

AMÉRICA LATINA EN EL PÉNDULO DE LA GOBERNABILIDAD Y LA INGOBERNABILIDAD

Ángela María Ibarra Canencio*

Resumen

Las últimas décadas en América Latina han significado una mayor atención al debate político y social, que a pesar de estar enmarcado en democracia, cada día torna más ingobernables a los regímenes. El caso chileno y el ecuatoriano nos proveen de elementos de análisis, para comprender qué es lo que hace que un régimen sea más gobernable que otro en un contexto como el latinoamericano.

Palabras clave: Latinoamérica, gobernabilidad / ingobernabilidad, estabilidad / inestabilidad, democracia, institucionalidad, sistema económico, movilización social, ciudadanía activa / ciudadanía pasiva.

Abstract

The last decades in Latin America have meant greater attention on the political and social debate, which despite being framed within democracy, increasingly turn regimes more ingovernable. The Chilean and Ecuadorian cases provide elements of analysis to understand what makes a regime more governable than another in a context like the Latin American one.

INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas se han observado en Latinoamérica varios cambios que se vinculan con la instalación de regímenes democráticos o seudodemocráticos. En los países que ocurren éstos han tendido a generar un marco específico de relaciones entre los diversos actores del sistema social. Junto con esto, las economías han sufrido drásticas transformaciones que despliegan dispositivos para instalar el modelo de desarrollo neoliberal.

* Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, coordinadora de práctica y énfasis en la carrera de Ciencia Política, Maestría en Estudios Sociales y Políticas Latinoamericanas, Universidad Alberto Hurtado Zlades, Chile.

La estructura que ha comenzado a articularse entrama nuevos tejidos en las relaciones que el Estado, el mercado y la sociedad civil tradicionalmente habían sostenido. Así, nos encontramos frente a un contexto en el que la crisis de las democracias y de los procesos de gobernabilidad comienza a manifestarse. Como señalan los presidentes de la región:

En América Latina las crisis son recurrentes. Sus democracias son débiles e inestables y con ello se incrementa la tendencia a un derrame general de inestabilidad a nivel subregional. Por ello, la búsqueda de gobernabilidad se convierte actualmente en tema crucial para la región, como tema central de agenda regional, y como hilo conductor de la concertación y diálogo político internacional¹.

En gran parte de los países de América Latina existen tendencias que se han desarrollado de manera profunda; sin embargo, cada nación posee sus particularidades en la medida en que sus Estados, instituciones, actores estratégicos, sociedad civil, factores culturales, entre otros se comportan de diferente forma.

El presente trabajo, basándose en esta diferenciación de casos, analiza comparativamente dos países de la región, de los que se pueden extraer múltiples lecciones: Chile, caso de país en gobernabilidad, y Ecuador, uno de los países más ingobernables de la región. Esta relación con la gobernabilidad es el eje articulador del desarrollo del contexto de las últimas dos décadas en ambas sociedades.

La hipótesis del presente estudio se basa en que los procesos de gobernabilidad en América Latina han estado limitados por las estructuras que prescriben los modelos entregados por organismos internacionales —por ejemplo, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, desde una lógica de carácter conservador y que muchas veces no tiene en cuenta la realidad propia de cada país. Por tanto, y tal como se ha visto, la gobernabilidad queda reducida al sistema económico y a la posibilidad que tengan los países de integrarse a la economía internacional.

Para realizar el análisis se hace referencia a una serie de categorías que determina los procesos de gobernabilidad e ingobernabilidad en ambos países. Las dimensiones que articulan dicho proceso corres-

1 Afirmación expuesta en la última Reunión del Grupo de Río por presidentes de la región. Reunión celebrada en Santiago de Chile, durante el 8-10 de junio de 2003.

ponden a la institucionalidad, al rol de los actores estratégicos, al contexto económico y a las características culturales.

LA GOBERNABILIDAD

El concepto de gobernabilidad posee múltiples aristas y ha sido definido por diversos teóricos; sin embargo, es posible realizar una construcción a partir de las diversas corrientes, ya que los orígenes del concepto se fundan en la noción de la capacidad de los gobiernos sobre los sistemas políticos para contener las demandas y canalizar los conflictos y, así, permitir que el marco institucional no sea sobrepasado y, por lo tanto, se mantenga la estabilidad del sistema en general.

En 1975, la Comisión Trilateral redactó un documento desde donde se analiza la ingobernabilidad para designarla como el desbalance entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado. En consecuencia, para abordar el desequilibrio se propone disminuir la demanda y frenar la movilización social². Según lo señalado por Samuel Huntington³, la estabilidad política de cualquier país se rompe si no existe una institucionalidad capaz de soportar las crecientes demandas que realizan nuevos actores sociales y políticos que se incorporan de forma abrupta al sistema. Esto es, cuando la institucionalidad vigente no está en condiciones de responder a este nuevo conjunto de demandas de sectores, hasta entonces sometido, es sobrepasada por grupos de presión, movimientos sociales y la misma sociedad civil, quienes irrumpen en el escenario político y social de los países. A partir de este punto se genera un clima desestabilizador que puede culminar en la ruptura del sistema democrático.

"De esta manera el problema de la gobernabilidad de la democracia, se refiere necesariamente a la limitación y restricción del propio sistema político democrático, el cual se mantiene bajo control, en la medida en que sus propios excesos son controlados"⁴.

Por otro lado, algunos teóricos han señalado que la gobernabilidad posee una acepción más amplia, en la que se introducen nuevos

2 CEPAL, Unidad de Mujer y Desarrollo, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Santiago de Chile, 2003, pág.7.

3 Véase más en Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

4 De la Cuadra, Fernando. "Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile", en: *Polis, Revista Académica*, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana, vol. 1, n° 4, 2004.

elementos. En este sentido, Manuel Antonio Garretón⁵ señala que la gobernabilidad hoy día debe ser entendida no sólo como un problema de control de demandas o de conductas en el Estado y en la sociedad que desborden lo marcos institucionales, sino como los problemas que surgen entre los tres ejes: el histórico-cultural, el de tipo institucional y el de contenido⁶.

Además, existen tres perspectivas en torno al concepto: la primera corresponde a la liberal, donde el eje articulador es la habilidad de los gobiernos. La segunda, la estructural, le da importancia al poder que estructuran las sociedades. Y, finalmente, la institucional se centra en los valores, las pautas y las organizaciones, junto con las reglas de acción de los gobiernos.

Según el presente análisis y tomando en cuenta los planteamientos teóricos de Marcos Roitman⁷, el concepto de gobernabilidad ha tendido a reducirse a una acción técnica identificada como la buena gestión y administración de lo público estatal. Los ciudadanos identifican gobernabilidad con exigir a los gobernantes temporales una racionalidad y eficiencia en la administración de los servicios públicos y en la protección de la propiedad privada.

Dicha característica evidencia que la gran mayoría de los países de América Latina ha pretendido orientarse desde estos patrones de gobernabilidad, lo que implica una despolitización de manera condescendiente con el capitalismo avanzado y con el modelo de desarrollo neoliberal. Por tanto, el concepto de gobernabilidad que hoy se traza en la gran mayoría de los países de la región toma un tinte particular: se intenta mantener el funcionamiento regular del mercado con fines racionales.

5 Garretón, Manuel Antonio. "América Latina en el cambio de siglo. Conceptos procesos y consecuencias para la gobernabilidad", en: Salinas F., Darío y Jiménez Cabrera, Édgar (coords.), *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*, México, Gernika, 2002.

6 El primer eje es histórico-cultural, y consiste en los desafíos planteados a la sociedad y al Estado por la transformación de la polis. El segundo eje es de tipo institucional, y tiene que ver con el reforzamiento, autonomía y complementariedad del Estado, el sistema partidario y los actores sociales, así como con la profundización y relevancia del régimen democrático mismo. Y, finalmente, el tercer eje es uno de contenido y referido a proyectos históricos de corto, mediano y largo plazo, y abarca la dirección y sentido de los procesos de democratización política y social, junto con la reinserción en la economía globalizada y la generación de un modelo propio de modernidad.

7 Roitman, Marcos. "La gobernabilidad. ¿Un problema teórico político?", en: Salinas F., Darío y Jiménez Cabrera, Édgar (coords.), *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*, México, Gernika, 2002.

LAS CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, América Latina ha presenciado uno de los períodos más democráticos del continente en toda su historia. No obstante, simultáneamente hemos sido testigos de varios conflictos de corte institucional, calificados como crisis de gobernabilidad democrática. La definición de este último concepto, incluso su presencia en el debate político, depende de la percepción que una sociedad tenga en cada etapa acerca de cuán garantizado o seguro es su proceso de gobierno y de los factores de los cuales depende ese proceso; además de la funcionalidad y de la capacidad del logro que alcance dicho sistema político.

La crisis de gobernabilidad se ha asociado con manifestaciones como golpes o autogolpes de Estado, carencia de mecanismos de rendición de cuentas, crisis constitucionales o, simplemente, parálisis de acción política, y de ser éstas las manifestaciones, entonces se podría considerar que son excepcionales los países en la región que se pueden considerar como gobernables. Chile es el caso más representativo de ello. ¿Cómo ha logrado evitar estas crisis? Es uno de los interrogantes que nos permitiría determinar los elementos que hacen a algunos países más gobernables que otros.

Desde esta perspectiva, una crisis de gobernabilidad democrática se da cuando el gobierno es incapaz de procesar y de aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho. En palabras de Prats,

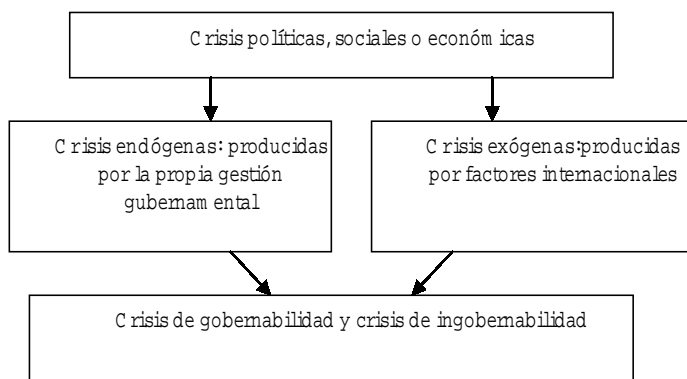
“la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales —y de la comunidad internacional coadyuvante— para asumir y procesar democráticamente el conflicto”⁸.

Las crisis de gobernabilidad pueden desarrollarse por diferentes causas y ser de diversa naturaleza (económicas, sociales o políticas) y, a su vez, alcanzar distintos grados de profundidad, con diversos efectos dentro de las sociedades.

