



LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR: DESAFIOS, DILEMAS
Y PERSPECTIVAS

Amparo Menéndez-Carrión*

1320 (Rev 3800)

LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR: DESAFIOS, DILEMAS
Y PERSPECTIVAS

Amparo Henández-Carrión*

Ponencia presentada en el Seminario "Las Perspectivas de Estabilidad Democrática en los Países Andinos". Villa de Leyva, Boyacá, Colombia, Agosto 9 - 11, 1988.

* Directora. FLACSO-Sede Ecuador. Los criterios vertidos son de exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen el criterio institucional de FLACSO.

INTRODUCCION

El 10 de agosto de 1979 se abría en Ecuador la expectativa de estabilización democrática: con el ascenso de Jaime Roldós al poder por mandato popular expresado en las urnas, culminaba ese día el proceso de retorno al orden constitucional. Más de una década había transcurrido desde la anterior elección presidencial (1968).

El 10 de agosto de 1980 se inaugura el tercer período de alternancia civil en el poder, con el inicio del gobierno de Rodrigo Borja, candidato triunfador en la contienda de mayo pasado por el Partido Izquierda Democrática, versión ecuatoriana de la Social Democracia. La etapa que se inicia, está signada por expectativas en torno a las posibilidades de un nuevo estilo de gobierno civil en el Ecuador, de contenidos y posibilidades distintas a las que han caracterizado la democracia post-retorno hasta el momento. (1)

En efecto, en estos nueve años, el proceso político ecuatoriano post-retorno ha puesto en evidencia los límites de la democracia electoral y de la conducción civil del Estado. En particular, los avatares de la política ecuatoriana en los últimos cuatro años, han demostrado nítidamente la conveniencia de disipar ideas simplistas acerca de los mandatos electorales como freno automático al autoritarismo y la exclusión.

En perspectiva, la trayectoria de la democracia ecuatoriana post-retorno conduce simultáneamente a una apreciación clara de los alcances y límites de la democracia electoral, y a una revalorización tanto de las formas cuanto de los contenidos de la democracia posible y deseada por quienes comparten una vocación de profundización y potenciación de la democracia.

Jaime Roldós, primer Presidente del Retorno, representaba,

para muchos, voluntad de cambio. Su mandato, trunco prematuramente, debió confrontar las realidades de una sociedad y un proceso político crecientemente complejos. (2) Rodrigo Boria, cuyo período presidencial de cuatro años se inicia, recibe un mandato que deberá hacer frente a la conjugación de expectativas crecientes en un marco de aguda crisis económica, perfilando un contexto que pondrá a prueba los alcances y posibilidades del reformismo ecuatoriano en su versión doctrinalmente más progresista. (3)

El propósito de este trabajo es plantear algunas reflexiones acerca de los problemas actuales, dilemas, y perspectivas avisorables de la democracia ecuatoriana. Ahora bien. Este trabajo plantea una perspectiva que, en cuanto tal, está informada por las definiciones, supuestos y sesgos de la autora, que serán explicitados antes de proceder a la descripción y análisis del momento político en Ecuador, sus antecedentes y perspectivas. No pretendemos, en todo caso, incursionar sino en las perspectivas del corto y mediano plazo, ya que la complejidad del tema, y la incierta trayectoria que la democracia ha exhibido históricamente en América Latina, dictan prudencia en nuestras pretensiones prospectivas. (4)

ELEMENTOS PARA LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE "ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA".-

- Primero, el tema de las perspectivas de la democracia en el Ecuador no será abordado aquí desde el punto de vista de las utopías que informan a la autora, sino desde su interpretación de lo posible en un contexto y una estructura dados. Es decir, al pensar la estabilidad democrática que tiene sentido en el caso ecuatoriano, no lo hacemos comparando y contrastando el proceso político ecuatoriano y sus posibilidades con un conjunto de elementos relativos al orden deseado (v.g., un sistema político dotado de la capacidad de efectuar cambios drásticos en las

equitativo de demandas y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, más allá de la práctica electoral.

Por consiguiente, desde nuestra perspectiva, la estabilidad no constituye un valor *per se*. Que la estabilidad de un sistema adquiera o no connotaciones democráticas, es contingente en sus fines y lo que su prosecución implique en términos de distribución de costos y beneficios entre distintos sectores sociales por una parte, y en que estos fines coincidan con la definición de una noción de estabilidad acerca de la cual pueda darse un consenso mínimo en la sociedad civil, por otra.

