y desplazar a los temas con que los partidos de centro comandaron ante los electores [...] tales como el cambio estructural, la dependencia externa y los servicios sociales. En Ecuador, la ideología del orden refirió, en esa coyuntura, a la ofensiva empresarial por remplazar la agenda de la transición a la democracia, una vez conseguido el salvataje, con tres aspectos concretos que demandaron los empresarios y que los unificaron.

a) En la ideología empresarial, las relaciones laborales son un punto para su aglutinamiento. Plantearon que el entonces vigente orden jurídico era desfavorable para el capital y permitía a las autoridades laborales circunstanciales distanciamientos de los empresarios. Por ello plantearon que era necesario imponer orden desde el Estado, para controlar las “desmedidas” demandas laborales, que solamente deberían corresponder a los incrementos en la productividad y en la ganancia de las empresas.

b) La democratización aglomeró demandas populares, por ejemplo, salarios, precios, condiciones de trabajo y habitabilidad, reforma agraria, nuevas formas de organización social y económica. Estas demandas no fueron mayormente respondidas por el sistema político pero, a criterio empresarial, la forma cómo se tomaron algunas medidas fue producto de la falta de autoridad para detener esas demandas.

c) Durante los gobiernos de Roldós y Hurtado, la derecha criticó la conducción “incoherente”. Esta fue la razón principal para que los empresarios exigieran “seguridad para invertir” [...].

La derecha planteó cuidadosamente otros temas con los que hizo una oferta política más moderada. Por ejemplo, el reconocimiento de la “injusticia social” como un factor presente a lo largo de la historia ecuatoriana, pero que dicho reconocimiento no podría conllevar la conclusión política de que superarla es cuestión de un gobierno. Más aún, que la condición debía ser primero acumular riqueza y luego redistribuirla.²⁷

26 Agrupación representativa de varios partidos de derecha dirigidos por el Partido Social Cristiano, asentado en empresarios radicados en la costa, liderada por León Febres Cordero, ex dirigente gremial de los industriales de la costa y legislador, cabeza de la oposición parlamentaria.

27 En este razonamiento, la premisa mayor fue de izquierda (injusticia social), la premisa menor

Hubo una deliberada intervención para recortar aristas “extremistas”, fundamentalmente del discurso electoral. El objetivo fue no sólo la creación publicitaria de una imagen centrista, tendencia por la cual ya se había pronunciado el electorado ecuatoriano, sino reflejar la negociación interna con algunos empresarios que apoyaron a la candidatura de la derecha.²⁸ En suma, la “centrización de la derecha” en la coyuntura de 1984 tuvo por objeto lograr legitimidad popular para un programa antipopular [...].

[...] En la coyuntura electoral de 1984 no sólo estuvo en juego un arrepentimiento masivo del voto por el centro. Se jugó el problema de una “salida” a la crisis mediante la administración del salvataje. El modo de afrontar la crisis no podía ser neutro. La derecha usó polaridades como reconstrucción frente a inundaciones, decisión frente a incoherencia, liderazgo frente a “estudiosos” de la política, riqueza frente a tecnoburocratismo, etc. El centro no presentó sus propios temas, sino que asumió la imposición de la derecha y pretendió reinscribirlos en un contexto diferente. Así, el centro planteó que el país debía ser reconstruido, circunscribiéndose a la restitución de las condiciones de crecimiento anteriores a la crisis, sin hacer relación a la naturaleza de la crisis y a la necesidad de cambio; y, se anunció como un correcto y coherente administrador de la crisis, cuando la demanda popular electoral consistía en la satisfacción de sus necesidades básicas y en la expresión política.

En este cambio de agenda se localizó la debilidad básica del centro para su comunicación política con el electorado. Se anunció a sí mismo como administrador estatal, a través del manejo de un “lenguaje de Estado” antes que utilizar un lenguaje que representara a la demanda social.²⁹ La derecha demandó desde fuera del Estado, mientras el centro respondió como un tecnoburócrata. La aproximación discursiva entre el centro y la derecha dejó sin canales de

fue de centro (como solucionarla) y la conclusión fue de derecha (acumulación, no redistribución). Este es un ejemplo de cómo construyeron una imagen de centro cuyo contenido fue de derecha.

28 Esta negociación finalmente se produjo alrededor de la forma de “solucionar la crisis”, con puntos de acuerdo como la política laboral y de desacuerdo como la política arancelaria.

29 La derecha sostenía como prioridad bajar el déficit fiscal, ya que el centro habría desperdiciado recursos en gastos ordinarios burocráticos (la referencia implícita era la política social). El centro polemizó —como cualquier administrador público— con la solicitud a la derecha que especificase los rubros en que se debía bajar el gasto público. La derecha replicaba abriendo otros frentes discursivos como la corrección de los defectos de la balanza de pagos, etc.

expresión a los sectores medios y populares, pues la agenda política no caminaba hacia la creación de un sistema de concertación social y/o política, que reconozca al conflicto, condicione a la política pública, y genere condiciones autónomas de participación electoral y política.

El significado de la derrota del centro en 1984

El margen con que la derecha ganó las elecciones de 1984 mostró un país escindido entre dos tendencias que marcaron su futuro inmediato, competencia entre los actores políticos básicos que se habían destacado como los emergentes en la democratización: la derecha de matriz empresarial/gremial y el centro ligado a las clases medias con referencia a los actores internacionales clásicos como la democracia cristiana y la socialdemocracia.

[...] En 1984 se registró la primera elección presidencial en democracia, que marcó a la instalación del mercado político, convirtiéndose en un síntoma de la modernización en la política. Se trató del inicio de campañas electorales con costos onerosos que generaron, posteriormente, una gran presión por la regulación del gasto electoral público y privado. En ese contexto, la derecha invadió la conciencia de los electores con una campaña publicitaria que logró identificar al centro-izquierda con el gobierno –cuyo desprestigio fue un lastre– y ofertó como programa de gobierno todo cuanto creía que constituía la necesidad popular,³⁰ distanciándose del gobierno y las políticas públicas de “salvataje” de las que había sido la principal beneficiaria.

La crisis fue el tema que atravesó a la coyuntura ideológico-electoral de diversos modos. La crisis generaba distintos niveles de incertidumbre, siendo el fundamental, el modo cómo se manejaría el salvataje económico. Sin embargo, la derecha eludió el contenido del tema de la crisis. Su propuesta consistía en el retorno del país a las condiciones económicas previas a la democracia, como imaginario social. El mensaje subyacente a esta imagen era recobrar las políti-

30 La principal consigna del Frente de Reconstrucción Nacional fue “pan, techo y empleo”, la que había sido utilizada con éxito por diferentes partidos de América Latina. Cumplió la función política esencial de la consigna de resumir el diagnóstico de la situación actual sobre la que se trata de incidir y establecer el rumbo de la intervención política, como expectativa de resultado y voz de mando práctica.

cas económicas de transferencia de excedente petrolero, ahora bajo dirección civil, las que habían creado las condiciones más favorables de la vida republicana para el resurgimiento y la reproducción de todos los actores económicos, incluyendo a los nuevos. En el discurso político, esto se tradujo en una oferta de acumulación relativa para los sectores medios, mejores condiciones de crecimiento para los empresarios y mantenimiento de las condiciones de vida para los sectores populares [...].

La tendencia de centro-izquierda, en cambio, sí trató el tema de la crisis desde la noción de “recuperación desde abajo”. Para ello esbozó una imagen de acción estatal como promotora activa de la economía, especialmente del desarrollo agrario y del empleo, insinuando también a la participación de otros sectores de la economía urbana. Este mensaje sobre la crisis tuvo como interlocutores a los sectores populares y medios de las ciudades intermedias y, también, a sectores campesinos y habitantes de parroquias rurales y pueblos. Si bien la Izquierda Democrática no presentó un proyecto de origen agrario, su discurso viabilizó una expectativa pluriclasista más intensa en este ámbito y en las ciudades intermedias, que en las grandes. En diversos sectores sociales se pudo constatar una actitud negativa hacia el discurso del Frente de Reconstrucción. Esta oposición se basaba en que la administración de los recursos no debía hacerse con la lógica de la gran empresa que, en otra lectura del juego de oposiciones, la gran empresa tuvo asiento en las ciudades principales [...].

El Estado, administrado por un gobierno de centro-izquierda, de un lado, racionalizaría aquella correlación de fuerzas evitando el deterioro de los respectivos mercados y de su capacidad de consumo, que en caso contrario, al ser “liberadas” las fuerzas del mercado, terminarían en un acelerado deterioro. El mensaje de la centro-izquierda pretendía asegurarles un futuro de clase y no el deterioro de sus condiciones de clase. De otro lado, las fracciones emergentes de capital que buscaban ocupar un lugar en la economía y sociedad estaban asentadas fuera de las ciudades primadas. Al alinearse con la centro-izquierda disputaron a las fuerzas tradicionales locales su presencia y hegemonía en los subsistemas políticos territoriales. En el caso de los sectores subalternos, la disputa también significó un acceso a la política local y cierta distribución del poder. [...] En suma, la tendencia de centro-izquierda se había constituido en

una forma defensiva y tímida de afrontar el cambio, que asumiese a la justicia social con ponderaciones precisas. En tanto, su antagonista electoral propuso un cambio, con incertidumbres, pero repleto de expectativas.

En los años en análisis, el proceso dominante fue la búsqueda de una cierta organicidad para la representación de las “clases” y la tensión por lograr una cierta (re)corporativización de la política, mientras que paralelamente se conformó un sistema nacional, con base en el binomio partidos/Estado, y comenzaron a constituirse subsistemas regionales que ampararon a la constitución de los actores. La corporativización de la demanda en los dos lados de la sociedad, los gremios –cámaras empresariales o centrales sindicales– fueron los espacios donde se refugió la demanda explícitamente clasista, arrastre de la modernización petrolera.