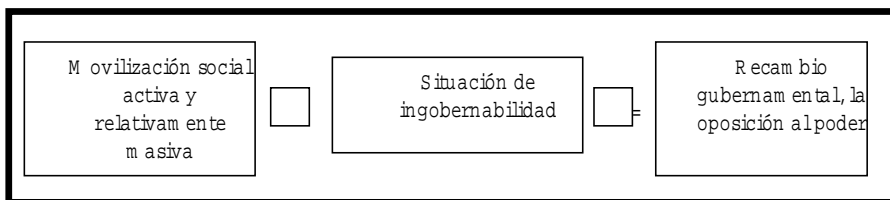
8 Prats (2000), citado en Altman, David y Castiglioni, Rossana, “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, en: Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL), disponible en <http://www.igov.org/dhial>.

Se puede identificar que en el marco de los procesos de gobernabilidad o ingobernabilidad existen tres dimensiones: en primer lugar, la ciudadanía. A partir de la cual puede determinarse que en los países donde es activa⁹ hay mayor probabilidad de crisis, mientras que en los países donde la ciudadanía es pasiva —se somete netamente al elemento electoral— las probabilidades de crisis tienden a difuminarse. Como elementos de la ciudadanía podemos identificar a los actores sociales organizados que componen un espectro importante en los procesos de crisis; en segundo lugar, la institucionalidad de cada país, la cual, junto con la dinámica del sistema económico —como tercera dimensión— determina la estabilidad de las naciones.

Esquema 1. Fórmula de los tipos de crisis que conllevan a la ingobernabilidad



La fórmula que se postula con respecto a esto es la siguiente:



9 Según Viera, Litz, "Capítulo siete", en: Bresser L. y Cunill, N. (eds.), Lo público no estatal en la reforma del estado, Caracas, CLAD/Paidós, 1998. "La práctica de la ciudadanía depende de la reactivación de la esfera pública, y es esencial para la construcción de identidad política. La ciudadanía participativa es esencial para la obtención de la acción política".

Para poder señalar algunas pruebas que señalen las dimensiones específicas de análisis propuesto a continuación se presenta un examen comparativo de la realidad chilena y ecuatoriana. Estas dimensiones toman en consideración básicamente tres factores: los aspectos institucionales, constituyentes de cada régimen político (en Chile y Ecuador); los actores políticos y de la sociedad civil, que se rigen, vulneran, modifican o crean la institucionalidad, y el contexto económico, que incide sobre los dos primeros factores.

INSTITUCIONALIDAD

Institucionalidad - Caso de Chile

Chile es un Estado unitario, una república democrática, cuyo territorio se divide en regiones. El ejercicio de la soberanía lo realiza el pueblo a través de elecciones periódicas y, también, las autoridades que la Constitución establece.

A partir de la Constitución Política de 1980 entra en vigencia lo que el régimen militar bautizó como nueva institucionalidad. De acuerdo con ésta, los cargos que son elegidos por la voluntad popular son el presidente de la República y los congresistas nacionales (Senado y Cámara de Diputados). Luego una reforma constitucional agregó la elección directa de alcaldes y concejales.

La Constitución de 1980 se originó en un contexto autoritario. En su gestación no intervino la ciudadanía, pues no existió Asamblea Constituyente. Además, la aprobación de la carta constitucional es de objetable legitimidad. Su ideólogo es el extinto senador Jaime Guzmán Errázuriz, quien diseñó una institucionalidad a la medida de las reformas económicas (democracia neoliberal) llevadas a cabo por la dictadura desde mediados de los años setenta. Afirmó Guzmán en 1987:

“[Existe] un vínculo directo entre la perdurabilidad de las modernizaciones económico-sociales que se han impulsado en este régimen [y...] lo preceptuado en el articulado permanente de la Constitución de 1980”¹⁰.

Lo anterior explica las severas restricciones a la voluntad popular, propias de la institucionalidad chilena, tendientes a proteger el mode-

10 Guzmán, Jaime, Escritos personales, Santiago de Chile, Zig-Zag, 1992, pág. 65.

lo económico neoliberal impuesto y evidenciado en los altos quórum para los intentos de reforma en el Legislativo, la existencia del Consejo de Seguridad Nacional, el sistema binominal de elecciones, los senadores designados y vitalicios, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entre otras. El sistema electoral binominal para elegir parlamentarios favorece el bipartidismo, lo que en la práctica se traduce en la existencia de un sistema de partidos muy similar al de Estados Unidos, donde las dos grandes coaliciones hacen las veces de dos grandes estructuras partidarias.

Autores como Tomás Moulián plantean que el sistema chileno de partidos es de carácter centrípeto, lo que lleva a que los verdaderamente competitivos deban conquistar al electorado de centro y con ello profundizar la homogeneidad de la cultura política y posibilitar la exclusión tácita de los sectores más críticos, por situarse “fuera del consenso”¹¹.

Institucionalidad - Caso de Ecuador

Ecuador tiene un gobierno democrático, presidencial, representativo, alternativo y responsable, según lo señala la Constitución. Además, corresponde a los ciudadanos, por medio del sufragio, la designación de las más altas autoridades. El poder se divide entre las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, a las que se les reconoce su respectiva independencia. El Congreso Nacional se reserva la atribución de legislar y el ejercicio de control político sobre el ejecutivo¹².

A aquellos que elaboraron esta normatividad les preocupaba el predominio militar y, por lo tanto, buscaban la legitimidad a través de una Constitución de las instituciones jurídicas, que impidiera o limitara abusos y garantizara el ejercicio de ciertos derechos o libertades. En 1998, la Constitución política vigente fue elaborada por una Asamblea Constituyente elegida mediante consulta popular, que incorporó principalmente elementos relativos a libertades colectivas como son la pluriculturalidad y lo multiétnico, lo que determinó un gobierno participativo y de administración descentralizada que recoge con estas modificaciones las demandas de la sociedad civil en los ámbitos de lo local y las reivindicaciones de los indígenas.

Durante décadas, la fuerza ha sido el medio más idóneo en Ecuador para adueñarse del poder y detentarlo. En términos de lucha política,

11 Moulián, Tomás, Anatomía de un mito, Santiago de Chile, Lom, 1997.

12 Hurtado, Osvaldo, El poder político en el Ecuador, Quito, 1981, pág. 158.

Ecuador cayó en un círculo vicioso: dictadura, democracia y anarquía. En 174 años de República, cada año y nueve meses se ha producido un gobierno y cada nueve años una Constitución¹³. Los siete años de gobierno militar (1972-1979) fueron los de mayores cambios en la economía ecuatoriana, con crecimientos económicos nunca vistos y con transformaciones sociales que derivaron en el surgimiento de nuevos sectores y, en consecuencia, la expresión de nuevas necesidades y demandas. En este contexto, se necesitaron nuevos canales y mecanismos de expresión social y política.

El proceso de transición a la democracia culminó con la convocatoria a un referendo, en el que se escogió un texto constitucional legitimado por la población, y con la elaboración de una ley de partidos y una ley de elecciones, redactadas por un conjunto de personas que provenían de diversos sectores sociales y políticos. Subyacía la idea que la inestabilidad política se debía al poco arraigo democrático de la población, así como a sus instituciones, las que, por lo tanto, debían fortalecerse.

A pesar de ello, los resultados que se esperaban de la transición no fueron los esperados. Durante estos años de vida democrática de Ecuador ha prevalecido la fragmentación de los partidos políticos, las debilidades de las instituciones democráticas, el personalismo y la permanente inestabilidad política. Lo anterior no es menor si se considera la importancia de diversos factores institucionales que revelan la orientación de las conductas de los actores sociales y políticos. Entre éstos se cuentan los ámbitos y los procesos de participación, la asignación de atribuciones a las instancias tomadoras de decisión, los procedimientos en la elaboración de leyes, los componentes del sistema electoral, las condiciones de operación de los partidos políticos y los mecanismos de toma y rendición de cuentas. Así, los elementos institucionales establecen límites, definen pautas de acción y establecen comportamientos¹⁴. No obstante, previo al desarrollo de estos factores, debemos establecer dos premisas:

- Ecuador ha vivido incesantes reformas legales y constitucionales que han imposibilitado la consolidación de un marco institucional. Nos referimos a cambios reiterados y producto de intereses coyunturales y específicos. No se produce regularidad en el comporta-

13 Recalculado al 2004. *Ibid.*, pág. 164.

14 *Ibid.*, pág. 5.

miento de las personas que establezcan mínimos para la canalización de demandas.

- Las reformas no han sido coherentes, y menos con los objetivos que se perseguían desde el retorno al régimen constitucional. El ordenamiento legal es heterogéneo e incluso contradictorio en su interior.

Las principales crisis políticas y el fuerte agotamiento institucional del Ecuador se ha presentado con mayor fuerza desde los años noventa. A continuación un recorrido breve de los hechos más importantes:

En 1995 con el procesamiento del vicepresidente Alberto Dahik se reveló la importancia del ámbito judicial como el espacio para el procesamiento de conflictos políticos, con la consecuente intromisión del poder Judicial en el sistema político.

En 1997, y luego de seis meses de gobierno, se produce el derrocamiento de Abdalá Bucaram, mediante la interpretación flexible de normas constitucionales referentes a la destitución presidencial. El Congreso Nacional lo cesa en sus funciones al declararlo "incapaz mental". Esto refleja la fragilidad de las leyes en Ecuador y el gran poder que tiene el Parlamento para transgredir lo ya estipulado, para adaptarlo a su conveniencia. El juego de las fuerzas y de poder es el principal referente para la resolución de conflictos, la normatividad pasa a un segundo plano¹⁵. Ello "constituye la mejor manifestación de la nueva fisonomía que ha tomado la inestabilidad institucional y la utilización de la reforma política en función de los intereses particulares"¹⁶.

Posteriormente a la destitución de Bucaram, los legisladores designaron a un presidente interino ante el vacío constitucional sobre quién debería suceder al presidente¹⁷. Cabe indicar que esta elección fue

15 El Tribunal Constitucional tiene la función de control que antes tenía la antigua Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; además, el Congreso de 1998 le quitó al Congreso la posibilidad de enjuiciar a los jueces con el fin de separar los poderes políticos del judicial. Pese a ello, sus miembros son elegidos por el Congreso Nacional y pertenecen a partidos políticos tradicionales.

16 Panchano, Simón. El proceso electoral de Ecuador, Quito, Flacso, 2002, pág. 22.

17 Dentro de esa incertidumbre de sucesión, la vicepresidenta Rosalía Arteaga se autoproclamó presidenta durante algunas horas.

validada por las Fuerzas Armadas, que aparentemente convencieron a la vicepresidenta Rosalía Arteaga para que cediera la presidencia al sucesor nombrado por el Parlamento. Finalmente, la consulta popular de 1997 legitimó al presidente interino Fabián Alarcón en sus funciones, quien paralelamente convocó a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente, que reformaría la Constitución Política que regía en la época.