- Tercero, consideramos que en el análisis de las perspectivas de la estabilidad democrática, el tema de los problemas institucionales vinculados al sistema político es central. Es decir, si la preocupación es analizar las perspectivas de consolidación de la democracia como forma política, el tipo de estabilidad que interesa es la conducente al fortalecimiento de los procedimientos e instancias políticas que dan definición a las modalidades mismas del quehacer político democrático. Precisamente, una de las propuestas subyacentes a este análisis es que la consolidación del proceso democrático, en el caso ecuatoriano, pasa por la configuración de nuevas prácticas políticas que incorporen los usos de la formalidad democrática, camino que aún queda por transitar. Es decir, el desafío a confrontar incluye la configuración de una democracia formal, actualmente de constitución precaria. (9)

- Cuarto, consideramos que la estabilidad requerida para consolidar un proceso democratizador es aquella conducente a la creciente legitimidad de sus instituciones, legitimidad que no resida en la imposición del orden por virtual monopolio de la fuerza (capacidad coercitiva del Estado), sino en la posibilidad de coexistencia de proyectos societales distintos a los cuales el

implica la valorización de la diversidad en nuestras sociedades. "la pluralidad de contenido de las prácticas colectivas de sus sujetos", "la igualdad de oportunidades...". "La libertad de disentir" (Sonntag, 1988:14).

Los elementos señalados delimitan el marco de referencia que informa conceptualmente el análisis del tema. A continuación presentaremos, de manera sucinta, una breve lectura analítica acerca de la coyuntura política ecuatoriana y sus antecedentes, para luego plantear algunas reflexiones preliminares acerca de las trayectorias posibles del orden democrático ecuatoriano en el corto y mediano plazo.

PROBLEMAS, DILEMAS Y PERSPECTIVAS DE CONFIGURACIÓN DE UN PROCESO DEMOCRÁTICO: EL CASO DEL ECUADOR.

Antecedentes de la Coyuntura (1979-1988).

El proceso político ecuatoriano post-retorno ha incluido la sucesión de tres gobiernos civiles: dos, resultados de la voluntad mayoritaria expresada en las urnas (Jaime Roldós, candidato de Concentración de Fuerzas Populares, CFP, y Democracia Popular, DP, 1979-1981; y León Febres Cordero, candidato de una coalición de partidos de derecha, el Frente de Reconstrucción Nacional, 1984-1988); otro, resultante de la sucesión presidencial determinada por el trágico deceso de Jaime Roldós (Ósvaldo Hurtado, compañero de fórmula de Jaime Roldós por la Democracia Popular; 1981-1984). (12)

Casi diez años de gobierno civil han demostrado las dificultades reales existentes en la internalización y ejercicio de los procedimientos previstos por la democracia formal, en ausencia de una cultura política que sustente, permita o incentive su observancia en cuanto a la relación entre los poderes del Estado, por ejemplo, o los procedimientos previstos

Tal es el caso de "La Convergencia", acuerdo entre los sectores de centro-izquierda inducido por la crisis política que se dio a raíz de la desaparición prematura del Presidente Roldón, poco tiempo después del conflicto fronterizo con Perú, la sucesión de Hurtado y la intensificación de ataques al gobierno por parte de sectores de derecha. La perspectiva de golpe forzó a los sectores de centro-izquierda del Congreso a coaligarse en "La Convergencia". Una vez que la crisis política amainó, el pacto se erosionó, evidenciando la transitoriedad de los intereses que lo sustentaban. Asimismo, el reparto de carteras ministeriales se utilizó como mecanismo para mantener coaliciones legislativas, acuerdos también efímeros. De 1979 a mediados de 1983, 58 personas habían ejercido trece Ministerios. La designación promedio de Ministro de Bienestar Social, por ejemplo, fue de 148 días (Conaghan, 1985:18).

La precariedad del orden civil fue manifiesta en el período, particularmente a partir de la agudización de la crisis económica, que en 1982 dio lugar a movilizaciones populares lideradas por el Frente Unitario de Trabajadores en protesta por las medidas de austeridad. (17) A partir de la decisión del Presidente Hurtado de adoptar medidas de emergencia, la derecha planteó una campaña a favor de la renuncia del Presidente. En esta campaña León Febres Cordero, entonces congresista, adquirió un perfil nacional como líder de la oposición. En última instancia, los ánimos golpistas fueron disipados por la falta de consenso dentro de los sectores de derecha y la voluntad de las Fuerzas Armadas de no intervenir. A raíz del papel prominente que jugó en la crisis, Febres Cordero pasaría a constituirse en candidato de los sectores de derecha a la Presidencia de la República. La unificación de la derecha y la fraccionalización del centro-izquierda resultarían en el triunfo (estrecho) de Febres Cordero en la segunda vuelta electoral de abril de 1984 (51.9% de los votos válidos sobre el 48.1% de Rodrigo Boria, candidato de la Izquierda Democrática). (18)

procesamiento de demandas, generaron conflictos "que no tenía la capacidad interna de resolver" (Conaghan, 1986) Por consiguiente, las crisis han sido a menudo "superadas" recurriendo, con frecuencia, a actores fuera del sistema de partidos o a la amenaza de intervención externa.