En el caso de los empresarios, esta demanda fue elevada al rango de práctica estatal, ya que los gremios pugnaban por corporativizar a segmentos del aparato estatal y, en el mediano plazo, no pudieron trasladar la demanda que representaban hacia la política. Mientras que en el caso de los sectores subalternos, también se delineó una presentación pública corporativizada. En lugar de profundizar la participación política, que inicialmente fue electoral, se convirtió a los partidos de izquierda en meros altavoces de las demandas corporativas. Esta forma de presentación de los intereses sociales subalternos ante el escenario político retrasó la constitución de un sistema político moderno, por la limitada capacidad de la institucionalidad para procesar a las demandas. El Estado no fue capaz de combinar la demanda popular con la gestión [...].

En esos años, la sociedad estuvo identificada más cercanamente con las clases, mientras que la política estuvo asociada con los partidos. La “organicidad” de la política fue buscada en la conciliación de la sociedad civil –la trama clasista– con la sociedad política –la forma políticamente organizada de la sociedad–. La sociedad buscaba a los partidos como mecanismos de expresión de los intereses a ser representados. El proceso se interrumpía por la inexistencia de los organizadores colectivos de esas percepciones que hubiesen permitido la expresión de esas necesidades en intereses representados.

En medio de aquel vacío se configuró un “mito”, el que temporalmente llenó al vacío: la imagen de organización, que no se correspondía a una realidad partidaria o de organización política, llenó el escenario público y creó una “fantasía” de sociedad política, en relación con la Izquierda Democrática (socialdemócrata), principalmente, y secundariamente, con el partido Social Cristiano (neoconservador). Fueron dos versiones diferentes de modelos partidarios, obviamente con discursos ideológicamente contrapuestos, pero que navegaron sobre la misma necesidad / disponibilidad de las masas para la política partidaria (o la organización de la sociedad para la política).³¹

La ideología política del neoconservadorismo criollo: 1994-1998

Al existir una fractura entre necesidad, interés y representación, el liderazgo fuerte fue la figura que sustituyó temporalmente las carencias, y precariamente rearmó el consenso acerca de la democracia, particularmente porque ofreció a los actores corporativos una vía hacia la política. En este caso, León Febres Cordero —que como hemos mencionado fue el líder de la derecha de origen corporativo que empujó hacia la participación democrática a los industriales de la costa—, se constituyó, desde su gobierno (1984-1988), en el líder más importante de la derecha durante la historia republicana durante el siglo pasado.³² Con la elección de León Febres Cordero para la presidencia de la República, se estructuró una ecuación política de funcionalidad sistémica conformada, por un lado, por el liderazgo fuerte; y, por otro lado, por la imagen —y algunos pasos prácticos— de organización de los partidos socialdemócrata y derecha. El mito partidario anunciaba a la formalidad política, mientras que en sus raíces

31 La presencia orgánica de los partidos se desarrolló localmente a través de la organización territorial o de los gobiernos locales, instancias desde las cuales se desarrollaron la organización y los servicios. A la emisión del discurso partidario mediático de la Izquierda Democrática —que también se inauguró para estos años—, el testimonio personal del líder Rodrigo Borja convirtió al mensaje en credibilidad. Es decir, el trabajo orgánico a partir de un mensaje político general previo se convirtió en inclusión electoral por la comparecencia personal del candidato. En ese momento, la conformación social de la política en Ecuador hacía indisoluble a la organización política de la electoral. Los partidos levantaban un discurso coherente con una necesidad social, acción que impedía o atenuaba la fractura del “mito” ante las bases sociales. Los partidos actuaron como vectores de cohesión social, siendo esa la virtud del mito de la organización política, que siempre fue mayor que la realidad de organización social de los partidos.

32 Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994; y Henderson, Peter V. N., *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*, Quito, CODEU, 2010.

se incubaba una tendencia sólida hacia la “informalidad política”. Así, se rearmó el consenso pasivo para el sistema político a través de una oferta electoral socialmente comprensiva y discursivamente amplia. Esta fue una debilidad muy grande de la institucionalidad política pero, a la vez, su mayor soporte y potencialidad para reproducirse en medio de la informalidad.³³

El gobierno articulaba buena parte del pensamiento neoconservador ecuatoriano –acunado para esos años por el partido socialcristiano– a través de las relaciones de reforma compulsiva que debe entablar con la economía, la conflictividad social y la organización de la política. La gestión estatal se redujo a la obra pública, cuyo contenido final es el servicio social en aquellas áreas en las que no habría podido ingresar la empresa privada. El neoconservadurismo criollo analizado planteó dos tipos de intervención para la nueva ética estatal. Por un lado, la reconversión de las actividades del Estado hacia las áreas consideradas como sus espacios naturales, fundamentalmente en temas económicos. Se la presenta como una reconversión ética y como una devolución de eficiencia (reglas para que la empresa privada pueda reconstruir sus bases de acumulación).

El argumento fuerte contra el Estado fue la eficiencia administrativa. El radicalismo conservador lo convierte en argumento contra la sociedad (“No existen países subdesarrollados sino mal administrados”). La línea de argumentación prosigue planteando que los “centros de decisión estatal” son una forma de coerción económica contra el “productor”, actor privilegiado de los neoconservadores ecuatorianos. Finalmente, el Estado debe ser concebido como el organizador de la desaparición de la política, complementariamente a la ausencia ante la economía pero omnipresencia frente al conflicto social y político [...]. El pensamiento neoconservador temió a la identidad colectiva. Apeló al individualismo y la concurrencia al mercado político. La práctica autoritaria y la intimidación estatal forzaron al debilitamiento primero y luego la ausencia de acciones colectivas de los movimientos sociales y de los partidos. La meta de los conservadores fue la unidad de la sociedad, entendida como productores necesitados y la negación de las organizaciones y perfiles que identifican a la

33 A su vez, el populismo conservó, bajo su control, la llave para transformar al consenso pasivo en movilización social, con la que amenazaba al sistema para recuperar retribuciones.

diversidad de situaciones sociales [...].

La imagen que los neoconservadores criollos proyectaron de sí mismos es la de un grupo social providencial (empresarios) capacitado para cambiar los ejes de la sociedad y al ejercicio del poder desde una perspectiva purista. La nueva “era” se definió por el cambio forzoso de identidades inspiradas en una visión restrictiva de la sociedad y la política, camino a la identidad única y homogénea, producto de la mercantilización de las relaciones políticas [...].

La reconversión conservadora de lo público y de la política por exclusión de la sociedad enfatizó en el rechazo a la concertación para la gestión pública y la dominación despótica del Estado contra la sociedad. El discurso acude al “hombre” para sustentar a la política por fuera del “estatismo”. En suma, el nacionalismo, mercantilismo e individualismo estructuran a las bases del pensamiento neoconservador.

Sin embargo de lo dicho, se pretendió generar consenso acerca del autoritarismo estatal. De un lado, los neoconservadores contaron con un volumen de aceptación electoral que trataron de transformar en una suerte de “autoritarismo legítimo”; y, de otro lado, desearon reconstruir un puente con el pueblo, al tiempo que transformaban los parámetros de gestación de esa legitimidad. En suma, trataron de resignificar a la democracia en contra de los temas centrales que guiaron la democratización.

El asiente de la propuesta fue la tradición de presidencialismo exacerbado, que tendió a erosionar a los principios democráticos. Más aun, durante este ciclo democrático, ante la inminencia de una crisis, se endurecieron las tendencias del hiperpresidencialismo en detrimento de las instancias de control social y de la soberanía popular. La omnipotencia del presidente de la República fue una apuesta contra todo el sistema político [...].

Los neoconservadores se interrogaron permanentemente acerca de ¿dónde reside y con quién se alinea la voluntad expresada cotidianamente por el pueblo? El procesamiento de esta cuestión, a su modo, tradujo las formas de percibir la legitimidad del gobierno y de la oposición.

El pensamiento neoconservador se esforzó por lograr una polarización radical

y definitiva de las posiciones políticas. Al hacerlo, pretendía eliminar a las “franjas no polarizadas” en la manifestación de la legitimidad, cuya existencia es producto de la pluralidad de opciones de la sociedad. En sentido inverso, el desconocimiento de la pluralidad le impidió aprovechar y dirigir las terceras posiciones que necesariamente existen en sociedades basadas en la heterogeneidad política [...].

Lo anterior no sólo fue un intento por recomponer a la legitimidad, sino que se lo entendió como principio ordenador de las jerarquías del sistema político [...].

El choque frontal y la iniciativa del Ejecutivo

En la coyuntura 1984-1988, durante el gobierno presidido por León Febres Cordero, se dieron dos momentos relacionados con la dinámica gobierno/oposición. En el primer momento fue de iniciativa asfixiante del gobierno sobre la sociedad tendiente a copar todos los planos y niveles de la gestión social. La característica de la democratización había sido, hasta entonces, la tendencia a expandir la expresividad de la sociedad a través de los mecanismos tradicionales de la representación y a buscar otros canales de movilización social. En aquel momento, cambió el eje hacia la primacía del gobierno contra la representación de la sociedad.

Así, por un lado, se privilegió el enfrentamiento con el Congreso Nacional dominado por la oposición; y, por el otro, se inundó al escenario de opinión con un discurso despótico que incentivó a la violencia dentro del funcionamiento social y la justificó en el ejercicio político.³⁴ Luego de las elecciones, se percibieron síntomas de una temprana debilidad en la legitimidad gubernamental³⁵

34 Una característica del pensamiento / actitudes autoritarias en Ecuador es la utilización de un lenguaje público violento ligado al escarmiento. Así, el presidente de la República León Febres Cordero –a quien los medios de comunicación de oposición habían bautizado como “dueño del país” por su actitud de patrimonialismo despótico– directamente –o a través de su vocero presidencial–, utilizó, por ejemplo, expresiones atemorizantes, como acusar a periodistas críticos como “sociólogos vagos” o contrarrestar a intervenciones de la oposición como “a los pavos se los mata la vispera”. En todos los casos, se utilizó, como estrategia política y comunicacional asociar subliminalmente estos argumentos con la guerrilla de Alfaro Vive Carajo que estaba siendo acribillada.