Con el nuevo golpe de estado ciudadano¹⁸, en el 2000, nuevamente nos enfrentamos a la flexibilidad de la interpretación de la normativa constitucional, ahora contra Jamil Mahuad, al declararlo el Congreso, cesante en funciones por abandono del cargo (aunque en el momento de esta declaración aún no estaba forzosamente exiliado del país).

Finalmente Lucio Gutiérrez, quien llegó al poder en 2003 gracias a que logró desvincularse de los partidos políticos tradicionales (creó uno nuevo, supuestamente independiente de presiones de los sectores dominantes) y representaba esperanzas de cambios profundos en todas las estructuras de poder dominadas por la oligarquía.

Sin embargo, una vez en el poder se dejó viciar por los problemas de la politiquería: conformó alianzas con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), del ex presidente Abdalá Bucaram (personaje acusado de múltiples actos de corrupción), y con el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), de Álvaro Noboa (la mayor fortuna de Ecuador y dos veces candidato a la Presidencia de la República, y quien siempre ha obtenido el segundo puesto). Con su apoyo se logró una mayoría parlamentaria que entre actos inconstitucionales, en diciembre de 2004, derrocó a la Corte Suprema de Justicia y nombró una nueva a su conveniencia.

Diversos escándalos de corrupción, tráfico de influencias, manejo inadecuado de las distintas instituciones públicas manejadas por parientes, abuso de poder y numerosas promesas incumplidas generaron malestar en los diferentes sectores e hicieron que con Gutiérrez se produjera la caída del tercer presidente consecutivo elegido por votación popular en abril de 2005. Una vez más el Congreso Nacional utilizó el argumento de “abandono de poder” para destituirlo, aun cuando Gutiérrez nunca salió del Palacio de Gobierno. Alfredo Palacio, vicepresidente de Ecuador, se convirtió de esta manera en el octavo presidente del país en menos de diez años.

18 Como es definido por Juan Carlos Gómez Leyton en su texto *Golpes de Estado ciudadanos. ¡Muera el mal gobierno, viva la democracia!*, 2002, disponible en <http://www.sociedadcivil.cl>.

Las reformas electorales recientes han contribuido a profundizar la dispersión y la fragmentación de los partidos políticos y el personalismo en la elección; sin embargo, no se debe desestimar su alcance, en cuanto al aseguramiento de escaños para las llamadas minorías parlamentarias, con la consiguiente 'democratización' del Congreso.

La segunda vuelta presidencial y su fórmula de mayoría frente a la utilización de fórmula proporcional para la elección de diputados, así como su elección en la primera vuelta dan como resultado una contradicción en el sistema electoral que, en principio, busca el establecimiento de gobiernos fuertes; pero al elegir diputados en la primera vuelta de elección se dispersa la cantidad de partidos y movimientos políticos que formen parte de él, cada partido y movimiento político termina fragmentándose internamente, lo que provoca que quien fuera elegido no disponga de una mayoría en el Congreso que lo respalde y que formen parte de sus filas partidarias.

En este contexto, se torna difícil asegurar tener gobiernos fuertes y parlamentos representativos¹⁹ que legislen sobre las necesidades específicas de toda la población, elementos básicos del sistema político. Con las sucesivas reformas realizadas no se buscó representatividad, sino reducir la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo; sin embargo, el tratar de fortalecer a uno de los componentes políticos se tradujo en posiciones de empate de fuerzas con un resultado inmediato de profundización de desequilibrios, propios del sistema presidencialista.

En consecuencia, existe un claro deterioro de las corrientes políticas tradicionales en Ecuador, pues a éstas se les sitúa dentro de los parámetros de derecha-izquierda y se introduce el 'populismo' como variable clasificatoria. En las últimas elecciones (2002) estaban inscritos para participar en la contienda electoral 14 partidos políticos, 163 movimientos de acción electoral y 177 alianzas realizadas en todo el territorio nacional, hecho que permite entender la fragmentación del electorado y la debilidad misma de las fuerzas políticas. Por otra parte, las alianzas permitidas por ley (aunque una vez en el puesto no es obligatorio permanecer en ellas) han servido para la llegada de parti-

19 El debate en Ecuador actualmente se versa justamente en esto, la representatividad es cuestionada por los partidos políticos grandes y de raigambre tradicional dada la gran cantidad de votos que aglutinan, en desmedro de los partidos y movimientos pequeños y que también 'representan' a sectores de la sociedad ecuatoriana. La pregunta sería, ¿cómo hacer para que nuestros parlamentos sean más representativos? Saliendo del análisis neutro y que propendería a la búsqueda de equidad, las dudas persisten.

dos políticos pequeños al Congreso y para aglutinar diversos partidos políticos alrededor de candidatos presidenciales. Para las últimas elecciones el mandatario saliente, Lucio Gutiérrez, demostró que ganó gracias a la alianza entre su partido Sociedad Patriótica y el Movimiento Pachacutik (del movimiento indígena).

ACTORES ESTRATÉGICOS

Actores estratégicos - Caso de Chile

En Chile, como actores estratégicos políticos y sociales que influyen en el mantenimiento de las estructuras de poder y de la gobernabilidad se encuentran: las Fuerzas Armadas, el presidente de la República, los poderes Legislativo y Judicial, el ministro de Hacienda, los gobiernos locales, los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales, los medios de comunicación, los gremios empresariales, las ONG y los ciudadanos chilenos.

Fuerzas Armadas

En Chile existía, antes del golpe militar de 1973, el imaginario histórico de que las Fuerzas Armadas fueron siempre respetuosas de la Constitución y de que estuvieron subordinadas al poder civil; sin embargo, existen hechos que demuestran lo errado de esta apreciación²⁰. Aun así, es claro que en cuanto al resto de las naciones de América Latina, hasta 1973 los militares no obstaculizaron los procesos políticos dirigidos por los civiles, incluso puede afirmarse que muchos sectores del mundo militar vieron con buenos ojos las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas entre 1964 y 1973.

El panorama descrito cambia sustancialmente a partir del golpe de Estado de 1973. Al contrario de lo que muchos sectores de la izquierda chilena enuncian para entender la dictadura chilena como dictadura fascista o militarista, lo cierto es que dicho régimen, desde su gestación, manifiesta un carácter capitalista refundacional en alianza con la

20 Hacia 1891, fue la Armada la que dirigió a las fuerzas reaccionarias que terminaron por derrocar al presidente José Manuel Balmaceda. Tras la caída de Balmaceda, Jorge Montt (oficial de la Marina) asume el poder, bajo un procedimiento seudodemocrático, que inició un período de reconstitución del pacto oligárquico que se tradujo en la permanente exclusión de los ciudadanos de los asuntos públicos. Asimismo, durante el primer gobierno de Jorge Alessandri, y posteriormente en la Revolución Socialista de 1933, los militares se comprometieron activamente en la generación de reformas sociales en favor de los sectores populares de Chile. La dictadura del general Carlos Ibáñez del Campo es otro acontecimiento que refuta la tesis de asignar a las Fuerzas Armadas un rol de subordinación al poder político y dedicación exclusiva a sus funciones profesionales.

oligarquía. Por tanto, con el objeto de asegurar el orden impuesto a partir de 1973 en lo que respecta a la reestructuración capitalista que experimenta el país, la Constitución de 1980 reserva a los militares el papel de "garantes de la institucionalidad".

Tras el retorno de la democracia, Augusto Pinochet se mantuvo durante ocho años como comandante en jefe del Ejército, merced a la facultad constitucional que asegura la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Pinochet dejó en claro desde un comienzo que los militares no estaban dispuestos a volver a asumir el rol que les cabía en el régimen democrático previo a 1973. Operaciones como el Boinazo y el Ejercicio de Enlace muestran que Pinochet siempre pudo mantener la transición bajo cierto control, sin que ella alterara el cronograma trazado en 1980.

Las Fuerzas Armadas —ocurrida la detención de Pinochet, en Londres— llevaron a cabo un conjunto de operaciones de carácter simbólico tendientes a presionar al gobierno democrático de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para intervenir en favor del retorno a Chile de su ex comandante en jefe. El regreso de Pinochet y la presencia de algunos oficiales en la esfera política, reflejan la influencia que aún tienen los militares sobre las estructuras de poder tras la recuperación de la democracia.

Presidente de la República

El sistema político chileno —al igual que en gran parte de América Latina— evidencia un marcado carácter presidencialista, aun cuando la figura del presidente de la República haya estado fuertemente opacada por la de Pinochet durante los gobiernos de Patricio Aylwin y Frei Ruiz-Tagle. Una vez que Pinochet se aleja de la escena política, el presidente no sufre mayores contrapesos políticos como tradicionalmente sucedía con este sector de la oposición.

Eso es lo que en parte ha acontecido en la presidencia de Ricardo Lagos, quien se posiciona muy por encima del resto de los actores políticos nacionales, incluido el símbolo de la oposición, el actual alcalde de Santiago Joaquín Lavín. Sin embargo, debe señalarse que la imagen de autoridad fuerte, que puede actuar por encima del resto de actores sociales relevantes, queda bastante en entredicho cuando se opone el poder del presidente al de los militares o al del empresariado nacional e internacional. La exigencia de "conservar los equilibrios macroeconómicos" restringe seriamente el margen de maniobra del

presidente, quien se ve obligado a negociar cualquier intento de reforma en materia económica.

Poder Legislativo

En contraste con el aumento de atribuciones de los militares, la democracia trajo de vuelta un Parlamento muy restringido en facultades. Los diputados y senadores chilenos no tienen la posibilidad de controlar presupuestos en sus iniciativas legislativas. Por lo demás, se ha comprobado en el último tiempo que este órgano se limita a fiscalizar y a aprobar y rechazar los proyectos de ley del Ejecutivo, pues la mayor parte de éstos provienen del presidente de la República. No obstante, su actual conformación, producto de una sobrerrepresentación de la oposición en detrimento del oficialismo, ha permitido que el Senado y la Cámara de Diputados se transformen en lugares de permanente negociación entre el gobierno y la derecha.

Poder Judicial

La dictadura militar chilena trató de apegarse a la supuesta tradición legalista chilena, al no disolver los órganos judiciales tras el Golpe de Estado. Lo que hizo en los hechos fue aliarse con los sectores más conservadores de la justicia chilena, la que sistemáticamente se negó a desarrollar procesos tendientes a evitar, a sancionar o, al menos, a investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante este período. La Corte Suprema de Justicia fue protegida por la dictadura a través de la normativa constitucional que estableció que la edad de jubilación de los jueces del máximo tribunal quedara fijada en 75 años (norma que fue reformada en los gobiernos que han tenido presidentes del grupo de la Concertación, aún cuando no se aplica a los jueces en ejercicio).

La Corte Suprema —no así la de Apelaciones (mucho más independiente en las contingencias políticas)— es un órgano que permanentemente ha favorecido los intereses de la derecha económica y política. Todas las actividades tendientes a proteger a Pinochet de los procesos judiciales, que alegan el estado de salud mental del ex dictador, reflejan la gravitación de este actor en el panorama nacional. A ello se suma un fenómeno que se puede denominar de juridificación de la vida social, a través del cual los jueces adquieren un papel preponderante en la sociedad, al haberse transformado en fiscalizadores y tutores en el debate público ciudadano.