Tradicionalmente los partidos políticos y organizaciones han consistido en la conformación de diversos grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base a consideraciones de tipo ideológico o doctrinal. De ahí que dos rasgos característicos sean su debilidad estructural y el faccionalismo generalizado imperante en su interior (Hernández-Carrión, 1986). La fragmentación del espectro partidista no es casual. Tiene raíces estructurales claras. Responde a y refleja la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana, que es el trasfondo, asimismo, de la relativa debilidad organizativa de los sectores subalternos. (19)

Los partidos políticos han carecido tradicionalmente de un rol protagónico en el proceso político, o de relevancia permanente como representantes de los sectores de la sociedad civil a quienes han interpelado periódicamente para efectos electorales. Se trata no sólo de un sistema de partidos que se han construido sin bases de apoyo organizadas, sino de la presencia de múltiples fisuras inter e intra partidarias que atentan contra la consolidación del juego democrático.

El sistema de partidos en el Ecuador post-retorno no ha logrado cumplir funciones de representación y mediación, inherentes al rol que cabe a los partidos políticos en el juego democrático. Sin embargo, los regímenes civiles post-retorno no ha alcanzado un punto crítico de ruptura en Ecuador. En efecto, las consecuencias potencialmente desestabilizadoras vinculadas a la naturaleza de los partidos políticos ecuatorianos han sido contrarrestadas por una serie de factores, estructurales y



débil, tentativo y fácil de torcer" (Conaghan, 1985:44)

LA CONYUNTURA: ANTECEDENTES INMEDIATOS E IMPLICACIONES

Los antecedentes inmediatos de la coyuntura nos remiten a 1986, año que marca el desplazamiento de la iniciativa política a la oposición.

Este desplazamiento se produce a raíz de las elecciones y plebiscito de 1986. (22) Originalmente previstas para enero de 1986, fueron pospuestas por Febres Cordero para junio siguiente, aduciendo razones de procedimiento. Incidentalmente, la fecha de realización de las elecciones se anunciaría con posterioridad a una declaración del Embajador de los Estados Unidos a efectos de que las elecciones se iban a realizar. El plebiscito, cuyo sentido buscado era la posibilidad de retomar la iniciativa política, por parte de la derecha (cuyo desgaste creciente era claro) planteaba la siguiente consulta: "Ecuatoriano, ¿cree usted que los independientes deben participar en política sin estar afiliados a un partido político, confirmando así la igualdad de los ciudadanos ante la ley?" (énfasis de la autora). (23)

Los resultados de las elecciones y del plebiscito revelaron la profundidad del descontento con el Gobierno de Febres Cordero y marcaron el inicio de la "hora de la oposición" (Benéndez-Carrión, 1986 b.). El "No" ganó al "Si" por tres a uno, y los partidos de oposición obtuvieron resultados favorables tanto para dignidades parlamentarias cuanto para consejeros provinciales y concejales municipales. Acerca de ese proceso electoral, señalamos en su momento lo siguiente:

"... el triunfo del NO en el plebiscito es altamente significativo en la medida en que provee un punto de encuentro a las voluntades de la mayoría absoluta de un electorado tradicionalmente fragmentado como el ecuatoriano. Esto reviste implicaciones importantes

la expansión calamitosa del desempleo o subempleo, mayor déficit de vivienda, deterioro de los servicios públicos, y el agravamiento de las condiciones de salud...

A ello hay que añadir una sensación de inseguridad generalizada en la población, pues, a pesar del reforzamiento de la Policía Nacional, de la creación de los "escuadrones volantes" y de grupos especiales para operativos rápidos, altamente entrenados y dotados de armas e implementos ultramodernos, se extendió el crimen en todas las urbes del país mientras desaparecía el respeto oficial a los derechos humanos: detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales, tortura y represión que hasta entonces habían sido conocidos solamente por las noticias provenientes de otros países, empezaron a multiplicarse en el Ecuador, como lo han certificado una variedad de organismos internacionales de supervisión de los derechos humanos". (Ortiz y Fernández, 1988:70)

Es en este contexto de autoritarismo, y deterioro creciente de la economía, que se daría la elección presidencial del 1988. Rodrigo Borja, candidato de la Izquierda Democrática por tercera vez, triunfaría, en la segunda vuelta electoral, por un margen aproximado de 260.000 votos, ante Abdalá Bucaram, ex-Alcalde de Guayaquil, y candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano, en una contienda en que, según observadores, se confrontaban "la razón" (Borja) y "la fuerza" (Bucaram). (24)

Sin duda, el panorama político nacional ha cambiado a partir de la última contienda electoral. Dicho cambio trasciende el hecho electoral en sí, y se vincula a la trascendencia del triunfo de una candidatura de las características de la ganadora. Las implicaciones de dicho cambio, más allá de la coyuntura, constituyen una pregunta abierta, cuya elucidación rebasa la coyuntura. Caben, en todo caso, algunas observaciones preliminares.