35 El efecto perverso de la elección mediante dos vueltas electorales –entonces la segunda vuelta se alcanzaba y se ganaba con el 50% de la votación válida– fue que en lugar de estimular a las alianzas, generaba una polarización, en que el candidato ganador de la segunda vuelta asumía el

y de dificultad para operar el aparato institucional nacional y de representación local. Los gobiernos locales y el Parlamento en manos de la oposición condujeron al ejecutivo a crear instancias de gestión paralelos, que finalmente fueron escenarios de choque frontal.

El ejecutivo conformó un aparato de gestión local dependiente de la Presidencia de la República, que convirtió a los gobiernos subnacionales en ventanillas de segundo orden para la operación del presupuesto nacional. Respecto del Parlamento, hizo uso arbitrario de una facultad constitucional mediante la cual el Presidente de la República podía presentar “leyes de emergencia económica”, que en un corto y perentorio plazo, debían ser tratadas, o se aprobarían automáticamente por ministerio de la Ley. La estrategia gubernamental consistió en empezar por una intervención “ordenadora” en la política que abra condiciones para una apertura económica. De este modo, se armó el andamiaje jurídico-institucional para la conversión neoconservadora de la política, principal intención en la coyuntura, y secundariamente para los cambios aperturistas de la economía, que no alcanzaban a una intervención neoliberal ortodoxa, ni extremadamente prescindente de Estado.

La oposición actuó con relativa coherencia a nivel parlamentario. Los principales partidos de centro-izquierda y de izquierda marxista conformaron un frente denominado “Bloque Progresista”³⁶ cuyo principal objetivo fue resistir la ofensiva del ejecutivo y utilizar los espacios de decisión política bajo responsabilidad del Parlamento, en especial instancias mixtas de justicia y representatividad como el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral. El Bloque Progresista cumplió con relativa eficacia sus propósitos. Sin embargo, no pudo extender su alianza hacia la sociedad, dando curso más amplio a la confluencia de fuerzas de la tendencia.

El bloque parlamentario de gobierno se estructuró con base en los partidos que conformaron el Frente (electoral) de Reconstrucción Nacional –triumfante en 1984– y los partidos de centro-derecha, básicamente de corte populista, quie-

gobierno respaldado en un consenso exiguu, como fue el caso de León Febres Cordero.

36 Los partidos integrantes del bloque progresista fueron Izquierda Democrática, ID, y Democracia Popular, DP, Frente Amplio de Izquierda, FADI, y Movimiento Popular Democrático, MPD. Cf. Amparo Menéndez Carrión, *op.cit.*, pp. 189-217.

nes actuaron como respaldo al ejecutivo y, en esa medida, obtuvieron réditos de política pública.³⁷

Apenas iniciado el gobierno de León Febres Cordero, la oposición entró en escena a través del Bloque Progresista al ganar la presidencia del Parlamento, de ese modo definió al escenario privilegiado del conflicto, pero, a la vez, asumiendo como consecuencia futura, la “hiperparlamentarización” de la política,³⁸ tendencia que acompañó a la dinámica gobierno/oposición y perduró durante la democratización. Si bien el bloque mencionado logró mantener la mayoría, los artificios gubernamentales para desestructurarlo minaron ocasionalmente a las bases de la oposición.³⁹ Es tradicional la movilidad de un significativo grupo de parlamentarios entre varios partidos, que corresponde a un escenario conformado con base en un electorado flotante y a partidos de débil estructura orgánica. El Bloque Progresista perdió fuerza, situación que denotaba la relación de los partidos con sus sustentos regionales y sociales.

El sistema de partidos actuó como viabilizador de la democracia en contra de las modalidades más oligárquicas de control, pero presentó a su eslabón más débil en la calidad de los cuadros y operadores, fundamentalmente, los parlamentarios.⁴⁰ Ecuador vivía entonces una transición en la conformación de la “clase política”,⁴¹ que se distanciaba de la sociedad civil –origen de su representación– para acercarse a la política pública, fuente del rentismo y por esa vía del clientelismo. En la conformación de los distintos parlamentos de la democracia se pudo observar que, sistemáticamente, los diputados reducían la política a los límites del Parlamento. La “hiperparlamentarización” los convertía, por sí mismos, en un poder, que rebasó incluso a sus propios partidos, con los que plantearon distancias, contradicciones y rupturas. Se trataba de una

37 Seguramente no ha existido otro momento en el actual ciclo democrático en que la política pública haya actuado de modo tan rígidamente direccionado hacia la creación de grupos económicos con asiento regional en la costa.

38 Cf. Enzo Faletto, “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979”, en Verdesoto, Luis, *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito ILDIS, 1991.

39 Cf. Andrés Mejía, “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”, en *ICONOS N° 6*, Quito, FLACSO-Ecuador, 1999.

40 Cf. Araceli Mateos Días y Manuel Alcántara Sáez, *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*, Quito, Gobierno del Ecuador-BID, 1998.

41 Cf. Gaetano Mosca, *op.cit.*

debilidad intrínseca de los partidos frente al rentismo público. Los partidos no alcanzaron a sostenerse dentro de la sociedad y localizaron toda su fuerza en la función pública, en el gobierno nacional, en el Parlamento o en los gobiernos subnacionales. La amplia gama de parlamentarios que tenía origen en las partes más heterogéneas y ambiguas de las sociedades regionales, se expresó en una debilidad ideológica y orgánica de la representación política, especialmente en el ámbito nacional.

El ejecutivo actuó sobre los cuadros parlamentarios de la tendencia de centro-izquierda, aunque debilitó a sus flancos al conseguir la migración estable de parlamentarios desde la oposición hacia el gobierno. Los nuevos diputados gobiernistas sucumbían ante opciones tales como demandas regionales versus intereses partidarios; intereses populares locales versus actitudes políticas; oposición política versus obras que respondan a las necesidades de sus representados. El ejecutivo había impulsado con varios instrumentos, especialmente la discreción presupuestaria para la asignación presupuestaria a las localidades, una articulación clientelar con los territorios soportada en la malversación de la representación y en la expropiación de la voluntad local.

El ejecutivo complementó el drenaje de parlamentarios opositores, con una escalada autoritaria, sintiéndose único depositario del control de la constitucionalidad de los actos de todo el sistema político y, consiguientemente, utilizó los instrumentos coercitivos de que disponía para desconocer los acontecimientos producidos por la oposición, básicamente el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia.⁴² La salida a este conflicto implicó un triunfo relativo de la posición gubernamental, situación que dio inicio a una sistemática deslegitimación

42 Cabe destacar, en perspectiva del análisis de todo el período democrático, que en Ecuador la disputa por la interpretación de la Constitución fue un eje central, la que en principio reflejaba a la correlación parlamentaria, pero en su segundo y más profundo plano, comprendía a un sistema de decisiones políticas articulado en torno a la desconfianza y a la desacumulación de significaciones políticas. Los actores “marchan sobre el mismo terreno” en la construcción y acatamiento de los significados de las normas y disposiciones legales y constitucionales. Las normas y las instituciones son significantes que, en cada nueva circunstancia, debían buscar su interpretación y los significados que le atribuye la coyuntura política. Igual apreciación puede hacerse respecto de la justicia y su administración. La manipulación partidaria de la administración de justicia, particularmente del nombramiento y asignación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como la interpretación de la Constitución ajustada a los intereses coyunturales del bloque en el poder fueron comportamientos que se reprodujeron en los diferentes períodos de este ciclo democrático.

de la legalidad. Puede sostenerse que, con ello, se persiguió una “legalidad no aceptada”, que amparó a formas anómicas de comportamiento social y político, base de la reconformación autoritaria [...].

La oposición trató de sostener la institucionalidad política contra el desbordamiento que pretendían los neoconservadores. Estos, a su vez, generaron una apariencia, la tercera posición parlamentaria, bajo el supuesto de que la polarización habría creado un espacio independiente de la pugna ejecutivo/oposición. Desde entonces, todas las acciones que se emprendieron desde el Parlamento se caracterizaron por la docilidad al gobierno y el enfrentamiento con la oposición. Fue el momento de mayor fertilidad legislativa del proyecto neoconservador. Se convirtió al Parlamento en un espacio de manejo de pequeños intereses particulares, cuya mejor manifestación fue el intento de los parlamentarios de mayoría por “auto-prorrogar” sus funciones,⁴³ que no llegó a concretarse pero que deslegitimó a los apoyos incondicionales al gobierno. También se trató de provocar una reforma constitucional que permitiera acumular más poder en la función Ejecutiva y crear sistemas de decisiones al margen del control de la responsabilidad. Esta propuesta también fracasó [...].

La cotidianidad de la violencia estatal

La política estatal hacia los medios masivos de comunicación consistió en una ofensiva hacia la desinformación de la sociedad. La necesidad gubernamental consistía en romper, no sólo con el discurso político de la oposición, sino en acabar con la comunicación política entre los actores de la sociedad. Para ello se basaron en la sobresaturación del discurso electoral a que fue sometido el país. Se cancelaron los programas de opinión política, que si bien no fueron ideológicamente formativos, permitían transparentar los movimientos políticos y de los actores de algunos conflictos. La única opinión que en ese momento calificó acontecimientos –reconstruyó, adecuó y enalteció los que provocaba y deslegitimó a los oponentes– fue la del gobierno. A su juicio, la emisión gubernamental debía ser la única productora de mensajes políticos. La concentración y control de la información y la exclusión de la opinión de los

43 La Constitución vigente previó la renovación de los parlamentarios provinciales cada dos años de gestión.

contradictores fue la condición de posibilidad de gobierno. No sólo se persiguió la existencia pasiva de la oposición sino su negación.