Ministro de Hacienda

La figura del ministro de Hacienda es clave en la gobernabilidad chilena. Es la cartera ancla de la transición. El régimen militar inauguró un período en que éste se asocia con la figura de un tecnócrata experto, de alta competencia técnica en problemas de compleja resolución y supuestamente alejado de la discusión política contingente. Es un hecho revelador que mientras en las otras carteras de gobierno ha existido una rotación permanente en los cargos, los gobiernos de la Concertación, desde 1990, se han sostenido en tres ministros de Hacienda únicamente: Alejandro Foxley, durante la administración Aylwin; Eduardo Aninat, en el período de Frei Ruiz-Tagle²¹, y Nicolás Eyzaguirre, durante el gobierno de Lagos.

El ministro de Hacienda chileno es uno de los actores más relevantes de la vida política nacional. A lo largo de estos catorce años de democracia, el Ministerio de Hacienda ha sido una cartera manejada por los sectores más liberales de la Concertación, lo que ha facilitado el entendimiento con el empresariado y con organismos internacionales, como el FMI y el BM, todo lo que contribuye a la preservación del modelo actual. La imagen de un Foxley aplicado en mantener los equilibrios macroeconómicos, cuando el propio presidente de la República manifestaba la “crueldad del mercado”, y las permanentes ocasiones en que Eyzaguirre pone en entredicho alguna declaración del presidente Lagos dejan ver el amplio margen de maniobra del ministro de Hacienda.

Gobiernos locales

En términos políticos, los gobiernos locales son organismos débiles: no tienen la capacidad de oponer poder local al poder central ni de canalizar y estimular la participación de la ciudadanía. Actualmente han cobrado cierta notoriedad a partir de los intentos de la derecha por utilizar los municipios como plataformas desde donde posicionar a sus líderes en el ámbito nacional. Pese a ser Chile un país de vocación centralista, los municipios —desde las reformas introducidas por Pinochet— controlan la mayor parte de los presupuestos de salud y educación, lo que obedece a la lógica de eximir de responsabilidad al Estado y minimizar su funcionalidad.

21 En los últimos meses del mandato de Frei Ruiz-Tagle, Aninat renunció a la cartera de Hacienda para pasar a ocupar un importante cargo en el BID. Fue sustituido por el economista Manuel Marfán.

Partidos políticos

Fenómenos como la globalización, la caída de los socialismos reales y la mediatización de la política dieron lugar a una progresiva desideologización de los partidos políticos chilenos. Este proceso es claro en la izquierda, resultado de la Renovación Socialista (partido que en los hechos abandona su orientación marxista), así como en la Democracia Cristiana (DC). El carácter centrípeto del actual sistema de partidos en Chile, el desgaste de dos gobiernos y la asimilación de los ideales de libre mercado limitan el espacio que pueda tener la DC en la política chilena, pues deja de constituirse en tercera fuerza, equidistante de la izquierda y la derecha. Incluso, en la derecha, Renovación Nacional ha abandonado su raigambre liberal y nacionalista, para constituirse en un partido neoliberal más.

Curiosamente dentro de este panorama, sólo la Unión Demócrata Independiente conserva su doctrina ideológica. De esta forma, los partidos chilenos constituyen uno de los actores más debilitados hoy en día; además, la progresiva desideologización de los partidos políticos, que se mencionaba antes, los ha convertido en verdaderas agencias de empleo o, si no, en meras maquinarias electorales.

Sindicatos

Débiles, divididos y desacreditados por el discurso dominante. El escenario de flexibilidad e inestabilidad laboral, unido al individualismo creciente de la masa trabajadora más joven y a las trabas legales y empresariales son todos factores que contribuyen al mal momento por el que atraviesa el sindicalismo chileno.

De esta forma, los sindicatos actuales no constituyen una instancia de presión efectiva ante el empresariado y ante la tecnocracia económica. A ello debe sumarse la fragmentación del mundo sindical entre tendencias izquierdistas, concertacionistas (que buscan sólo mitigaciones ante la precariedad del empleo, pero no la superación del modelo actual) y, recientemente, gremialistas, que reniegan de actuar en la arena política y se limitan a la actividad corporativa.

Movimientos sociales

Fuera de algunos movimientos ligados a causas humanitarias y a la lucha contra los efectos negativos de la globalización, existen muy pocos movimientos sociales que se ocupen de problemáticas locales.

Aquellos que sí lo hacen en general son débiles, a excepción de los movimientos indígenas (no en cantidad, sino por la notoriedad de sus formas de ejercer presión). Pese al panorama descrito, en el caso de los movimientos de derechos humanos, la constancia y la dignidad de su trabajo los han transformado en una verdadera fuerza moral de Chile.

Medios de comunicación

El régimen militar chileno se encontró frente a la disyuntiva de, por un lado, favorecer el control y la censura de ciertos flujos de información que pudieran ser perjudiciales y, por otra, no contravenir los principios de libertad económica que el propio régimen había propiciado. Eso explica que ciertos radios y medios escritos se hayan transformado en verdaderos bastiones de la oposición durante esos años. Por lo mismo es aún incalculable cuánto contribuyeron estos medios en el retorno a la democracia.

A pesar de ello, la televisión y la mayor parte de los diarios de circulación nacional estaban bajo el control del régimen o, bien, apoyaban su cometido. Supuestamente, la vuelta a la democracia traería a la larga un mayor pluralismo en términos informativos, lo que finalmente no ocurrió. Los pocos medios de prensa de orientación concertacionista se cerraron ante el escaso número de patrocinadores, lo que quedó especialmente de manifiesto en el caso de la prensa escrita. Otros medios, como la radio cooperativa y televisión nacional han oscilado entre priorizar el autofinanciamiento a través de una programación más orientada a la entretención o, bien, buscar la ecuanimidad de oportunidades de difusión para el gobierno y la oposición.

Entre tanto el resto de los medios masivos (Canal 13, Megavisión, La Tercera o El Mercurio) ejercen una fuerte influencia en la opinión pública a través de un mensaje de marcado sesgo conservador. La mayoría de los medios masivos actuales (principalmente la prensa y la TV) está ligada a la derecha económica y política del país, por tanto, este sector monopoliza las fuentes de información existentes.

Gremios empresariales

Los gremios empresariales se articulan desde lo macro a través de dos organizaciones: la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). Aparte de estas instancias, son también poderosos en rubros específicos de la produc-

ción y los servicios. Altamente politizados, son fuertes interlocutores ante el gobierno. Puede decirse incluso que ante la opinión pública están más validados que la propia derecha política. Interesados en la profundización de los acuerdos como el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos o la pertenencia al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), agradecen y estimulan al gobierno a “vender Chile”.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Durante la dictadura militar las ONG emergieron como un actor importante entre las fuerzas sociales que actuaban en la oposición. A partir del retorno a la democracia se produce una situación irregular y poco transparente con respecto a los destinos de los fondos recibidos por estas organizaciones. En términos de expresión, las ONG actuales son organismos débiles, pues no cuentan con una membresía numerosa, ni tienen mayor capacidad de presión. Esto contrasta con la calidad y cantidad de prestaciones que realizan, pues reciben financiamiento proveniente de naciones desarrolladas. Ello, a la larga, da lugar a que la labor de las ONG actuales acabe sustituyendo o paliando las responsabilidades estatales.

Ciudadano chileno

El ciudadano chileno exhibe evidentes signos de despolitización. De este modo, la ciudadanía de este país se enmarca dentro de la categoría de “baja intensidad” y puede caracterizarse como conformista, orientada más a la esfera del consumo (ciudadanía credit-card) que a la esfera pública. Por ello hoy en día los sectores de la ciudadanía más despolitizados y no electores se transforman en el nuevo nicho electoral de la derecha.

Actores estratégicos - Caso de Ecuador

En Ecuador, como actores estratégicos políticos y sociales que influyen en debilitamiento de las estructuras de poder y de la ingobernabilidad se encuentran las Fuerzas Armadas, el presidente de la República, los poderes Legislativo y Judicial, el ministro de Economía (Hacienda), los empresarios y el sistema financiero, los sindicatos, los medios de comunicación, las ONG, los partidos políticos, los indígenas y el ciudadano ecuatoriano.



Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas tienen un importante apoyo en el país. Según el latinobarómetro de 2001²², alcanzan una confianza de sesenta puntos (en Chile 46), la más alta en esa muestra en Latinoamérica²³. Lo anterior es fruto de diversas circunstancias, como la estrecha vinculación con la población —por los distintos programas de ayuda y apoyo a los sectores más pobres del país—, su discurso en favor de la igualdad social y justicia, algunos episodios heroicos en las guerras con Perú, al igual que los recuerdos de una dictadura progresista y sin represiones.

Hasta el regreso a la democracia, a finales de los años setenta, los siete años del gobierno militar (1972-1979) fueron los de mayores cambios en la economía ecuatoriana, que al amparo del auge de la exportación petrolera logró los mayores índices de crecimiento de la historia ecuatoriana, con un promedio superior al 7%²⁴.

Desde entonces han estado presentes en diversos episodios de crisis políticas, muchas veces como árbitros de las luchas interpartidarias y también como decisores de la continuidad o no de un régimen. Se tiene muy claro que en cualquier situación previsible de vacío de poder ellos serán los responsables del último recurso decisivo. Por otro lado, no es menos importante el papel que les toca desempeñar, dada su presencia en el campo empresarial estatal²⁵ y en la definición del modelo de desarrollo de Ecuador.

Constituyen un actor estratégico en las condiciones de gobernabilidad, por ello las diferentes administraciones han procurado una buena relación con esta institución y cuando no se ha logrado, se presentan hechos que ponen en peligro la estabilidad política del país. Por ejemplo, en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) hubo dos peligrosos motines provocados por las Fuerzas Armadas, e incluso una parte de la oficialidad de la Fuerza Aérea, cuando secues-

22 Informe de prensa, encuesta Latinobarómetro 2001, <http://www.latinobarometro.org>.

23 Para el 2002, según el latinobarómetro de ese año, la confianza en las Fuerzas Armadas en Ecuador cae a 41, esto puede estar relacionado con la caída de popularidad del presidente coronel(r) Lucio Gutiérrez y la relación que hacen las personas de éste a la institución y, por otro, lado algunos accidentes provocados por el descuido y explosión de armamentos.

24 Pachano, op. cit.

25 Las Fuerzas armadas en Ecuador manejan actividades empresariales, financieras y de provisión de servicios y tecnología; también tienen presencia en los órganos rectores de los llamados sectores estratégicos de la economía (transportes, telecomunicaciones, industrias básicas, petróleo, etc.).

traron al presidente del momento a cambio de la libertad de uno de sus generales. Esta situación mantuvo a Ecuador al borde de la guerra civil.