En lo que se refiere a la posible "consolidación" futura

debilidad estructural y el faccionalismo generalizado imperante en su interior. En todo caso, el partido ganador en la contienda de mayo de 1988 es reconocido en el espectro ecuatoriano como el partido más orgánico del centro político, e independientemente de una cierta heterogeneidad de tendencias a su interior, hay una clara auto-identificación doctrinal.

Sin duda, en la última elección presidencial, se confrontaron dos estilos políticos diferentes. El peso electoral exhibido por la candidatura "populista" de Abdalá Bucaram debe alertarnos a la coexistencia en el Ecuador de distintas lógicas políticas con implicaciones para el tema de la estabilidad democrática. (25)

Cabe mencionar, asimismo, el alto índice de abstencionismo, (alrededor del 20 por ciento) que sumado a los votos nulos y blancos (alrededor del 16 por ciento) revela un contexto de participación política limitada, aun en términos electorales.

DESAFÍOS, DILEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR

El 10 de agosto de 1988, asciende al poder un ciudadano que representa a un partido, y un partido que representa a una doctrina ideológica definida. Esto, en el contexto ecuatoriano, es novedoso. Es, además, la primera vez en la historia del Ecuador contemporáneo que un partido de gobierno cuenta, a nivel parlamentario y de gobiernos provinciales, seccionales, cantonales, con una clara mayoría. Es la primera vez, asimismo, que un ciudadano y un partido que representan la versión endógena de la Social Democracia asciende al poder en el Ecuador.

Quien asumirá la conducción del gobierno ecuatoriano es un dirigente político de larga trayectoria, comprometido con una

el caso concreto del Ecuador. Surge la pregunta de las perspectivas de "la estabilidad democrática", tema cuya exploración nos obliga a incursionar en una discusión que va más allá de la estabilidad como eje discursivo.

Como punto de partida, se enfatizó la revalorización de la noción de democracia -en su dimensión de "posibilidad", con todo lo que esto implica en términos de la definición del reformismo como "compra política de tiempo".(30) También enfatizamos la complejidad de los desafíos a confrontar en el caso de contextos societales heterogéneos como el ecuatoriano -lo cual reviste una serie de implicaciones para el tema de la gobernabilidad en democracia, en contextos donde la consolidación democrática pasa, incesantemente, por una revalorización de la diversidad, con todos los dilemas que esto plantea en términos de la construcción de consensos amplios, incluyentes, y respetuosos de dicha diversidad-.

Hemos argumentado, además, que el problema a confrontar en cuanto al análisis de las perspectivas de consolidación democrática en una sociedad concreta como la ecuatoriana, no se reduce al examen de las perspectivas de estabilidad o gobernabilidad, sino del tipo de gobernabilidad posible, donde lo posible se entienda más allá de la estabilidad de un sistema de alternancia civil en el poder, como la oportunidad de propiciar la construcción de nuevas formas de articulación entre sociedad civil y Estado (sociedad civil cuyo sentido de comunidad, en el caso ecuatoriano, está pendiente), y en un contexto de crisis.

Hemos argumentado, asimismo, a favor de la revalorización de las formas democráticas mismas. Es decir, es de validez dudosa subestimar, en el contexto de las democracias latinoamericanas contemporáneas, los aspectos formales de la democracia. Consideramos necesario -si del análisis de las perspectivas de

democratizador (32). En este sentido, la revalorización de las instituciones propiamente políticas, tales como los partidos, como instancias de representación, mediación y procesamiento de demandas societales, es central. Dotar de nuevos contenidos y sentidos a las instancias propiamente políticas del sistema pasa, entre otros factores, por un cambio de actitud en las élites políticas (de vocación democrática) hacia los sectores subalternos, de entender sus lógicas distintas y encontrar nuevas formas de enlace y articulación con la base, que no pasen meramente por el discurso y la manipulación clientelares.

Subyacente al tratamiento del tema de la democracia, a lo largo del trabajo, está la idea de que se trata de un tema particularmente complejo en sociedades estructuralmente heterogéneas como la ecuatoriana, donde la dimensión nacional de las identidades colectivas queda por construir, (en un contexto de nociones de nación coexistentes y en conflicto) atravesadas por múltiples clivajes verticales y horizontales que inducen a la fragmentación creciente, que implican la coexistencia precaria de una creciente multiplicidad de demandas diversas y encontradas, cuya confrontación, dentro de los límites inherentes a las concepciones pluralistas del orden democrático es problemática.