La oposición no logró una respuesta colectiva para expresar la disconformidad con la censura. Siguió los pasos de la legalidad y apeló a alianzas con la disidencia de los neoconservadores. Más allá de la táctica, fue evidente que la oposición no pudo ser protagonista de derechos y garantías ante el Estado. La misma noción de ciudadanía estuvo en cuestión. Para retomar la iniciativa, la oposición se planteó la reconstrucción del escenario político, esto fue, rearmar el sistema que permitiera la competencia política, desarrollar la opinión y regenerar las condiciones que posibilitaran construir opciones. Ante la invasión de opinión estatal, la sociedad se constituyó en una opción cuyo canal fue el electoral.

El acontecimiento que desbloqueó y catalizó al sistema de conflictos de la coyuntura fue la suspensión de la exportación de petróleo por la ruptura del oleoducto.⁴⁴ Un gobierno en ofensiva política sin recursos para la política económica fue una ecuación catastrófica. Entonces, comenzó la utilización de la crisis como pérdida del futuro. Se planteó un orden social cerrado en que el futuro no existía. La derecha se proyectó como la realización del futuro, es decir, una actualidad en la que no se podía entablar diálogos acerca de alternativas. En este contexto el gobierno abordó, discursivamente, la cuestión de la subversión y, de modo fáctico, la lucha contra el movimiento “Alfaro Vive Carajo”.⁴⁵ Al hacerlo, se debilitaron principios elementales de concepción de la política.⁴⁶ En la ideología gubernamental, la lucha política se planteó como una

44 La consecuencia fue la pérdida del excedente público, base del clientelismo y de las políticas públicas, que actuó como “gran elector”.

45 Este grupo propuso la lucha armada contra el gobierno neoconservador. Estuvo formado por cuadros jóvenes, de clase media, sin inserción en los movimientos sociales. Ideológicamente enarbolaron la continuidad de la Revolución Liberal (1895-1911), a su criterio, truncada por los liberales que, con la derrota de la fracción radical, fue traicionada. Retomaron la radicalidad del discurso industrialista, del nacionalismo y de las prácticas revolucionarias. Fueron duramente reprimidos y desbaratadas sus redes. Algunos de sus integrantes se vincularon a otras opciones guerrilleras en los países vecinos.

46 Por principio, la política es, al menos, ternaria. Es decir, es conflictividad entre actores ubicados en diversas posiciones del espectro político. A partir de su identidad y de su entidad, los actores deben competir y negociar, alineándose en función de sus objetivos, e incorporando a otros actores para orientar su comportamientos a partir del consenso.

polarización de campos: los ecuatorianos estaban contra el gobierno o con él; eran opositores, destructivos y subversivos o colaboradores, reconstructores y ciudadanos. Desapareció la pluralidad de opciones políticas y la pluridimensionalidad de las alternativas. Bajo aquellas premisas, la política se redujo al control y subordinación permanentes del adversario [...].

Los obreros, una vez más, así como en la transición a la democracia cuando fueron provocados por la represión, cambiaron los parámetros de sus comportamientos. La democracia había levantado expectativas de movilidad, y el autoritarismo les situó por detrás de los mismos grupos que actuaban como su retaguardia. Perdieron el sentido de la historicidad. Sus objetivos fueron sostener el empleo y conseguir ingresos adicionales. Estas condiciones permitieron al gobierno agilidad en las negociaciones sindicales, superficializar los pliegos reivindicativos e intervenir contra los sindicatos para generar paralelismo o destruir a las organizaciones. Esta situación fue una prueba de la debilidad de la organización social en la que, en algún momento, se pretendió basar a la modernización política.

La violencia estatal estructuró un tipo de comunicación política ante la ausencia de un procesamiento moderno de la conflictividad. A este nivel no existieron los actores sociales que demanden sino los liderazgos, quienes enfrentaron como tarea central a la reproducción del control territorial. La política se diluyó en el control estable del territorio, base de poder. Los partidos no rompieron con esa estructura, y la política no tuvo como ámbito a la conformación del escenario público.

La oposición contiene el miedo y ocupa el escenario

La situación antes descrita fue manipulada con eficacia desde el gobierno neo-conservador. Este elevó a primer plano de su gestión el tema del control de las ciudades y las regiones, a las que entendió como base de su legitimidad y respaldo para su gestión. Al hacerlo permitió —y de algún modo exacerbó— la generalización de la violencia. De este modo amparó las disputas por el control territorial, en que el Partido Socialcristiano —partido de gobierno— buscó asentar una organización que mezclaba aparato público territorial y control parti-

dario.⁴⁷ Varios grupos se sintieron respaldados para enfrentar a la oposición. Se dio inicio a una virtual “guerra sucia” dentro de un contexto de cooptación estatal de las necesidades más inmediatas de los marginales urbanos [...].

Las elecciones para la renovación parcial del Parlamento y de los gobiernos subnacionales se complejizaron por la convocatoria a una consulta popular simultánea propuesta por el ejecutivo, con múltiples objetivos, aunque destinada a desestructurar el sistema de partidos. En el primer plano, se intentó legitimar la gestión gubernamental. La oposición consiguió revertirlo y otorgarle el significado de rechazo al gobierno. En un segundo plano, en la voluntad gubernamental estuvo convertir en ilegítimo al pronunciamiento popular que legitimaba a la oposición. La elección parlamentaria, que se realizaba bajo los preceptos y reglas de un régimen de partidos, simultáneamente, se hubiese deslegitimado por el rechazo hipotético (pretendido por el gobierno) en la consulta a tal régimen. En todo caso, no importaba el resultado de la consulta ya que hubiese prevalecido la decisión popular debilitando al sistema de partidos. El pronunciamiento contradictorio hubiese nacido del mismo elector y no del gobierno. Los términos de la consulta fueron congruentes con la reconversión de las identidades políticas y el desgaste de las identidades colectivas, pretensiones políticas del neoconservadurismo [...].

La lucha en la consulta popular fue una competencia por el significado. Sin que se llegasen a levantar todos los contenidos de fondo, en la superficie se fusionaron todas las oposiciones al autoritarismo. La consulta popular desbordó a sus propias formas institucionales y se convirtió en la mayor agregación de contenidos opositores represados. La definición de independientes que se manejó fue “no organizados”, “sin partido”, “no sometidos ideológicamente”, en suma, actores “libres” con capacidad de componer un mercado político, ideológico y social. En contraposición, los partidos fueron presentados como una forma oligopólica que condicionaba a la libre oferta y a la competencia política; como forma que impedía la expresión libre y copaba el mercado. En

47 Se trató de un experimento de reconfiguración de un partido de derecha basado en la indiscriminación entre aparato partidario y aparato estatal, nacional y subnacional. La dinámica de control indiscriminado de la gestión pública y la gestión social rebasó a la mera utilización del aparato público como aparato partidario, en la que además se comprometía a la gestión económica mediante la gestión de la política pública.

suma, en la expresión gubernamental los partidos fueron representados como una “tiranía colectivista”.

En las elecciones seccionales de 1986, la derrota de los partidos del gobierno y sus aliados en todos los niveles se constituyó en un síntoma del crecimiento de la oposición y de sus tendencias político-electorales. La composición de los gobiernos subnacionales y el Parlamento volvió a ser mayoritariamente opuesta al régimen y correspondió proporcionalmente al rechazo del mismo en la consulta. De este modo, quedó seriamente fracturado el sustento gubernamental. Desde todos los ángulos se demandó cambios en la gestión gubernamental, que devolvieran al país a la ruta por la consolidación constitucional y que permitiesen, en 1988, una transición gubernamental a la oposición dentro de las normas. El Parlamento volvió a ser el centro aglutinador de la política. De algún modo, todos los electores sociales organizados –gremios y partidos– convergieron en la actividad parlamentaria, que aparecía como el principal resguardo de la sociedad y palanca para la recomposición de la democracia. [...] El gobierno debió enfrentar una inicial y larvaria oposición de sectores empresariales medianos, afectados por la política económica. Se manifestó, además, como recorporativización de los empresarios de todo tamaño para la defensa de sus intereses y su repliegue de la escena política.

Las ciudades intermedias y el agro fueron el espacio de resistencia de la oposición. Entre 1984 y 1986 el eslabón débil fueron los sectores medios de las ciudades grandes por su débil capacidad de difusión ideológica hacia arriba y hacia abajo. El desbloqueo del miedo permitió que se alejaran de la propuesta estatal y que emergiera la cuestión de los derechos humanos transgredidos, generándose una amplia corriente que pretendió tomar cuentas al Estado. Un importante rol jugó el caso Restrepo.⁴⁸ La reivindicación masiva y políticamente significativa de los derechos humanos estuvo asociada con el perfil de la democracia que se instauró en 1979.

Conformación estatal y la socialdemocracia 1988-1992

48 Se trató de la desaparición de dos adolescentes colombianos, seguramente confundidos con guerrilleros, que fueron apresados por la policía, aupada por la permisividad del Ejecutivo en la lucha contra la subversión. El proceso que se abrió entonces afectó profundamente a la institucionalidad de la policía y a su credibilidad en la población.