Durante la caída de Abdalá Bucaram desempeñaron un papel decisivo en la resolución de la conflictividad social, al retirar el apoyo y al solicitar la renuncia al presidente y a su sucesora de entonces, la vicepresidenta Rosalía Arteaga. Adicionalmente, las Fuerzas Armadas aceptaron el nombramiento por parte del Congreso de Fabián Alarcón como presidente interino.

Por su parte, Jamil Mahuad habría buscado un autogolpe que no se concretó por falta de apoyo de las Fuerzas Armadas. En su lugar, al no existir desde los altos mandos una aceptación de lo que se llamó la Junta de Salvación Nacional, donde participaba el coronel Lucio Gutiérrez, fue remplazado por otro alto oficial menos radical, que antes de terminar la jornada encabezó el segundo triunvirato, denominado Consejo de Estado, el cual determinó que fuera el Congreso quien decidiera la alternativa de salida de la crisis.

Paradójicamente, Lucio Gutiérrez, a pesar de haber pertenecido a las Fuerzas Armadas y tener su completo respaldo al inicio de su mandato, a causa de sus múltiples errores fue haciendo que perdiera el apoyo de éstas, hasta el punto de que fueron las mismas Fuerzas Armadas uno de los actores fundamentales que más apoyó al Parlamento en el proceso de destitución de Gutiérrez, en la reciente crisis de abril de 2005.

Presidente de la República

Como antecedente se tiene que en Ecuador históricamente ha existido una constante inestabilidad política que ha generado serias dificultades en la gobernabilidad. Sólo analizando el siglo XX, Simón Pachano afirma que entre 1925 y 1948 se habían sucedido 27 gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Hasta 1961 se vivió una relativa estabilidad y, posteriormente, hasta 1979, hubo una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972)²⁶.

26 Pachano, op. cit.

En distintos grados, todos los presidentes han tenido dificultades para generar consensos y alianzas con los distintos sectores de la sociedad, lo cual ha sido un factor sustancial en su limitada capacidad de gobernar. Se puede afirmar que el Ejecutivo ha privilegiado la relación con los empresarios y grupos económicos que financian sus campañas, los que posteriormente presionan y pasan la factura por el 'favor'. Este hecho de beneficiar a unos pocos ha perjudicado a muchos, al punto que con un elevado costo social ha repercutido en la gran conflictividad social expresada en las numerosas marchas, paros y huelgas que los ecuatorianos realizan y a través de las cuales se busca lograr mejores oportunidades y condiciones de vida.

A pesar del sistema presidencialista vigente, el Ejecutivo se ha caracterizado por la fragilidad de haber sido elegido con proporciones muy pequeñas de la votación y por no contar con el apoyo de los otros partidos enraizados en la sociedad. Lo anterior ya que un elevado número de ciudadanos vota por la figura de un líder carismático y no por lo que propone el partido que lo postula, lo que hace que la representación en el Congreso sea limitada y se requieran alianzas con los otros partidos o movimientos.

Por otro lado, se tiene el problema del regionalismo marcado entre la sierra y la costa, expresado principalmente por Quito y Guayaquil, lo que hace que ante el ascenso de un presidente de la sierra, simultáneamente se genere la oposición principalmente desde los partidos de la costa y viceversa. Adicionalmente, en la mayoría de los mandatos se ha producido un quebrantamiento de las relaciones entre el presidente y el vicepresidente, en especial por el mayor protagonismo que buscan los segundos.

Poder Legislativo

La pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido parte de la historia política ecuatoriana, producida principalmente por la incapacidad del gobierno central de llegar a la Presidencia con un número importante de congresistas²⁷ o de generar alianzas fuertes que le permitan una mayoría en el Congreso. Por lo tanto, la tendencia ha sido la constante pugna entre los dos poderes, que ha hecho que se bloqueen gran parte de las reformas promovidas por el Ejecutivo y que exista una permanente conflictividad política entre ellos.

27 La única excepción de esta tendencia se da en el gobierno de Rodrigo Borja, quien tuvo mayoría de diputados de su partido en el Parlamento desde 1988 hasta 1990.

Esta incapacidad de gobernar ha llevado a las distintas administraciones a buscar un progresivo recorte de las competencias legislativas y fiscalizadoras del Congreso mediante diversas consultas populares. Las distintas negociaciones para aprobar proyectos se han dado en un ambiente marcado por constantes chantajes y actos corruptos, como la compra de votos y ofrecimientos de partidas presupuestarias por parte de la Presidencia a los partidos y diputados que componen el poder Legislativo.

A pesar de su deteriorada imagen ante la ciudadanía, el Parlamento enfrenta a aquellos mandatarios que buscan mantenerse en el gobierno a cualquier precio (caso Abdalá Bucaram). A través de su control del presupuesto y de su veto a las leyes, los diputados muchas veces han emprendido acciones solamente para perjudicar la imagen del otro poder. Con esta lógica, desde los años noventa, el Congreso ha pedido la renuncia de casi todos los presidentes elegidos constitucionalmente, ha convocado a congresos extraordinarios para juzgar o enjuiciar políticamente al Ejecutivo —incluidos los vicepresidentes y ministros— y, adicionalmente, se ha atribuido la función de realizar los presupuestos del Estado sin tener la potestad de hacerlo.

Desde el Parlamento se han producido las peores crisis que el país ha presenciado: la renuncia del vicepresidente Alberto Dahik, en 1995, al pedir censurarlo y destituirlo por cohecho, así como por atentar contra el honor nacional y por traición a la Patria. En 1997, aprovechando la conflictividad social y vacíos legales, dispone suspender las funciones de Bucaram por 'incapacidad mental' y que la sucesión presidencial no esté a cargo de la vicepresidenta, sino de un presidente interino y que corresponda a la presidencia del Congreso, Fabián Alarcón. Sin embargo, en 1998, una vez terminado el mandato de Alarcón, el mismo Congreso que lo designó presidente lo enjuicia y encarcela por cargos de corrupción. En el caso de Mahuad, a pesar de que éste aparece en los medios de comunicación y niega su renuncia, se declara desde el Parlamento el "abandono del cargo" y, por lo tanto, la subida del vicepresidente. Y, finalmente, una vez más el Congreso Nacional utilizó el argumento de "abandono de poder" para destituir al saliente presidente Lucio Gutiérrez, aun cuando éste nunca salió del Palacio de Gobierno.

Poder Judicial

A pesar de la supuesta división y autonomía de los tres poderes del Estado, el Judicial ha vivido tradicionalmente bajo la tutela de los otros,

sin posibilidad de proclamar su completa autonomía. En muchos casos, sus procesos de reorganización y reestructuración han sido medios de los que algunos políticos se han servido para generar espacios de impunidad a costa de la destrucción de la autonomía de la función judicial²⁸. Esta irrupción del Ejecutivo y Legislativo en lo judicial ha generado negligencia de procesos, ineficaz administración de la justicia y corrupción en sus distintas instancias.

Los hechos acontecidos desde finales de 2004 mostraron la marcada inconstitucionalidad que había caracterizado la conformación de la Corte, la misma que presidida por Guillermo Castro, en sus propias palabras “íntimo amigo de Bucaram”, anuló los juicios contra los ex mandatarios de Ecuador acusados de corrupción, hechos que agudizaron y aceleraron otro golpe ciudadano en el país (apoyado por el retiro del apoyo de las Fuerzas Armadas al presidente).

Ministros de Economía (Hacienda)

De todas las carteras de Estado, el Ministerio de Economía en Ecuador ha tenido un mayor protagonismo dentro de cada administración, así como los mayores índices de conflictividad. Los ministros manejan el presupuesto de toda la institucionalidad del Estado y, por tanto, muchas veces se ven forzados a hacer importantes recortes que generan paros en los distintos ministerios y la suspensión de servicios de salud y educación. Por otro lado, son los que aplican los programas económicos de corte neoliberal (aumento de impuestos, reducción de subsidios, ajustes presupuestarios, intentos de privatización, congelamiento de salarios, liberalización del mercado, entre muchos), que son exigidos por los organismos internacionales para conseguir financiamiento, aun cuando son tremendamente impopulares para la mayoría de la ciudadanía.

En los últimos 25 años, quienes fueron designados para el Ministerio de Hacienda han sido economistas especializados en macroeconomía. Algunos de ellos han ocupado cargos en organismos multilaterales burocráticos y han sido altos funcionarios o accionistas mayoritarios de la banca y las grandes empresas²⁹. En los siete gobiernos elegidos por voto popular y tres designados para continuar con el período presi-

28 Reforma y modernización judicial, Ecuador, disponible en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/reforma/ecu4.htm>.

29 Incluso en el período de Bucaram se contrató a Domingo Cavallo como asesor económico de las reformas que debía emprender el Ecuador.

dencial se han designado treinta diferentes ministros, los cuales, una vez instaurados en su cargo, reestructuran el personal del Ministerio y modifican las políticas emprendidas anteriormente. Esto ha influido en la inestabilidad del sistema y en la continuidad de las políticas de orden económico del país.

Municipios/regiones

Los gobiernos locales, como actores que generen condiciones de ingobernabilidad, no han sido significativos en Ecuador, tampoco los alcaldes han logrado mecanismos de presión importantes que les permita mejorar su administración, a excepción de Quito y Guayaquil. Las pugnas entre lo local y lo central principalmente son generadas por el atraso en la entrega de recursos financieros asignadas en el presupuesto del Estado a los gobiernos seccionales.

Empresarios y sistema financiero

Los empresarios y el sistema financiero son considerados actores estratégicos en Ecuador, pues son los dueños de las grandes empresas y consorcios, de la banca y de los grandes medios de comunicación. Los primeros aseguran su presencia en los distintos gobiernos al apoyar económicamente las campañas para la designación de las autoridades y, de esta forma, se aseguran de que la política económica y el marco jurídico no los lleve a perjudicar.

Durante 1998 y 1999, la gestión del ex presidente Jamil Mahuad permite beneficiar a los sectores financieros en medio del estallido de la crisis bancaria, a través de la congelación de fondos de los depositantes, la entrega de elevadas sumas de dinero e intervención del Estado para sanear los malos manejos de los banqueros. Se produce una inflación acelerada, una fuerte especulación cambiaria y financiera, y el gobierno adopta la propuesta de dolarización³⁰.