Subyacente el tratamiento del tema en el presente trabajo está, también, la idea de revalorización del conflicto, que no constituye, necesariamente, una amenaza per se a la estabilidad del sistema sino un componente del juego democrático que requiere encontrar canales de expresión dentro el sistema, empero. (33)

Como implicaciones de lo expuesto para el caso ecuatoriano, cabe destacar las siguientes:

Primero, En los próximos años, las posibilidades de asistir a cambios drásticos en la textura social, en las estructuras económicas, en las articulaciones entre sociedad civil y Estado,

nuestro criterio, definen los contornos básicos de los principales dilemas a confrontar:

- Cómo enfrentar, desde el Estado con voluntad de cambio, los problemas propios de las dinámicas mismas que (inevitablemente) genera la "compra política de tiempo" -que no es necesariamente conducente a la redistribución del poder, sino que, por el contrario, puede acentuar las actuales contradicciones estructurales de la economía y sociedad ecuatorianas?
- Cómo redistribuir el peso de la crisis? Cómo lograr un consenso operativo acerca de la necesidad de redistribuir el peso de la crisis y de los mecanismos para ello?
- Cómo crear, desde la diversidad, condiciones adecuadas para la consolidación y configuración de culturas políticas conducentes a un reconocimiento (mínimo, necesario en un orden democrático "pluralista") de la legitimidad de los contrarios?
- Cómo crear las condiciones requeridas para la valorización de los derechos, las ópticas y necesidades "de los otros" y de los "contrarios"? (necesidad de coexistencia democrática de culturas políticas distintas).
- Cómo compatibilizar la necesidad de consenso, concertación, gobernabilidad y estabilidad con las dinámicas propias de una matriz societal de intereses fragmentados y contrapuestos? Cómo y con quiénes concertar? Para qué objetivos concretos?
- Cómo implementar una política concertada de ingresos y de empleo? Y, cómo ampliar los márgenes de la voluntad política de cambio en el contexto de la crisis?
- Cómo viabilizar la administración de la crisis, dándole sentido a la democracia participativa, cuyos contenidos quedan por definir?
- Más allá de la voluntad política de cambio, está el Ecuador de hoy estructuralmente en condiciones de dar paso a la posibilidad de un proceso democratizador que defina su



Más allá de una propuesta general de vocación reformista, los planteamientos específicos para la implementación de un proyecto de cambio, quedan aún por definirse. Se abre, en todo caso una hora crucial, ya que el fracaso de la propuesta a ser implementada en la nueva Administración podría significar el retorno a tipos de gobierno civil no comprometidos con explorar al máximo los alcances de la reforma, no existiendo en el horizonte a visorable la posibilidad de que propuestas más radicales asuman el poder. La reforma en el poder, deberá defender, en sus prácticas, su relevancia histórica -teniendo en cuenta además, que las "amenazas" al orden civil se introducen en el sistema, generalmente, a partir de los límites mismos exhibidos históricamente por las prácticas políticas de los sectores civiles en el poder-.

En todo caso, el desafío de consolidación democrática en el corto y mediano plazo no recae únicamente en la Administración que se inicia, sino en todos los sectores progresistas y de izquierda (puede argumentarse que no es tanto a partir de la fuerza de la derecha, sino de la debilidad de los sectores de centro e izquierda que la incipiente institucionalidad democrática en Ecuador se ha visto amenazada, dadas las exiguas barreras de contención encontradas por la derecha para impulsar sus proyectos políticos). El futuro de la institucionalidad democrática ecuatoriana y de las posibilidades de una gobernabilidad distinta en democracia, es contingente en la consolidación de una vocación democrática en las prácticas mismas de los sectores civiles de la sociedad. (37)

El rol que compete a los partidos políticos en este contexto es de fundamental importancia. El desafío, desde la perspectiva de la dirigencia de los partidos políticos con vocación democrática, radica en facilitar la conformación de organizaciones partidistas que dejen de funcionar como meros vehículos electorales, forjando lealtades partidistas no sólo a

posibilidades democratizadoras. (38)

En el caso ecuatoriano, el punto de partida, signado por el autoritarismo civil y las profundas desigualdades sociales, imponen la revalorización de todo cambio puntual que pueda implementarse, en la medida en que tales cambios tiendan a generar condiciones distintas: que permitan la maximización del uso de procedimientos intrínsecos a toda institucionalidad democrática, para que la sociedad civil se configure en las prácticas mismas de expresión de demandas y participación en el juego del poder. Esto, a través de canales institucionales (cuyo nuevo sentido hay que constituir sobre la marcha) y a fin de que las grandes mayorías adquieran en el quehacer mismo, la posibilidad de participar, en alguna medida, en el proceso de toma de decisiones, comenzando, en torno a temas concretos, a adquirir la posibilidad de hacer al Estado responsable [accountable] ante la sociedad civil. (39)

A manera de conclusión, planteamos la hipótesis de que sólo la configuración de nuevos espacios (generados desde/inducidos por el sistema político) tendientes a crear condiciones para el cambio relativo, darán sentido a la institucionalidad democrática ecuatoriana, garantizando una estabilidad que tenga implicaciones para la apertura de un contexto conducente a la consolidación de una democracia dotada de contenidos que confieran nuevas dimensiones al significado de la alternancia civil en el poder. La alternativa, en el mediano plazo, proponemos, sería la perpetuación -por la "inercia del desgaste"- de una democracia electoral legitimadora de la desigualdad, o el retorno de autoritarismos de corte civil o militar. (40)

cierto, cuya validez deberá ser analizada a la luz del proyecto político que Izquierda Democrática logre impulsar en los próximos cuatro años. Para una referencia eminentemente descriptiva de los orígenes, filosofía y organización de Izquierda Democrática, véase Ehlers (1988).