Luego de que en 1984 la Izquierda Democrática fue derrotada por un pequeño margen, ganó las elecciones en 1988. Definió su programa de gobierno con base en dos parámetros: la diferenciación con el régimen precedente caracterizado por una línea conservadora de características autoritarias y la cristalización de una propuesta socialdemócrata para Ecuador. No obstante de que fue la primera ocasión en que, hasta entonces, una fuerza política ingresaba al gobierno con una coalición parlamentaria de mayoría, se planteó la apertura de una línea de diálogo que permitiese un gobierno de características republicanas, pero fundamentalmente la instalación sólida de un Estado moderno, siendo ésta su prioridad.⁴⁹

El objetivo del gobierno que se instaló fue la concreción de políticas públicas que dieran mayor presencia al Estado como fuente para la diferenciación con el sector privado, especialmente con la derecha política que se había atrincherado en los gremios empresariales. La definición básica de la propuesta de reforma fue el afianzamiento de un Estado moderno y autónomo. De este modo, la definición política de la socialdemocracia gobernante fue básicamente estatal, y asentó la tendencia con la que el nuevo centro político arribó a la democratización, en la que se incluyó a sectores sociales emergentes, especialmente, a los medianos empresariados urbanos, clases medias profesionales y sectores modernos locales (que habían ingresado a la política a través de los gobiernos subnacionales)⁵⁰ [...].

En el área económica, el gobierno presidido por Rodrigo Borja buscó grandes equilibrios macroeconómicos con singular celo, por el asedio y expectativas nacionales e internacionales que presionaban contra la posibilidad de una masiva/radical intervención estatal en la economía, que pudo agudizar a los procesos inflacionarios y contracciones económicas que había heredado. El gobierno neoconservador anterior respondió a la contracción de los ingresos petroleros con emisión monetaria, que generó presiones inflacionarias a

49 La forma usual de manejo de la mayoría en las relaciones Ejecutivo/Legislativo durante la democracia ha sido evitar el diálogo mientras se sostenga la mayoría, e invitarlo solamente ante la inminencia de constituirse en minoría.

50 Izquierda Democrática había logrado, simultáneamente a su triunfo en la primera vuelta de 1984 –previo a su pérdida en la segunda vuelta presidencial–, una ganancia en la casi totalidad de cantones del país (101 de 121), configurándose una definición en torno a los cambios de los poderes locales y en la definición de ocupación del territorio nacional.

contener las tendencias decrecientes de la reserva económica internacional. El gobierno socialdemócrata impulsó políticas austeras de manejo de las cuentas nacionales, especialmente de control de gasto público y deuda externa, y estímulos a la producción dirigida hacia los mercados interno e internacional. El consumo de los sectores medios fue estimulado puntualmente y procuró la modernización minera (empresarialización), arancelaria y tributaria [...].

La política social fue una dimensión relativamente relegada por la gestión socialdemócrata, situación que obedeció a los bajos márgenes de redistribución económica que impulsó y a la también escasa disponibilidad de excedente petrolero. De este modo, los salarios reales y el gasto social no alcanzaron una dimensión que permitiera diferenciar radicalmente a la política socialdemócrata en ese ámbito. La vocación formal por crear un ambiente propicio para los sectores populares –a través de políticas como la alfabetización, nutrición infantil (desayuno/almuerzo escolares) y el desarrollo rural– se detuvo en el umbral de la reconfiguración del Estado. El destino real de la política pública fue la creación de certidumbres para la macro-estabilidad política a través de la conformación estatal. La participación social fue asumida bajo formas convencionales y reducida a la participación político/partidaria [...].

El gobierno de Izquierda Democrática no creyó necesario incluir en su agenda, y peor aún tratar, los temas del hiperpresidencialismo y la centralidad territorial, que se perfilaban. Asumió como su tarea la estabilización de las instituciones heredadas, siendo que su futura reforma quedara en manos de la centro-derecha y luego del neopopulismo. De este modo, este gobierno se constituyó en una descendencia directa del “pacto por la democratización” asentada en una forma de Estado, que tenía una dosis mayor de intervención en la economía que de prescindencia [...].

En suma, la reentrada de la centro-izquierda al escenario público, se definió por el enorme cuidado que la socialdemocracia puso para no afectar el proceso de crecimiento económico, lo que dio como consecuencia bajos resultados redistributivos. Este especial cuidado del manejo de las finanzas públicas derivó en el momento de más sólida administración público-estatal –con resultados de eficiencia y de transparencia– pero profundamente asediada por los fantasmas de la derecha.

Examinado este momento de la democratización, desde una perspectiva estratégica, se puede afirmar que no se avizoraron los cambios que se producían en la construcción de la democracia y del Estado, que a su vez provocaron cambios sistémicos en la relación entre las formas socialdemócratas y conservadoras clásicas, especialmente, las franjas ambiguas en los roles asignados al mercado y a las funciones del Estado en relación al mercado [...].

Para la socialdemocracia ecuatoriana, la búsqueda de un actor con el cual – desde el cual– actuar en medio de las transformaciones estatales y productivas fue muy compleja. También lo fue el reconocimiento de las formas ideológicas tradicionales y de las modalidades como se producía la transformación del capitalismo. La idea del clásico socialismo democrático había penetrado en sus bases y marcado el espacio de la disputa política con la derecha y sus bases sociales [...].

La modernización política que se expresaba en una política crecientemente “mediática” obligó a la socialdemocracia ecuatoriana a trabajar alrededor de los medios de comunicación y de las estructuras urbanas de ciudades intermedias y grandes, que presentaban una multiplicidad, difícilmente asible, de actores y procesos. En consecuencia, al tiempo que los actores sociales se tornaban difusos –se transformaban en redes– la representación se complejizó. Las relaciones sociales se definían en torno a procesos antes que a los actores clásicos –metas de la organización territorial– a los que buscaba para la representación. La modernidad hizo que en la centro-izquierda cupiera todo (“catch all parties”) y, a la vez, que perdiera la propuesta de una amalgama precisa (o deliberadamente buscada) de actores. La apariencia de que todos podían caber en el espacio de la representación, desvirtuó la búsqueda de la especificidad. La Izquierda Democrática fue la última expresión de la búsqueda de equilibrio entre testimonio personal/organización territorial y política mediática [...].

El problema central del gobierno socialdemócrata consistió en que no pudo plantear, ni consiguientemente tratar, la tensión entre un Estado prescindente y un Estado regulador, asentados sobre una “sociedad débil” vinculada a través de una “democracia deficitaria”. El tema no fue la ausencia de regulación o sobre-regulación estatal. El tema fue la (in)capacidad de gobierno de estos mecanismos de control desde la sociedad. Dicho rápidamente, sobre-regula-

ción estatal a los servicios públicos, o la prescindencia estatal en los servicios públicos no eran el problema estratégico, sino la capacidad de la sociedad para gobernar esas formas públicas y la prestación de los servicios públicos.

La deconformación estatal y el vacío institucional: 1992-1995

El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1995), derecha neoliberal ex-socialcristiana de bases empresariales serranas,⁵¹ fue el más débil del régimen de partidos por la naturaleza de su liderazgo y por el “abandono” estatal de los escenarios políticos nacional e internacional. El deterioro se manifestó en una sensación generalizada de ausencia de autoridad. Y en el abstencionismo estatal, en la dimensión nacional, en la desregulación, particularmente financiera, y en la dimensión internacional, en el abandono de la negociación con Perú, la que finalmente desembocó en una guerra. El tema central de la coyuntura fue la necesidad de recuperar los cimientos de la gobernabilidad, por la inauguración de una crisis cuyas dimensiones fueron develándose en la siguiente década. Esa crisis general no fue asumida en la política pública durante el gobierno de Durán Ballén y, al contrario, impulsada por la inacción estatal.

El contexto de los hechos fue el inacabado proceso de transición del modelo de desarrollo, en que el ajuste estructural no se había aplicado con el rigor de otros países de la región. Hasta ese gobierno, los desajustes asociados a la transición no fueron una amenaza apremiante contra el proceso democrático, aunque ya se presentaron síntomas decisivos de incredulidad en la democracia y de ausencia de futuro. Este debilitamiento de la legitimidad alimentó a los cimientos de una crisis más amplia y de características nacionales. [...]

A nivel político, el sistema de partidos transcurría sumergido en su rutina fundacional, sin incorporar cambios ni asumir a la crisis sobre la que cabalgaba la sociedad ecuatoriana. La “informalización de la política” fue el dato nuevo que acompañaba a la pérdida de representatividad de los partidos y a la retoma de vigencia del populismo. En el plano de los movimientos sociales, solamente el movimiento indígena mantuvo vigor en la acción colectiva.

51 El frente de apoyo a la candidatura de Durán Ballén creó un “partido circunstancial” denominado Partido Unión Republicana, PUR, formado básicamente por ex socialcristianos asentados en la sierra.

Desde la mitad del gobierno en estudio, las élites políticas abrazaron, sin mayor análisis, la demanda por una reforma constitucional. De un lado, se pretendía que esa reforma respondiese a las expectativas populares de solución de problemas del desarrollo, camino a todas luces errado al responsabilizar a las instituciones del deterioro social. De otro lado, se aspiraba a que una Asamblea Constituyente dotase de un nuevo orden político a la transición de modelo de desarrollo, para lo que no existía consenso amplio acerca del alcance y orientación del cambio.

La estrategia del grupo gobernante consistía en recostar al país sobre el acoso popular a las instituciones, asociando esa fuerza a un cambio económico de naturaleza neoliberal. Esta nueva ocupación del escenario estatal por la derecha, a diferencia del gobierno de Febres Cordero, se asentó en bases empresariales serranas, que hicieron suya la propuesta de reconversión neoliberal ligada al Consenso de Washington. Se presentaban como la parte más “sana” del proceso económico y, políticamente, habían provocado una escisión del Partido Socialcristiano, ligado al empresariado costeño. El énfasis no fue un proyecto político neoconservador, sino un proyecto económico neoliberal cuya novedad consistía en la radical mercantilización que se introduciría en la economía a partir del abstencionismo del Estado.

El gobierno y los actores políticos plantearon disyuntivas cuyos contenidos no convencieron al público. Luego del conflicto bélico, varios actores parlamentarios trataron de provocar una reforma constitucional concertada. El gobierno, por su parte, presentó una propuesta de reforma política elaborada por un grupo de “notables” ecuatorianos, que fue criticada por su escasa calidad técnica y representatividad. Sin embargo, logró encerrar al Parlamento en los límites de esa propuesta y trató de ganar legitimidad en una apelación directa al pueblo a través de una Consulta Popular que se celebró en 1994.