Sindicatos

Los sindicatos han ido perdiendo fuerza paulatinamente. El Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que representa a los asalariados privados, se limita solamente a convocar marchas y protestas que

30 Salgado, Judi y Chávez, Gardenia. Aportación al Forum TPSIPOL. Campañas políticas, 26 de enero de 2000, disponible en http://www.iigov.org/dhial/p=5_04.



logran tener muy poca acogida por parte de la ciudadanía. En contraste, los trabajadores organizados del sector público (principalmente los relacionados con petróleo, electricidad, salud y educación) generan mecanismos de presión al gobierno mediante la paralización de los servicios mismos. Para ellos, este tipo de acciones no genera conflictividad, pues los contratos colectivos de carácter público los protegen de manera privilegiada, en el caso de que se los quiera destituir de sus funciones por participar de los paros y huelgas organizadas. Todas estas situaciones han contribuido sustancialmente a las condiciones de ingobernabilidad que se han presentado.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación (canales de televisión, emisoras radiales y diarios de la costa y de la sierra) actúan e inclinan la balanza según la conveniencia de los intereses de sus dueños, que en la gran mayoría de los casos son personas que están relacionadas con los grandes capitales del país. Por esta razón, cada administración busca aliarse con algunos de los más importantes y, de esta manera, atenuar la oposición que se ubica en los otros. A pesar de ello, existe cierta pluralidad, pues los medios tienen vinculaciones tanto en los grupos de la derecha como en los de izquierda.

Han sido un actor protagónico en épocas de crisis, como los derrocamientos de Bucaram (especialmente los medios de la sierra), Mahuad y, en abril de 2005, con Lucio Gutiérrez, al exagerar la información sobre las protestas y las denuncias de corrupción y colapso económico. Las últimas administraciones han hecho varios intentos de comprar algunos medios, para que así el gobierno pueda presentar sus logros de una manera más 'objetiva'.

ONG

Las ONG son actores de bajo perfil. Algunas de las que trabajan en el área indígena actúan como asesoras en diversos proyectos, principalmente enfocados a la producción de bienes agrícolas; sin embargo, no se puede desconocer que éstas han tenido un aporte importante para organizar al sector indígena que, gracias a ello, ha hecho sentir su voz de protesta y ha logrado algunas reivindicaciones sociales a su favor.

Su discurso dominante es claramente antiestatal; su razón de ser está en intervenir donde el Estado aún no tiene presencia o donde

actúa de manera deficiente. La mayoría de ONG presentes están relacionadas con temas ambientales, paliativos a la pobreza y evaluación de proyectos productivos.

Partidos políticos

Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Ecuador los partidos políticos tienen una imagen muy deteriorada, principalmente porque se los relaciona con corrupción y prebendas, además porque a diario son protagonistas de pugnas y peleas en el Congreso nacional. Su gran dificultad radica en que no consiguen lograr alianzas y formular proyectos de país a largo plazo que sean coherentes y beneficien a la mayoría de la población y no sólo a los grupos específicos que representan. Son actores importantes para generar condiciones de gobernabilidad y de institucionalidad, pues cuando entran en desacuerdo con el gobierno de turno o con algunas de sus políticas, se convierten en un elemento de oposición muy fuerte que ha desencadenado, en muchos casos, crisis económicas o crisis políticas, como los derrocamientos.

Hasta 1998 tenían constitucionalmente la centralidad en la esfera política y, por lo tanto, el monopolio de la representación de las instituciones, al estar únicamente reconocidos por la ley para presentar candidatos en elección popular. Luego, con la incorporación de movimientos políticos, pierden parte del espacio alcanzado y se ven obligados a reformular sus estrategias de acción.

Indígenas

Las acciones de los indígenas en Ecuador han sido determinantes para la caída de los mandatarios y la generación de condiciones de inestabilidad política en los distintos gobiernos. Ellos surgen como un actor importante para la generación de condiciones de ingobernabilidad desde 1990, cuando convocan a una gran marcha nacional. A partir de este momento logran importantes reivindicaciones sociales para su comunidad.

De este modo, aprovechando el éxito de la gran marcha de 1990 y algunos logros, como el reconocimiento de los territorios para sus poblaciones, crean a mediados de la década el movimiento político Pachakutik, para participar activamente a través de éste poder en las decisiones políticas del país, lo que les ha permitido tener un número

importante de diputados en el Congreso³¹, ministros de Estado y gobiernos seccionales.

El movimiento indígena en Ecuador puso en el tapete de la discusión la necesidad del reconocimiento del Estado plurinacional como “una estructura político administrativa descentralizada, culturalmente heterogénea y abierta a la representación propia de todos los sectores sociales, particularmente de aquellos que, por consideraciones de cultura, etnicidad, raza y género, han sido marginados y excluidos del formato estatal y esquema de desarrollo socioeconómico”³². Las reivindicaciones alcanzadas han sido logradas a través de movilizaciones, protestas y levantamientos como la toma de Quito.

En la Constitución de 1998, los indígenas logran que se reconozca al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico y que se incorporen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También logran una importante participación en el poder legislativo³³.

Ciudadano ecuatoriano

Los tres golpes de Estado ciudadanos que se han producido en los últimos años en Ecuador —mediante los cuales salieron de la Presidencia Bucaram, Mahuad y Gutiérrez— hacen que se pueda definir a los ciudadanos ecuatorianos como una ciudadanía de alta intensidad. Su capacidad de organización y adhesión a los diferentes movimientos sociales y grupos de presión ha creado condiciones de inestabilidad política y ha limitado a las diferentes administraciones.

Por ejemplo, en la caída de Bucaram aproximadamente 2'200.000 personas salieron a las calles en todo el país para exigir su salida. En la caída de Mahuad un número menor, pero igualmente considerable, desarrolla el mismo tipo de acciones para presionar su expulsión del cargo. Para la salida de Lucio Gutiérrez, en abril de 2005, miles de quiteños, autodenominados los forajidos³⁴, se manifestaron para pedir

31 En 1996 Pachakutik gana ocho legisladores y controla el 10% del Congreso.

32 Salgado y Chávez, *op. cit.*, s. p.

33 *Ibid.*

34 Término que utilizó Lucio Gutiérrez en declaraciones a la televisión para referirse a un grupo de manifestantes que protestaban a las afueras de sus casa, ante lo cual todos los ciudadanos adoptaron este apelativo.

su dimisión del poder, lo que llevó a que Gutiérrez declarara un efímero estado de emergencia en el país, que sólo duró veinte horas. La declaración del estado de excepción aumentó la indignación de los quiteños, quienes recrudecieron sus manifestaciones. El 20 de abril, miles de manifestantes se dirigieron a la Plaza de la Independencia, frente al Palacio de Carondelet, sede del Ejecutivo, para festejar la caída de Gutiérrez, quien abandonó la sede del Gobierno.

La diputada Cyntia Viteri, en calidad de presidenta en funciones del Congreso, fue la encargada de tomar juramento para la sucesión presidencial a Alfredo Palacio, quien en sus primeras declaraciones dijo: “el pueblo de Ecuador, particularmente el quiteño, terminó con la dictadura, la inmoralidad, la prepotencia, el terror y el miedo”³⁵. El ciudadano ecuatoriano, como se muestra, desempeña un papel fundamental en la definición de estabilidad del país; sin embargo, contradictoriamente, la ciudadanía es vulnerable, presa de líderes populistas que se apoyan en un discurso antisistema para ganar más adeptos.

Contexto económico

Transformaciones económicas en Chile

La evolución económica chilena posee ciertas particularidades, en la medida en que el tipo de modelo de desarrollo imperante hasta nuestros días se efectuó bajo un régimen dictatorial. Así, las estructuras productivas dominantes hasta principio de la década de los setenta fueron modificadas de manera abrupta para permitir la implantación del modelo neoliberal.

El modelo funciona desde la lógica de un mercado libre de intervenciones estatales, como el principal mecanismo para la asignación de recursos y como mecanismo orientador de la sociedad, lo que ha implicado una reducción casi total del papel del Estado. A partir de 1975, el régimen de Augusto Pinochet inició un nuevo estilo de desarrollo económico basado en el fin de la acción reguladora, la liberalización de los principales mercados, la utilización al máximo de las ventajas comparativas y el estímulo a la competencia capitalista, como estrategias centrales³⁶.

35 Biografías en la web: <http://buscabiografias.com/cgi-bin/verbio.cgi?id=9102>.

36 Otra de las estrategias implementadas por el gobierno corresponde a la política antiinflacionaria, que tuvo un efecto importante en la disminución del gasto público.

Durante los años ochenta se produce una importante crisis económica que fue profundizada por diversos factores, entre ellos la disminución de los salarios reales por la implementación del Plan Laboral³⁷, un deterioro de los términos de intercambio y un corte de los flujos externos. En este contexto el gobierno de ese entonces desarrolla un ajuste macroeconómico caótico³⁸.

Junto con la implementación de una serie de medidas macroeconómicas para enfrentar la crisis, se implementa un programa de ajuste, difundido por el FMI y a través del cual se sientan las raíces al recetario surgido del Consenso de Washington. Así, las reformas de liberalización del Estado de los compromisos sociales, la liberalización de los precios, la liberalización del mercado y la reinserción competitiva a la economía mundial se transforman en las tácticas que dan fuerza al modelo.

En términos económicos, el plan de ajuste estructural incluyó una serie de medidas que modificaron diversas dimensiones. En este sentido, podemos señalar, como plantea Fernando de la Cuadra³⁹, que en política fiscal se controló de manera importante el gasto público, que en política monetaria se fijaron restricciones a los montos crediticios que podía contraer el sector público, que en política salarial se dio fin a la indexación salarial y se redujo el piso de las remuneraciones, que en términos laborales se dio fin a la inamovilidad del empleo y se restringió la acción sindical y que en política comercial se incentivaron las exportaciones y se restringieron las importaciones. En términos de privatización, se culminó el traspaso de una serie de empresas públicas al sector privado y, finalmente, se amplió un proceso de tercerización del conjunto de servicios realizados por el Estado.

La instalación de las reformas tiene una estrecha relación con el poder que en ese entonces gozaba el Ejecutivo y la adhesión de los principales grupos económicos y sus sectores políticos más representativos. En este sentido, la dictadura propició las condiciones más

37 Las modificaciones tuvieron como fin, entre otros, minimizar las relaciones colectivas y adecuarse al nuevo modelo emergente. Como consecuencias de este proceso hubo una desregularización formal del mercado del trabajo, que modificó la ley de inamovilidad y limitándose el rol del gobierno en la determinación de los salarios, bajo la forma de Ley 18.620 de 1987, dentro del cual se consagraron las normativas hacia una flexibilización laboral.

38 Uno de los fenómenos que se desarrolla en este contexto de crisis corresponde a la intervención de los principales bancos e instituciones financieras y a la negociación de la deuda externa con una marcada intervención estatal.

39 De la Cuadra, op. cit., pág. 7.

favorables para el desarrollo del modelo⁴⁰, a pesar de los costos sociales que esto podía implicar.

En el momento en que comenzó la transición chilena se produjo un importante pacto entre el gobierno militar saliente y la Concertación de Partidos por la Democracia. Esto implicó que en el tema de agenda económica se acordara dar continuidad al programa en curso y que se establecieran compromisos mutuos que prolongaran los principios orientadores de la política económica instaurada en 1983.