(4).- Dos interesantes planteamientos recientes que abordan el tema de la fragilidad y dificultades de la democracia en América Latina, en perspectiva histórica, son Houlián (1988) y Sonntag (1988b).

(5).- Lo "necesario", por cierto, no es un valor absoluto, de fácil identificación. Podría argumentarse, incluso, que lo "necesario" y lo "posible" no son necesariamente compatibles. Aún definiendo lo necesario como lo posible, tiene sentido argumentar que dado el punto de partida (autoritarismo político y exclusión social), en el caso ecuatoriano las posibilidades de un proyecto transformador que se proponga, como mínimo, impulsar el surgimiento de condiciones tendientes a la creación de espacios de democratización de las relaciones políticas y sociales, equivale a un cambio relativo de importancia. En todo caso, las posibilidades de impulsar, desde el Estado, un proyecto que explote al máximo las posibilidades de la reforma, requieren, como mínimo, la definición, por parte del Estado y sus agentes, de una agenda concreta de lo "necesario" y lo "posible", y las estrategias puntuales para su implementación en los ámbitos económico, social y político.

(6).- El grueso de la izquierda marxista ecuatoriana participa en el juego electoral, exhibiendo históricamente una capacidad de convocatoria relativamente exigua. A diferencia del caso peruano, su ascenso al poder por la vía electoral en un futuro avisible, es poco probable. Más allá de lo electoral, no es avisible, tampoco, el ascenso de un proyecto de cambio radical al poder, de corte civil o militar.

(7).- Carecería de sentido, en el contexto de este ejercicio, plantear una visión del "deber ser" de la democracia ecuatoriana inscrito en lógicas ajenas a las inherentes al proceso político del Ecuador contemporáneo. Se trata de explorar las perspectivas de la democracia en términos de las tendencias probables en el marco de un orden político dado. En otras palabras, no tendría mayor sentido, en un ejercicio de esta naturaleza, imponer el proyecto reformista por su reformismo, aún cuando esto sea perfectamente válido a nivel teórico. Se trata más bien, de construir los ejes de análisis en torno a perspectivas de la estabilidad democrática, que en los próximos cuatro años serán informadas por un proyecto reformista, con todos los límites y alcances que ello implica; y tomando en cuenta para la exploración preliminar de los desafíos y dilemas globales que dicho proyecto deberá confrontar, precisamente, algunas de las

- (11).- Véase, por ejemplo, Calderón (1988) y Sonntag (1988).
- (12).- Este breve recuento de los antecedentes de la coyuntura, adopta algunas de las ideas centrales de Conaghan (1985). Otras fuentes sobre el período se mencionan en la nota No. (1), supra.
- (13).- El uso del término "clientelismo" en la literatura política ecuatoriana es frecuente, si bien su adopción no se remite, generalmente, a su conceptualización y las implicaciones que la aplicabilidad del concepto reviste para entender la naturaleza de determinadas modalidades de comportamiento político. El tema es tratado exhaustivamente en Hernández-Carrión (1986a). Véase, asimismo, Conaghan (1985), Pérez-Sainz (1985) y Lesser (1983).
- (14).- Para una elaboración sobre las crisis constitucionales y legislativas del período, su "resolución", e implicaciones, véase Conaghan (1985).
- (15).- Assad Bucaram, entonces líder del partido Concentración de Fuerzas Populares, de corte "populista" fue proscrito por los militares como candidato presidencial en la elección de 1978, primera del Retorno. En su lugar, CFP candidatizó a Jaime Roldós Aguilera, una figura virtualmente desconocida entonces, a nivel nacional. La proscripción forzada de Assad Bucaram y la victoria de Roldós, resultó eventualmente en una lucha intensa por el liderazgo de CFP. Esta lucha alimentó el proceso de fragmentación partidista y se tradujo en una batalla ejecutivo-legislativo durante la presidencia de Roldós, siendo Assad Bucaram presidente del Congreso. El partido que posteriormente heredara la base del apoyo Cefepista, anclada en las haciendas de Guayaquil, es el Partido Roldosista Ecuatoriano, cuyo candidato presidencial, Abdalá Bucaram, disputara la segunda vuelta electoral con Rodrigo Borja, en mayo de 1988.
- (16).- Al respecto, véase Conaghan (1985). Sobre la gestión de Roldós y Hurtado, respectivamente, véase Hencayo (1982), ensayo de carácter testimonial que mantiene un distanciamiento crítico de actores y procesos, estemos o no de acuerdo con sus premisas y opiniones. Con respecto a la naturaleza "apologética" de otros trabajos sobre el mismo período, véase comentario de León y Pérez-Sainz (1986 No 17:110) al estudio de Hills (1985) sobre la gestión de Hurtado específicamente. Sobre el planteamiento de varios autores acerca del período, véase comentario de Quintero (1988).
- (17).- Sobre huelgas del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), véase León y Pérez-Sainz (1986).
- (18).- Sobre esta elección, véase Arzones (1984) y Acosta et al. (1984). Véase, asimismo, el comentario de Hernández-Carrión