Las más importantes partes de la Consulta hicieron relación directa con el sistema político, quedando al margen las que se utilizaron como señuelos de la adhesión popular tales como descentralización, sindicalismo público y cambios en el sistema judicial. Se planteó, una vez más, la reforma constitucional que permitiese la disolución del Congreso mediante decisión del ejecutivo. El

diseño con que se planteó el mecanismo tendía al fortalecimiento presidencial, pues apelaba a una estrategia de “chantaje” político [...].

Más controversial aun fue el tema de las elecciones uninominales mediante distritos para un período de cuatro años de duración con reelección. En la última muestra de fortaleza del sistema de partidos, el resultado electoral evidenció la aceptación al sistema proporcional. El corte distrital propuesto fue cuestionado por introducir distorsiones en las formas tradicionales de representación, eliminar a las minorías, deformar a los partidos y a los liderazgos, generar líderes informales y “municipalizar” a la política nacional. La necesidad de debilitar a los partidos estuvo inscrita en la voluntad del gobierno, aspiraba a una ciudadanía de referencia municipal, con un Estado reducido a sus expresiones menores y con una política sin capacidad de creación de nación. La dinámica de la Consulta fue confusa. Una invasión publicitaria de la propaganda gubernamental llevó a una sobresaturación temprana.⁵²

El resultado de la Consulta Popular fue un rechazo del pueblo a los temas planteados, que aparecían directamente relacionados con los intereses del gobierno, con la salvedad del reconocimiento de la capacidad de los “independientes” para presentar candidatos en las elecciones. También, cabe señalar, casi todos los partidos se inclinaron por diversas combinaciones, sin percibir el descontento que se incubaba en el pueblo. Con el resultado, al gobierno se le desmoronó la posibilidad de aprobación popular para su proyecto de modernización política. Este proyecto trató de deshacer varios de los acuerdos políticos que permitieron la transición a la democracia y poner en funcionamiento nuevos procedimientos políticos que amparen políticamente el mercantilismo entonces en curso. La fijación de nuevos límites entre el Estado y la sociedad

52 La esencia de una Consulta Popular es el reconocimiento por parte del gobierno de la insuficiencia de sus procedimientos normales y de la necesidad de apelar a mecanismos de excepción para resolver las diferencias dentro de la misma estructura constitucional. La insuficiencia de los mecanismos se correlaciona exactamente con un agotamiento de la delegación para el tema en tratamiento. Por ello, se apela al pueblo como fuente de mandato soberano. Todas las partes del gobierno están comprometidas en la insuficiencia política que requiere de la dirimencia electoral directa del pueblo. A su vez, las partes de la sociedad –aquellas que dan origen al mandato– deben “reconstituir un mensaje” para el proceder político de sus mandatarios. Lo que en efecto debe ocurrir con el resultado de la Consulta. Bajo aquellas premisas, ninguna de las partes del gobierno debería abanderarse por una tesis en consulta. Justamente porque lo que ha entrado en disyuntiva es la imposibilidad de los mandatarios para resolver una “cuestión” originada en los mandantes.

como entre el Estado y el mercado debían esperar por nuevas formas de acuerdo social y político.

1995: la guerra no declarada

Durante el conflicto militar entre Ecuador y Perú, entre enero y febrero de 1995, el presidente Sixto Durán pudo recuperar una apariencia de conducción política recostándose sobre el prestigio de las fuerzas armadas y sobre el sentido nacional popular que se había desplegado en la escena. Antes del conflicto, el país ya cabalgaba sobre una crisis que amenazaba con generalizarse. Los acontecimientos bélicos retardaron sus efectos pero no pudieron evitar su posterior reaparición [...].

Las fuerzas armadas ecuatorianas se revelaron –una vez más– como una de las instituciones más fortalecidas por la democracia. Esta aparente paradoja mostró que la sociedad transitó hacia la democracia sin la derrota de los militares (y del régimen dictatorial) y que ésta, la democracia, pudo abrir a las fuerzas armadas, un espacio para que defina/convierta su misión institucional dentro de una forma estatal diseñada por ellos durante la década petrolera. El conflicto dejó en evidencia un “pacto cívico-militar”, que se había perfeccionado en la década y media de reinstalación democrática, que comprometía no sólo a las élites políticas sino que se encontraba enraizada en los asentimientos políticos populares.

En el conflicto, alrededor de la fuerzas armadas surgieron dos filones oficialmente no reconocidos de Ecuador. Desde el país “profundo” –formas sociales no visibilizadas– el mestizaje una vez más se mostró como el ingrediente central de la nación y del sistema político.⁵³ A su vez, las nacionalidades aborígenes mostraron su lealtad con el territorio étnico-cultural como parte de la sociedad y Estado ecuatorianos, legitimándose a la plurinacionalidad del país y la necesidad de resolver las cuestiones étnicas pendientes. De modo general, el tema aceptado fue la articulación democrática de todas nacionalidades respetando sus proyectos de comunidad y articuladas por consensos. De este modo,

53 Cf. Luis Verdesoto, “Mestizaje y ciudadanía”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología Ciencias Sociales, Quito, FLACSO, 2003.

de cara a la crisis que se avecinaba, emergió un vínculo de los ecuatorianos subalternos con una forma nacional cuya definición tradicional había entrado en interrogación. Y una aceptación recíproca a aspectos étnicos.

En los siguientes párrafos examinamos al conflicto con Perú desde la dimensión de la opinión de la ciudadanía. Las oposiciones que generó Perú con sus formas emblemáticas de tratamiento del problema limítrofe con Ecuador actuaron de “moldeadores” de la nacionalidad ecuatoriana. La principal cuestión que desató el conflicto fue la constatación de un vacío de identidad nacional en Ecuador.

El conflicto con Perú generó un patrón de opiniones en la ciudadanía. La primera conclusión fue que no existió una asociación ideológica uniforme entre, por ejemplo, quienes consideraron a Alberto Fujimori un presidente de Perú enemigo de Ecuador, la necesidad de una salida soberana, el acceso perpetuo al Amazonas, los límites establecidos por el Protocolo de Río y las expectativas de mejoramiento económico al culminar el conflicto. La mayoría de la población reflejó una falta de cohesión e información sobre el tema, mientras que la minoría registró incoherencias. De este modo, como un reflejo de la conformación de la estructura de valores y percepciones de la ciudadanía, fue difícil “localizar” al segmento más coherente del público en la construcción de una imagen del conflicto.

La racionalidad más común que se percibió en la ciudadanía fue la coexistencia entre una visión “negativa” hacia Perú y una visión “positiva” acerca de la finalización del conflicto. [...]

Cada provincia ecuatoriana fue una formación regional de características diversas, con formas de aceptar y racionalizar su pertenencia a la comunidad ecuatoriana. De este modo, cada provincia relacionó, de modo singular, su particular entendimiento de la soberanía y la integración. Mientras en Pichincha la ciudadanía adhirió al tema de la soberanía, en Guayas lo hicieron más bien por la integración. Esto reflejó idiosincrasias de las respectivas sociedades civiles como la influencia en la opinión de “políticos” y de “empresarios”, respectivamente.

Mirada la opinión ciudadana desde la dimensión territorial, cada provincia fue un “patrón de consenso”. Esto es, cada una de ellas organizó, de forma específica, las nociones relativas al conflicto con Perú y se “posicionó” frente a la media nacional. Guayas fue la provincia en la que se registró el mayor antagonismo contra Perú y su presidente, y presentó una mayor radicalidad reivindicativa, dentro de la aceptación de la resolución pacífica. A su vez, en el otro extremo, Azuay fue la provincia menos proclive al conflicto apareciendo como la más contemporizadora. La provincia de Pichincha simbolizó el “estado de ánimo” de la nación. Al contrario, Manabí fue una provincia de comportamiento errático en relación con Guayas, que fue su permanente referencia y foco de influencia, sin embargo de lo cual, apareció como la más proclive al “belicismo”. Mientras la mitad de manabitas pensó en los acontecimientos del Cenepa como ampliación del territorio, una significativa parte estuvo opuesta a la resolución pacífica. Esto es, congruente con una cultura social de la región, en que la violencia es co-constitutiva de las relaciones sociales [...].

El “núcleo duro” de la opinión provincial estuvo sostenido por los partidos políticos con posiciones más radicales en torno al conflicto. Tales fueron los casos del partido Social Cristiano en la formación de la opinión de masas en el Guayas y del partido Democracia Popular en Pichincha. Sus bases sociales se orientaron hacia un tipo de opinión, oposición o acuerdo, respectivamente [...].

En suma, las guerras dejan secuelas importantes en los actores. Mientras que en los ganadores prima la cohesión, en los perdedores, invade la crisis. Sin embargo, Ecuador no perdió el enfrentamiento con Perú, pero fue tan grande la crisis que arrastraba, que no pudo acumular esa energía positiva.

De la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas

El segundo semestre de 1995 estuvo dominado por las denuncias sobre corrupción. La opinión pública conoció con estupor que el vicepresidente, Alberto Dahik, había utilizado fondos reservados, con discrecionalidad y sin ningún respaldo jurídico.⁵⁴ El Parlamento realizó un juicio político, en el que no se

⁵⁴ El vicepresidente Dahik, hasta su exilio en Costa Rica, fue el ideólogo y principal impulsor de

pudo condenar y se absolvió al vicepresidente de los delitos constitucionales por los que se le juzgaba. La ilegitimidad de esa decisión generó una ola de descontento de la sociedad y también del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas, quienes rechazaron la manifiesta incapacidad e ineficacia del sistema político.