Por tanto, a partir de 1990 el gobierno del momento define no modificar las reglas del juego y asume una postura que prioriza la protección de los sectores más perjudicados por el modelo económico. El plantearse un crecimiento con equidad fundado en la justicia social como premisa pareciera que aún no llega a su fin. Se puede observar que a pesar de que se mantienen los equilibrios macroeconómicos, la pobreza se mantiene y la brecha de la distribución de los ingresos se agrava de manera latente⁴¹. Por lo tanto, el modelo económico en su fase posautoritaria no ha conseguido distribuir equitativamente a todos los segmentos sociales los frutos de un crecimiento sostenido. Peor todavía es el hecho de que los efectos de la crisis económica del último período afectan con mayor intensidad a los sectores más vulnerables de la nación.

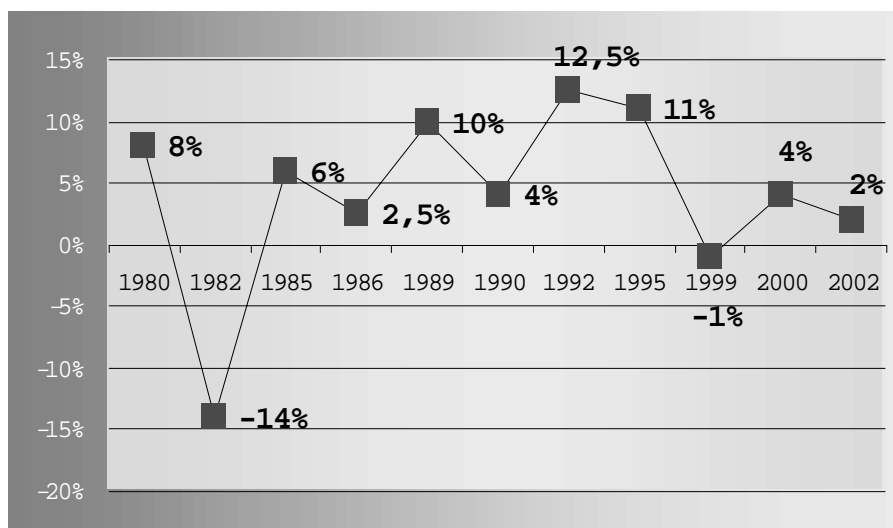
En lo relacionado con la evolución de las variables macroeconómicas se muestran índices de estabilidad importantes, que han permitido considerar a Chile el paradigma económico suramericano por seguir. En cuanto a la deuda pública, ésta se ha ido reduciendo paulatinamente hasta alcanzar en 2003 un 11,51% con respecto al producto interno bruto (PIB) total, lo que demuestra la seriedad en los gobiernos para no incrementar el monto que en los años ochenta produjo graves desequilibrios.

Con respecto al crecimiento económico, se puede apreciar durante la década de los noventa un notable crecimiento, que llega en algunos años incluso a superar el 10% con respecto al período anterior. En 1999 se puede apreciar una fase recesiva que lentamente se va recuperando.

40 El gobierno dictatorial combinó capacidades en la aplicación de políticas desarrollistas junto con un aislamiento de los intereses particularistas de los diversos agentes.

41 Durante los últimos doce años el 20% más rico de los hogares ha concentrado un 56% de los ingresos monetarios, mientras que el 20% de los más pobres ha concentrado un 4%. Véase más en <http://www.mideplan.cl>, encuesta CASEN.

Gráfico 1. Crecimiento económico en Chile



Fuente: elaborado por José Antonio Martínez, economista de la Pontificia Universidad Católica de Quito.

Transformaciones económicas en Ecuador

Dentro de América, Ecuador es un país pequeño en territorio y abierto al comercio internacional. Esta característica lo hace vulnerable a choques externos. Sus principales productos de exportación (aproximadamente un 25% del PIB), en orden de importancia, son petróleo, banana, café, camarón, cacao y flores, lo cual le da una característica de primario exportador.

El auge petrolero vivido en la década de los setenta hizo que Ecuador se convirtiera en sujeto de crédito externo y de esta manera la deuda externa pasó de representar un 14% del PIB, en 1970, a más de 110%, desde 1987 hasta el 2000, cuando cayó a 71,10%. En la actualidad representa aproximadamente un 45% del PIB, que lo ha llevado, a partir de la década de los ochenta, a firmar nueve acuerdos de reestructuración de deuda con el FMI, siete con el Club de París, seis con la banca internacional y trece cartas de intención con el FMI⁴².

Este flujo de divisas trajo consigo presiones en los precios de los productos, lo mismo que influyó en la tasa inflacionaria - la inflación es el aumento generalizado de los precios de los productos, la cual ha mantenido marcadas oscilaciones a lo largo de la historia. En 1980 se

42 <http://www.ildis.org.ec/estadisticadeuda.pdf>.

arrancó con una inflación del 11%, en 1988 bordeaba el 100%, para 1992 caer a un 60%, mientras en 2000 volvió a subir a un 91%. En el 2004 se cerró con el 1,95% anual, efecto de la dolarización⁴³ por lo que en la mayoría de gobiernos se habla de esquemas para liberar el tipo de cambio y la razón por la que el proteccionismo empieza a eliminarse.

Desde 1994 empieza a predominar el crédito en moneda extranjera y se introduce una ley para promover estructuras en las que las instituciones financieras actúen con mayor libertad. Con esto llegaron los luego famosos créditos vinculados y los futuros problemas del sistema financiero nacional, que desembocaron en la caída de las más importantes instituciones financieras entre 1998 y 1999.

Con respecto al crecimiento económico, éste también presenta un alto grado de volatilidad, entre otras cosas, por cuestiones climáticas. De esta manera Ecuador es muy vulnerable ante el Fenómeno del Niño, que afecta drásticamente cada cuatro años a la mayoría de la producción nacional y exportable agrícola de la costa. En 1986, fruto de un terremoto, se rompe el oleoducto, lo que impide exportar petróleo durante seis meses y que, a la vez, genera una pérdida para el país de dos mil millones de dólares⁴⁴.

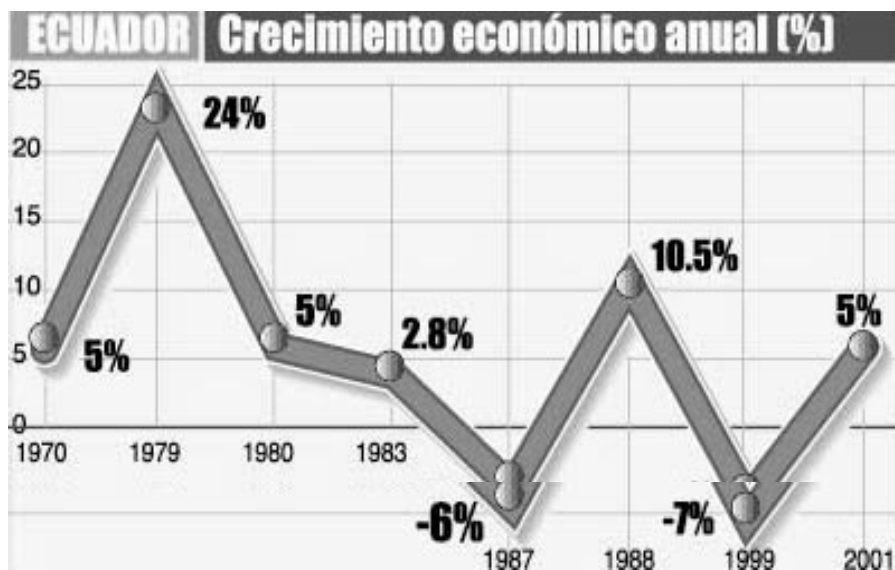
Otro factor de inestabilidad del crecimiento económico es la fluctuación de los precios del petróleo, el principal producto de exportación, y de los otros bienes agrícolas. De esta manera, el precio ha fluctuado entre quince y treinta dólares en “períodos de estabilidad”, pero ha caído hasta seis dólares, lo que significa grandes pérdidas de ingreso para el país. En la actualidad se han producido precios extraordinarios para su economía, que han superado los cincuenta dólares por barril en los mercados internacionales, y es uno de los factores más importantes que explican los magníficos resultados macroeconómicos. En la década de los noventa, otro hecho aislado que afectó gravemente la producción fue la guerra con Perú. En la actualidad el PIB bordea los 30.000 millones de dólares⁴⁵.

43 <http://www.ildis.org.ec/estadisticas/estadisticascatorce.htm>.

44 <http://www.vistazo.com/htm/gobernantes/gob51.htm>.

45 Entrevista a José Antonio Martínez Dobronsky, economista de Ecuador, Pontificia Universidad Católica.

Gráfico 2. Crecimiento económico en Ecuador



Fuente: tomado de <http://www.dlh.lahora.com.ec>.

Ha sido una constante en las distintas administraciones que el marco jurídico se transforme con el fin de promover una economía de mercado más viable. Esto ha llevado a todas las administraciones a plantear reformas del Estado con reducción de la burocracia, eliminación de subsidios, aumento de impuestos, políticas de ajuste estructural y otros, ante lo cual se han producido diversas protestas sociales con altos grados de violencia.

Principalmente, en los años noventa se emprenden varias iniciativas para privatizar las empresas públicas; pero la respuesta fue la de un fuerte rechazo social y con esto se limitaron las acciones que el Estado quería implementar. Solamente se puede llegar a privatizar, en 1995, la línea aérea ecuatoriana. En general, los intentos de privatización fracasan, lo que hace que Ecuador llegue a competir con el sector privado en la provisión de servicios como internet y telefonía móvil y que logre una reducción de precios.

Previo a la adopción de la dolarización como medida desesperada para detener la constante subida del tipo de cambio, Ecuador atravesaba la peor crisis económica en las últimas décadas. Jamil Mahuad tuvo que implementar entonces las primeras medidas económicas para frenar este hecho, como devaluar el sucre un 15%, a fin de

contrarrestar la baja de reservas monetarias, que alcanzaba el 24% entre 1997 y 1998, y que apenas dejó 1.600 millones de dólares en las cajas del Banco Central, en ese momento.

La meta era bajar la tasa de interés interbancaria que, al alcanzar el 75%, paralizaba la inversión y, por lo tanto, la actividad económica. El peligro era que ello empujara la inflación que, entre agosto y octubre, superaba los 40% acumulados. Jamil Mahuad, por lo tanto, tuvo que ceder con los requisitos impuestos por el FMI y aumentar la tarifa eléctrica y suprimir el subsidio del gas por decreto, lo cual equivalía a multiplicar su precio por cinco. También se instauró un impuesto de 1% sobre la circulación del capital que pretendía eliminar el impuesto a la renta. El segundo paquete de medidas incrementó el IVA del 10% al 15% en marzo de 1999 y multiplicó por dos el precio de los derivados del petróleo.