(24).- Más allá de este tipo de dicotomías, de dudosa validez analítica, la última contienda merece indagación en la medida en que denota la confrontación de dos estilos políticos distintos que representan culturas políticas coexistentes al interior del sistema político ecuatoriano, lo cual refleja algunas de las dimensiones del clivaje societal a su interior, (clivaje regional y de clases) que representan importantes fracciones del electorado nacional. Con respecto a la génesis, naturaleza y dinámica clientelar propias del "populismo" de Guayaquil -base electoral del Partido Roldosista Ecuatoriano y de Abdalá Bucaram- véase Menéndez-Carrión (1986a).

(25).- Utilizamos el término "populista" con la cautela que dicta su carácter controvertido en el debate de las ciencias políticas contemporáneas. Con respecto al fenómeno del populismo ecuatoriano, consúltese Quintero (1980), North y Haiguashca (1985) y nuestras reflexiones a partir de la noción del clientelismo político. Abdalá Bucaram y el Partido Roldosista Ecuatoriano no son sino los exponentes más paradigmáticos, en el contexto ecuatoriano, de una cultura y práctica políticas de las cuales no están exentas ni las derechas ni las izquierdas del país.

(26).- Para un análisis diacrónico del fraccionamiento del electorado, que es una constante histórica en el Ecuador contemporáneo, véase Menéndez-Carrión (1986), especialmente capítulos 4,5 y 6.

(27).- Definimos "cultura política" como las nociones internalizadas, creencias y orientaciones de valor que un conjunto de actores políticos dado comparten con respecto a (i) cómo opera el sistema político; (ii) el rol que ellos y otros actores políticos cumplen y deben cumplir; (iii) los beneficios que el sistema político provee y debe proveer; y (iv) cómo extraer esos beneficios. De acuerdo a esta conceptualización todo actor político es portador de una cultura política determinada, que se refleja en la naturaleza de sus prácticas políticas. Sin duda, en toda sociedad existen culturas políticas distintas, en mayor o menor grado, que se reflejan en las dinámicas de su proceso político. En el caso ecuatoriano, los clivajes societales, étnicos, regionales dificultan la construcción de consensos no sólo nacionales, sino en términos de clase, acerca del es y el deber ser del sistema político. Las alineaciones políticas, en el marco de lo que hemos llamado en otra parte "personalismo estructuralmente inducido", son, por lo general, de índole parroquial, inmediatista e individualista, lo cual dificulta la aceptación de la legitimidad de la presencia de visiones contrapuestas (ya no de clase únicamente, sino grupales) en una institucionalidad democrática. Esto sugiere las dificultades a enfrentar en la construcción de consensos mínimos acerca de la democracia "necesaria y posible" en un contexto como

para el procesamiento de demandas y la representación (efectiva) de intereses de clase, la dinámica misma del proceso político genera canales paralelos, de carácter informal. Estos últimos desplazan los ejes de "resolución" del conflicto político al ámbito de las articulaciones *ad hoc*, a través de redes interpersonales de parentesco, amistad, contactos de prestación y contraprestación cuya utilización como recurso regular, debilita aún más la relevancia de las instituciones políticas formalmente existentes. Lejos de constituir "nuevas formas" de hacer política, los canales informales mencionados, en la medida que no impliquen el surgimiento de procedimientos de demandas societales, refuerzan prácticas inmediatistas, improvisadas, para la "resolución" contingente de intereses personalistas, fragmentados y parciales, poco conducentes a la institucionalización de procesos democratizadores de las relaciones políticas. Sin duda, este es uno de los desafíos centrales que debe confrontar un Estado democratizador en el caso ecuatoriano. Con respecto a la naturaleza y vigencia de los canales mencionados en el caso ecuatoriano, véase referencias mencionadas en Nota 11, *supra*.

(33).- Acerca de las dificultades que el diseño enfrenta en el contexto de las democracias latinoamericanas, véase Moulién (1988) y Bustamante (1987).