La mayoría de partidos con representación parlamentaria votó por la censura del vicepresidente. Pero la paradoja fue que esta mayoría no llegó a ser lo suficientemente amplia como para lograr la destitución. La minoría bloqueó una reivindicación nacional, que los ciudadanos habían entregado al sistema político. Sin embargo, el sistema judicial asumió la representación de la sociedad e inculcó penalmente al Vicepresidente, lo que no representó una salida a la crisis política pero fue una eficiente descompresión.

La fuga del Vicepresidente Dahik permitió, sin embargo, que el tema de la corrupción adquiriera relevancia pública y el país se abocara al debate de cuál podría ser una estrategia nacional de lucha contra la corrupción. La ciudadanía quería evitar que su papel contralor sea mancillado por la falta de respuestas del sistema político. Se percibió una ampliación del rol ciudadano cotidiano. La ciudadanía se sumergió –apoyada por los medios de comunicación– en el seguimiento del escándalo, forma dramática que tuvo asidero especialmente en los sucesivos gobiernos populistas.

Como hemos sostenido, luego del conflicto bélico, el gobierno fue avasallado por la corrupción y la falta de soporte social. Las fuerzas armadas se convirtieron en su fuerte sustento, secundadas por las cámaras de la producción. Estas, desde sus particulares puntos de vista y obsesiones corporativas, apoyaron la restricción de la participación política a través de un programa de reforma antipartidaria, para evitar eventuales inestabilidades de la reforma económica. Al fracasar la estrategia, el gobierno debió adicionalmente resistir políticamente al Partido Socialcristiano, representante de la derecha no gubernamental, que pretendía recuperar la representación perdida.

las reformas económicas neoliberales y heredero político del presidente Durán Ballén. La destitución y el exilio fueron acontecimientos que bloquearon el recambio político en este segmento de la derecha ecuatoriana.

El gobierno no entendió la lógica del conflicto militar, ni de la nación. Sólo se preocupó de “retomar” las transformaciones que habían propuesto, sin asumir que habían nacido nuevas legitimidades, que modificaban a las significaciones de las modernizaciones en curso. La ética social que se reconstruía en el país se movió dentro de una paradoja perversa que había producido un histórico entrampamiento. La democracia requería de acuerdos para resolver conflictos, pero la opinión pública se opuso a cualquier forma de pacto, asechada por la corrupción. Una fracción del país se sostenía en la necesidad de profundizar a la formalidad política, mientras que otra se adecuaba a la informalidad que surgía [...].

La lucha contra la corrupción se movió de modo errático y finalmente se empanató. Los activistas y los generadores de opinión no encontraron los aspectos y los actores para diferenciarse. La agenda pública difusa de la lucha contra la corrupción no les permitió diferenciar a sus antagonistas de los clásicos enemigos de los movimientos sociales. Así, no pudieron diferenciar al momento de la modernización por la que atravesaba la sociedad ecuatoriana. Focalizaron a los políticos como sus enemigos, quienes aparecían como sus portadores, y a su actividad, la política, como fuente de la corrupción. Los partidos dejaron de ser aliados potenciales y se convirtieron en enemigos actuales [...].

En la coyuntura, la crisis de los partidos políticos fue inobjetable e inocultable. Sin embargo, los partidos no eran asimilables con la corrupción pública y, peor aún, con la privada. Fueron estructuras débiles de una democracia reciente, que no había logrado conformar a su sistema político. Fueron reflejos de unas bases sociales de la democracia, desgajados sectorial y territorialmente, que no habían logrado estructurar a su representación política. De este modo, el deterioro de la política se aceleraba ya que no había otra forma de hacer política que no fuera a través de los partidos. Los partidos se presentaban como la forma organizada de pensar y vivir el Estado y la sociedad.

Al cerrar este primer período de la democratización, se había profundizado el alejamiento entre la política y la sociedad. Se anunciaba, junto con la crisis amenazadora, un desgarramiento de largo plazo. Una definición básica es la moral de la sociedad. La dificultad del tema es su asociación con un tipo de

politicidad; esto es, la relación entre lo históricamente acumulado como justo y la globalidad de la organización de la sociedad. La moral de la sociedad se relaciona con la política, pero no se reduce a ella. Así, la lucha contra la corrupción es, necesariamente, una lucha política. Y la movilización social contra la corrupción no podía realizarse contra la política. Luchar contra la corrupción implicaba la relegitimación de la política ante los actores sociales y dotarle a la política de eficiencia en el logro de sus resultados. Para dotarle de profundidad a la lucha contra la corrupción debió identificarse a las bases de la crisis moral de la República. Las reformas morales y judiciales tenían como ritmo el de la cultura institucional de la nación.

Para culminar, una reflexión sobre el colapso del régimen de partidos

El imaginario del sistema de partidos ecuatoriano, al iniciar el período que hemos analizado [...], fue el surgimiento de economías de bienestar de referencia estatal, asociadas a la democracia. El Estado aparecía como el único depositario de “lo público”, sin roles de la sociedad, ni del mercado. A su vez, la política fue sólo asociada con el Estado y los partidos.

El debilitamiento del modelo de desarrollo de base estatal estuvo en los cimientos de la crisis de los partidos. Particularmente, en el plano ideológico, neoconservadores y neoliberales minaron el modelo partidario, que creían asociado al Estado, mientras que también creían que un modelo de organizaciones de independientes estaba asociado al mercado.

Ciertamente, la definición de los partidos en el ámbito estatal antes que en el ámbito social, también redujo la política al Estado. La política se tecnoburocratizó, lo que imposibilitó la inclusión orgánica de la sociedad. Incluso los partidos más emblemáticos del neoconservadurismo y del neoliberalismo asumieron, en la práctica, cada uno a su modo, el rentismo estatal como base de su invocación a la ciudadanía. Así, el modelo público se basó en una definición Estado-centrista, que asentó al bienestar derivado de las políticas públicas. Los actores sociales se identificaron solamente desde las políticas públicas antes que desde sus prácticas sociales.

Sin embargo, la ola neoliberal más ortodoxa que tuvo vigencia entre 1992-

1995 buscó desembarcarse del modelo partidario de base estatal. Y enancó a la visión del sistema partidario en su propuesta de radical desregulación, que trajo consigo una evidente discapacidad del modelo rentista: los intentos de las políticas públicas por manipular el mercado, hicieron evidente la imposibilidad de rearticulación del Estado con el mercado.

La rearticulación del Estado con el mercado, que empujó el neoliberalismo ecuatoriano en su único momento de auge, no se reflejó, sin embargo, en el sistema partidario, el que además se vio sometido al asedio de las nuevas formas de mercado político. Luego del período que hemos denominado régimen de partidos, de más de una década y media, y después de un cuarto de siglo de circulación del excedente petrolero en la economía, la sociedad ecuatoriana no mostraba mayor habilidad para con los mecanismos de mercado. Pronto, la ciudadanía se vio sumergida en una generalizada incertidumbre por las modificaciones en desarrollo y la presión mercantil.

A esas alturas de la democratización, la política había adquirido un carácter creciente y predominantemente mediático. Los perfiles ideológicos que presentaron los partidos, en general y al margen de sus ubicaciones en el espectro, trataron de adaptarse a las “dimensiones” del mercado y de la constitución mediática de lo público. De este modo, la recodificación de los mandatos electorales en tanto programas de gestión estuvo acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La inmediata caída en la aceptación de las autoridades luego de electos fue una situación postelectoral corriente. Esta inmediata erosión de la confianza desestabilizó al sistema de partidos que sostenía a una institucionalidad fuertemente presidencial. En respuesta, los actores políticos asumieron que su mensaje político adquiriría mayor certeza mientras más difuso podía presentarse. Se convirtieron en los ya referidos partidos agárralo todo,⁵⁵ en búsqueda de inserción exitosa en el mercado político, mientras que se subordinaron a los medios de comunicación —que no incentivaron a la deliberación—, mientras que éstos, los medios de comunicación, aceptaron como líderes solamente a aquellos que tenían relación con el mercado político convirtiéndose en mediadores necesarios de los partidos con el público.

55 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1997.

Los partidos, al menos en su vertiente más formal-institucionalizada, entraron en una ruta de extrema complejidad y sin salida. Empezaron a disputar competencias políticas con distintos organismos sociales.

La conformación de la masa disponible para la política⁵⁶ entró tempranamente en cuestión. La ciudadanía, como forma aún germinal, no se había asentado junto con las instituciones de la democracia, cuando (re)aparecieron los liderazgos asociados a los populismos⁵⁷. La desapropiación de la masa ciudadana apta para la política institucional y la fusión de una nueva forma de masa apta para la informalidad política, también fue consecuencia del relegamiento de los movimientos sociales y de la incapacidad de los partidos para conformar políticamente a la sociedad. La forma ciudadana no alcanzó a reemplazar a la masa indiferenciada frente a las instituciones. Sin embargo, se trató de una ciudadanía asentada en los sectores medios (particularmente en sus debilidades) que no pudo reconocer a la masa “real” como asiento social de las instituciones.

Mientras los partidos se volvieron cada vez más estatales, se conformó una “masa disponible” para los liderazgos populistas y cada vez más indisputada a sostener la institucionalización del régimen democrático. Esta “masa” entabló una nueva y “peligrosa” relación con la política, que reprodujo la irresuelta dificultad de la democracia frente a los populismos tanto los que se arrastraban como los que surgían. Lo público quedó reducido a una disputa entre la reivindicación social de los excluidos y los nuevos códigos de desarrollo de las minorías operadoras de la transición. Y, en medio, las instituciones aparecieron como las responsables de las debilidades del desarrollo.

Las organizaciones sociales aparecieron como portavoces de los derechos, mientras que los partidos pretendían la reducción de la complejidad que requería la política pública. Así, nunca llegó a conciliarse una ecuación entre la función reductora de la complejidad de los partidos y la función expresiva de las heterogeneidades de las organizaciones sociales.