(34).- El tema de la democracia como "legitimación de la desigualdad" en el caso ecuatoriano lo he desarrollado en otra parte (Menéndez-Carrion, 1988b).

(35).- Acerca de la necesidad de recuperar dimensiones utópicas en el proceso de construcción democrática, véase Sonntag (1988a)

(36).- En las ciencias sociales latinoamericanas se debate actualmente el tema de la llamada "crisis de paradigmas" (al respecto, véase el excelente aporte de Sonntag, 1988a) Hay autores que plantean "la bancarrota de los antiguos discursos modernizantes en sus expresiones 'desarrollista' y 'revolucionaria'..." (Mires, 1988:132). Desde el punto de vista teórico, considero válido el escepticismo acerca de las estrategias gradualistas, imbuidas de elementos teleológicos, de cuestionable alcance en el contexto latinoamericano. Sin embargo, para quienes -a diferencia nuestra- deben operar en el ámbito de la praxis política- el cual plantea la exigencia de explotar al máximo los alcances y posibilidades de proyectos que, desde el Estado, se tracen el objetivo de impulsar el surgimiento de prácticas políticas distintas (v.g., capaces de generar respuestas novedosas y posibles a las contradicciones existentes) no cabe subestimar el potencial transformador de políticas concretas de impulso al cambio relativo y puntual. Tal es el caso de decisiones de política que pueden tomar los regímenes postuladores del cambio "necesario y posible" en el

BIBLIOGRAFIA DE FUENTES CITADAS

- Acosta Alberto, et. al.
1984 El Ecuador en las Urnas.
Editorial El Conejo, Quito.
- Argones, Nelson
1986 El Juego del Poder. De Rodríguez
Lara a Febres Cordero. CEN. Quito
- Arteaga, Marco et. al.
1986 El Voto Ecuatoriano 1986.
Análisis de las Elecciones. CER-
G. Guayaquil.
- Bagley, Bruce
1984 "The National Front and Beyond:
Politics, Public Power and Public
Policy in an Inclusionary Regime"
- Bocco, Arnaldo
1987 Auge Petrolero, Modernización y
Subdesarrollo en los Años 70.
CEN/FLACSO-Quito.
- Bustamante, Fernando
1987a "El Rol de los términos de la
Democratización Post-militarista
en la Evolución Democrática de los
Países Andinos de Sudamérica".
FLACSO-Chile.
- 1987b "Algunas Conclusiones e Hipótesis
en torno al Problema del Control
Civil sobre las Fuerzas Armadas y
la Consolidación Democrática en los
Países Andinos". FLACSO-Chile.
- Calderón, Fernando
1988 "Potenciar la Sociedad para
Consolidar la Democracia".
Seminario Participación, Democracia
y Pluralismo, UNESCO, ILDIS y
Fundación Espejo. 26-30 junio/88.
Quito.
- Carrasco, Adrián et.al
1988 Estado, Política y Democracia en el
Ecuador. Editorial El Conejo.
Quito.
- Conaghan, Katherine
1985 "Democracy By Attrition: "Parties,
Civil Society and Political Order
in Ecuador". mimeo

Nacional/FLACSO. Quito.

- 1986b "La Hora de la Oposición". Separata electoral. Revista Punto de Vista. Junio. Quito.
- Mills, Nick D.
1985 Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984. CORDE-CEN. Quito.
- Mires, Fernando
1987 "Continuidad y ruptura en el discurso político". Nueva Sociedad No. 60. Caracas.
- Moncayo, Patricio
1982 ¿Reforma o democracia? Alternativas del Sistema Político Ecuatoriano. Editorial El Conejo. Quito.
- Moulian, Tomás
1988 "La Democracia Difícil: Dificultades y Dilemas Actuales" Serie Documentos de Trabajo. No. 2.
- North, Liisa y Juan, Maiquashca.
1988 "Los Orígenes y Significado del Velasquismo: Una Contribución al Debate Cueva-Quintero". volumen Sobre Política y Región. FLACSO-CERLAC-CEN. en prensa.
- Ortiz Crespo, Gonzalo
1986 "La Hora del General. Informe Urgente del Conflicto Protagonizado por el Teniente General Frank Vargas Pazos." El Conejo. Quito.
- Pareja, Francisco
1988 "La crisis de la economía ecuatoriana: perspectivas y alternativas para el futuro". Ecuador 88. Elecciones, Economía y Estrategias. CERG-El Conejo. Quito.
- Pérez-Sainz Juan Pablo
1985 Clase obrera y Democracia en el Ecuador. Editorial El Conejo. Quito.
- Purcell, Susan K.
1975 The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime. University of California Press. Los Angeles.
- Saint Geours, Ives
1984 "Equateur: L'Alternance" En Problemes d'Amérique Latine. Paris. diciembre