56 Cf. Giovanni Sartori, *op.cit.*

57 Los líderes populistas se apropiaron de los sectores subalternos y, en general, de la informalidad económica y social. Los conformaron como una masa disponible para su forma de hacer política, que correspondía a varias formas de cultura política de raíz regional y social.

En ese contexto, surgieron organizaciones de la sociedad civil que se atribuyeron roles y funciones en la gestión pública y en un campo indefinido de representación. Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil compitieron por la institucionalidad local. La “reducción” de la injerencia partidaria en el ámbito local produjo, como consecuencia, el debilitamiento de la relación partidaria con la base y un sistema político desarticulado.

Apelamos a una clasificación de los partidos que plantea una disyuntiva entre partidos de opinión (que funcionan con base en el acceso a los medios de comunicación) y los partidos de acción (que funcionan basados en el clientelismo).⁵⁸ En el caso ecuatoriano las dos opciones fueron alimentadas por los sectores medios. Estos sectores, por su ubicación en el espectro social, debieron generar flujos ideológicos y circuitos para la movilidad de nociones que permitan una comunicación política interclasista.

Los sectores medios consumieron opinión originada en varios generadores, especialmente los medios masivos. Pero fundamentalmente debieron legitimar “sentidos” y códigos comunes acerca de la convivencia política para la sociedad. Sin embargo, la consecuencia del débil rol de las clases medias en Ecuador ha sido la insuficiente orientación política, siendo que los partidos se redujeron a meros altavoces de la media del estado de ánimo y de la opinión del público antes que su orientación. Así, los partidos se allanaron a las debilidades de los sectores medios.

Sin embargo de la situación descrita, los partidos también fueron acosados por la opinión pública y los grupos decisores de las políticas públicas. Los generadores de opinión y decisión en las principales políticas públicas fueron “poderes fácticos”. Estos poderes fácticos estuvieron articulados por nuevos grupos de consistencia técnica o empresarial, y por instituciones con credibilidad como las iglesias, los medios de comunicación e incluso las fuerzas armadas.

En varias ocasiones, cuando los movimientos sociales tuvieron vigencia, desbordaron a los partidos impidiéndoles desempeñar su rol político de canalización de demandas. Los movimientos sociales presionaron para que se incorpo-

58 Cf. *Ángelo Panebianco, op.cit.*

re el contenido social de sus demandas antes que disputar la institucionalidad de los partidos introduciéndose en ellos. Pero también los partidos estuvieron marcados por la dificultad para vincularse con los movimientos sociales. En la búsqueda de un discurso comprensivo perdieron convocatoria y expresividad, pero fundamentalmente no pudieron abordar el tema del cambio de la sociedad, allanándose a las mutaciones que presentaban las políticas públicas al modelo de desarrollo.

Mirados desde sus aparatos, la democracia interna no fue un valor partidario, situación que les llevó a altos niveles de ilegitimidad interna y externa. Varios partidos, una vez que fueron legalmente reconocidos, desmovilizaron a sus estructuras perdiendo su rol dirigente; trataron solamente de reproducir las cuotas de poder intrapartidarias; y, el debate interno fue sustituido por la unanimidad o el ocultamiento de posiciones, velando ante la sociedad la real gestión política. También, muchos partidos se sumergieron en la corrupción asociada a la gestión pública. De este modo, ante la ciudadanía, los partidos aparecieron como la encarnación del lado perverso del mundo público, al que arrastraron a un extremo particularismo.

Más allá de que los partidos pretendieran convertirse en comunidades de ideas y formas de intervención política (identidad de opiniones y técnicas similares para conquistar el poder) en Ecuador, durante el período que sistematizamos, se comportaron como colectivos internamente heterogéneos, con un mínimo de división del trabajo y un máximo de división del poder, lo que les permitió reproducirse precariamente. Su racionalidad final fue conservar el poder antes que elevar la calidad de la representación.

Un cada vez más abigarrado pluriclasismo dentro de los partidos junto con una aglomeración de identidades configuraron una racionalidad: el objetivo fue definido como conservación de la capacidad electoral (finalmente su poder) antes que la representación social. Para ello configuraron muchos espacios y circuitos internos de toma de decisiones, que adecuaban, en la institucionalidad interna a las estructuras de poder que los conformaban.

Conformadas de ese modo las características de los partidos, se rutinizó la

manipulación y desviación de las normas tanto como el manejo de los recursos partidarios para asegurar la gobernabilidad interna. A su vez, la afiliación se convirtió en una bolsa de significados diferentes, según haga relación a cada segmento comprometido. Progresivamente interesó más la pertenencia a una comunidad de intereses políticos, que se solidificaba en la lealtad electoral (y en la capacidad de manejar electorado cautivo).

La debilidad del sistema de partidos registró su primer síntoma en la disminución de los afiliados al iniciar los años noventa. La afiliación tuvo diversas significaciones dependiendo del grupo social, siendo las diferencias marcadas entre los sectores populares formales e informales, las regiones y los sectores medios y empresariales. En cada uno de los casos, la pertenencia a una comunidad de intereses primó por sobre la pertenencia a una comunidad de ideas. Pertenecer a un partido político se convirtió en un “estatus” ante la comunidad local, el que podía ser intercambiado sin conservar la lealtad electoral. La volatilidad del electorado fue una constante del país.⁵⁹ A su vez, el “electorado cautivo” de los partidos no formó parte de la vida partidaria cotidiana.

Los activistas electorales de los partidos fueron su fuerza real, vínculo con la masa, operadores puntuales, participantes y recreadores de la estructura de poder local. También los activistas electorales fueron el primer eslabón de la presión que se ejercía al interior y exterior de los partidos. Los funcionarios rentados de los partidos administraron los recursos. Los cuadros medios establecieron las rutas del ascenso político de los afiliados y fueron los referentes de grupos y alianzas internas, contralores del “transfugio partidario” y “representantes” locales/regionales que compartieron la lealtad entre el partido, los sectores y el territorio.

Los dirigentes devinieron en “propietarios” de los partidos, ejercieron poderes extra-estatutarios, apadrinaron a los cuadros en ascenso y determinaron su alcance y tomaron decisiones importantes, que en casos volvía inocua a la intervención política de la institucionalidad partidaria. Como hemos afirmado, los grupos de presión/“poderes fácticos” pusieron parámetros a las decisiones

59 Cf. Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2003.

internas y externas. La tecnocracia calificada estuvo formada por asesores circunstanciales que, sin sujetarse a los procedimientos internos, accedieron a los niveles más altos de las decisiones partidarias. Aquellas estructuras internas pusieron “medidas” al sentido público de la política, llevándola a su permanente devaluación.

En suma, el destino de los partidos políticos ecuatorianos estuvo asociado con el diseño, el tipo y la forma de la modernización política. La “madurez” lograda por el sistema de partidos correspondió a la formación de la opinión pública y a la conformación de las masas/ciudadanía en relación con el Estado, esto es, la aceptación y acatamiento de órdenes de pretensión universal. En último término se trató de “disponibilidades” necesarias –en las instituciones y en el ánimo del público– para la vigencia de partidos.

Al igual que el proceso de democratización, el diseño de la institucionalidad, también en el caso de los partidos, vino “cerrada” por el pacto de transición. La democratización no modificó a la institucionalidad partidaria y se limitó a entregarles roles de legitimación de políticas públicas, inicialmente de un modelo de desarrollo de matriz estatal, con el que lograban mayor compatibilidad, y luego con un modelo de desarrollo de matriz mercantil, que redujo su papel al de vehículos de la aceptación de una propuesta que no elaboraron, pero que canalizaron.

La descalificación de lo político se asoció con las incertidumbres de la transición. A su vez, los partidos aparecieron como barreras de acceso a las decisiones, al bienestar social y a la construcción de la ciudadanía, reducidos al Estado antes que a la creación y administración de la legitimidad.

Los partidos estuvieron marcados por los ejercicios estatales, sea desde el lado gubernamental o de la oposición, fueron evaluados por el público por la ineficacia en el cumplimiento de los objetivos y por la ineficiencia en el desempeño de esos roles. La crisis se manifestó en la imposibilidad de lograr el doble estatuto que se habían impuesto, esto es, gestores estatales y representantes sociales.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2012. *El oficio del político*. Madrid. TECNOS.
- Ayala Mora, Enrique (ed.). 1994. *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Echeverría, Julio y Luis Verdesoto. 1988. *Nuevos paradigmas de la relación Estado-Sociedad*. Buenos Aires, CLACSO-CIESE.
- Faletto, Enzo. 1991. “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979”, en Luis Verdesoto, *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito ILDIS.
- Gramsci, Antonio. “Concepto de revolución pasiva”, disponible en: www.gramsci.org.ar
- Henderson, Peter V. N. 2010. *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito, CODEU.
- Larrea, Carlos. 1980. *Empresas transnacionales y exportación bananera en el Ecuador (1948-1972): un ensayo interpretativo*. FLACSO, Quito.
- Mateos Díaz, Araceli y Manuel Alcántara Sáez. 1998. *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*. Quito, Gobierno del Ecuador-BID.
- Mejía, Andrés. 1999. “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”. *ICONOS* N° 6. Quito, FLACSO-Ecuador.
- Menéndez Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto*. Quito. Corporación Editora Nacional.
- Mosca, Gaetano. 2004. *La clase política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Payne Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, BID-IDEA.
- Przeworski, Adam (comp.). 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires, Pai-

dós.

Quintero, Rafael y Erika Silva. 1989. *Ecuador, una nación en ciernes*, Tomo I y II. Quito, FLACSO-Abya Yala.

Sartori, Giovanni. 1997. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.

Verdesoto, Luis. 1978. "Representación gremial y política de burguesía industrial ecuatoriana: 1972-1976". Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Verdesoto, Luis. 2003. "Mestizaje y ciudadanía", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política, Antología Ciencias Sociales*. Quito, FLACSO.