No obstante, el verdadero reto era la reestructuración del sistema bancario, que era un requisito imprescindible a la negociación de la deuda con el FMI. La otra condición (reestructuración del sector público mediante la privatización de las empresas vinculadas a la explotación del petróleo, la energía eléctrica y las telecomunicaciones) fue postergada por las dificultades encontradas en la aplicación de las primeras medidas y la crisis bancaria.

En junio de 1999, tres firmas internacionales dieron a conocer los resultados de una auditoría sobre los 38 bancos del país. Se trataba de decidir el cierre de la mitad por motivos de insolvencia y mal manejo de fondos, debido en grande parte a los créditos que habían ido multiplicándose desde hacía cinco años. A raíz de esta constatación, la administración de Mahuad creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), la cual fue encargada de asegurar la solvencia de las entidades financieras. Así es como, en un año, catorce bancos pasaron a ser controlados por la AGD, a un costo estimado a 5.000 millones de dólares para el Estado.

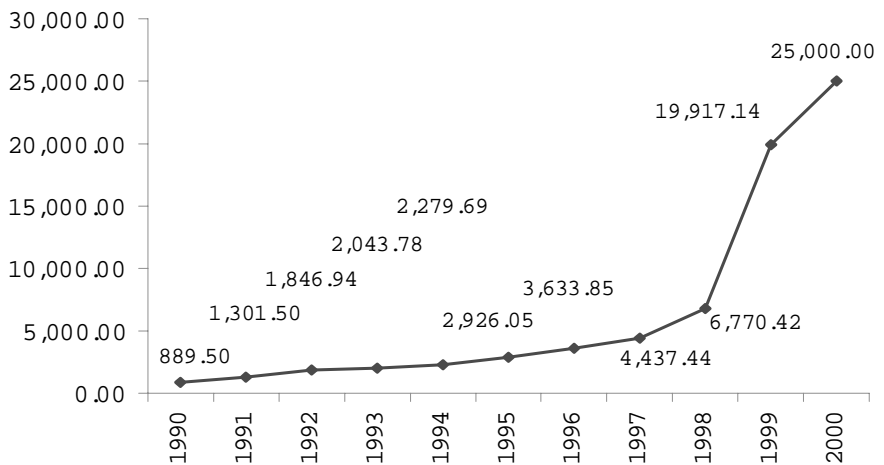
Frente a la crisis bancaria, el presidente decidió un feriado bancario que cierra los bancos y todas sus operaciones por siete días y el congelamiento de los depósitos en sucres y dólares. Esta medida, a la cual se agregaba la de doblar el precio de la gasolina, afectaba directamente a uno de los sectores sociales más organizados, el transportista.

La presión social logra que se deroguen las medidas y se caiga en insolvencia cuando se trató de pagar 95 millones de dólares de

intereses de la deuda en agosto 1999. Ecuador se convierte así en el primer país de América Latina en decretar una moratoria sobre el pago de los bonos Brady. Esto mismo acabó las posibilidades de obtener la ayuda de 1.400 de dólares millones, que el gobierno pedía desde meses anteriores para pagar el servicio de la deuda.

Finalmente, el 12 de febrero 1999 se decretó la flotabilidad del cambio con el dólar. Éste, que cotizaba a 8.500 sucres en mayo, subió a los 19.000 en noviembre y en enero se acercó a 30.000, lo que significaba una devaluación de más del 300% en sólo siete meses, hasta que el gobierno decidiera unilateralmente fijarlo a 25.000 en enero, para prepararse a saltar el paso hacia la dolarización oficial, con lo cual se frenaba, por un lado, la posibilidad de una hiperinflación y, por el otro, se quitaba la facultad al Banco Central de emitir moneda. Este último punto evitaba la emisión inorgánica, un mecanismo irresponsable mediante el cual los distintos gobiernos podían cumplir sus compromisos financieros y emprender diversas obras, lo cual genera enormes presiones inflacionarias.

Gráfico 3. Evolución del tipo de cambio



Fuente: Elaborado por José Antonio Martínez, economista de la Pontificia Universidad Católica de Quito.

Posteriormente, para normar la dolarización se crea la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador, apodada trolebús, lo que implica reformar las leyes de régimen monetario y del Banco del Estado; generar instituciones del sistema financiero, de compañías y de régimen tributario interno; cambiar aspectos del

Código de Comercio; así como plantear un reordenamiento en materia económica, de hidrocarburos, de régimen del sector eléctrico y de contratación pública.

Tradición cultural y gobernabilidad

El análisis de los procesos políticos tiende a prescindir del elemento cultural. Las ciencias sociales y políticas se desarrollaron en primera instancia en Europa, desde donde se generan formulaciones conceptuales y paradigmas, asimilados en forma acrítica en América Latina. La modernidad europea no corre en la misma dirección de la modernidad latinoamericana. Ello no obedece a una supuesta posición de retraso relativo, como plantearon en un comienzo las teorías de la modernización. Para Pedro Morandé, nuestro subcontinente habría surgido de una modernidad apegada a la experiencia fundante y constitutiva de nuestra identidad cultural (ethos latinoamericano), como lo es la síntesis originaria de la religiosidad católica hispánica y las culturas indígena y negra, que se produce en el momento de la conquista:

América Latina tiene [...] partida de nacimiento. Ella surge como posibilidad cultural sólo ante el encuentro fechado entre los conquistadores ibéricos y los distintos pueblos indígenas, a los que se suman después los esclavos africanos. [...] si bien cada una de estas culturas tiene tras de sí un larguísimo pasado, ninguna de ellas permanece intocada por la significación de este encuentro⁴⁶.

Evidentemente, nuestra modernidad puede diferenciarse de la europea, de carácter ilustrada, apegada al texto escrito y la abstracción conceptual. En la tradición europea, lo social puede ser comprendido desde formulaciones conceptuales apartadas de la experiencia y que no necesitan ya de la presencia para validarse.

En América Latina, en cambio, nuestras relaciones sociales se validarían en la propia presencia de los miembros de la comunidad, en una cultura que privilegia la oralidad y el saber sapiencial. La sociabilidad del latinoamericano sólo es posible a partir de la emergencia de relaciones de confianza que se verifican únicamente cuando los actores están ahí y no en ausencia de ellos. En tal sentido, nuestra forma de concebir la confianza forma parte de una concepción

46 Morandé, Pedro, *Cultura y modernización en América Latina*, Madrid, Encuentro, 1987, pág. 171.

comunitaria de la vida social y no de una instrumental o asociativa, como la imperante en Europa y Estados Unidos (trust)⁴⁷.

La institución de la hacienda, hasta bien entrado el siglo XX en América Latina, habría conservado la matriz sociocultural recién descrita; sin embargo, las modernizaciones y la inserción cada vez más creciente en la economía capitalista mundial (ya no tan cercana a España, sino a Inglaterra y Francia) llevarían al hacendado a abandonar los campos y ha transformarse en el patrón permanentemente ausente. Ello provocaría profundas transformaciones en nuestras relaciones sociales.

Progresivamente, la hacienda, ante el derroche oligárquico, comenzaría a deteriorarse como núcleo de la vida social, lo que forzaría a los inquilinos a ir en busca de mejores oportunidades en las ciudades. La pauperización de grandes masas de la sociedad, transformadas ahora en proletariado urbano o en población marginal de ascendencia indígena y negra, es un tema que va a preocupar particularmente a la Iglesia Católica y, posteriormente, al Estado. Desarrollismo y populismo apuntarían en esta dirección.

El desarrollismo proliferó en aquellos países donde más tempranamente se llevó a cabo el pacto oligárquico, lo que permitió la construcción sólida de los Estado-naciones y la emergencia de una clase media intelectual vinculada al servicio público que se abocó al estudio de la pobreza urbana (momento de mayor auge de las ciencias sociales). El populismo operó en aquellas naciones donde la oligarquía no pudo solucionar sus disputas internas y, de esta manera, fue incapaz de asegurar la estabilidad del orden jurídico-político. El populismo recrea la presencia perdida del hacendado a través de favores y prebendas de caudillos y caciques locales, que 'aparecen', se vuelven visibles, cada vez que la necesidad del sujeto popular lo exija. Populismo y desarrollismo son disímiles, pero también complementarios. En países como Argentina, México y Brasil coexistieron, fundiendo desarrollo económico con despilfarro, democracia con caciquismo, industrialización con corrupción.

En Chile, la constitución de un ordenamiento legal rígido antes de la primera mitad del siglo XIX, unido a la emergencia temprana de un

47 Véase Cousiño, Carlos y Valenzuela, Eduardo, *Politización y monetarización en América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.

proletariado minero pauperizado, explotado y consciente de su explotación y el fin del período del salitre, dieron lugar a que la clase trabajadora proveniente en su mayoría del norte del país (y sólo tardíamente del sur) se constituyera en un actor político fuerte, organizado e ideológicamente preparado para enfrentar a la oligarquía. Ello habría derivado en la existencia de una división clasista marcada en el sistema de partidos políticos, similar al patrón europeo, donde la clase trabajadora se identifica y vota por la izquierda; la clase media, por el centro, y la élite, por la derecha.

Durante la etapa del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (mediados del siglo XX), la clase trabajadora y la clase capitalista llevan a cabo un pacto tácito de gobernabilidad, asegurado por el régimen político existente en ese entonces. La estabilidad del eje izquierda-derecha, la solidez institucional que éste dio lugar y el duro disciplinamiento de las masas populares propinado por la dictadura militar (1973-1990) son factores que explican la gobernabilidad chilena, más allá de la significativa alteración de los vínculos sociales experimentada en las últimas cuatro décadas.

En Ecuador, entre tanto, el panorama político responde al deterioro de la estructura de hacienda antes descrita, así como a la articulación tardía del pacto en el interior de la oligarquía. En este país el elemento mestizo es clave como mecanismo de diferenciación social. Las élites locales buscaron asegurar su posición económico-social frente al mestizo, el indio y el negro, y para ello recurrieron a un factor racial que privilegió el componente blanqueado. A todo lo anterior, debemos considerar factores constitutivos propios de las dos grandes urbes ecuatorianas, Quito y Guayaquil, sus actividades productivas diferenciadas y la emergencia de caudillos que se legitiman a través del vínculo de la presencia en el ámbito local (muchas veces por oposición a los líderes de la ciudad rival).

Estos elementos en su conjunto explican, desde el ángulo de la cultura, las claves que se deben tomar en cuenta en el análisis de la historia política de Ecuador. Este panorama, sin embargo, se altera profundamente con la emergencia del actor indígena ecuatoriano. Éste nunca pudo ser cooptado por el régimen político. Permanentemente fue excluido y él mismo, al no dejar de lado sus costumbres ancestrales, se diferenció del mestizo y del blanco. La democratización de las instituciones ecuatorianas, unida al clientelismo permanente, que impide la implantación de la lógica neoliberal, implicó en el último tiempo que el indígena se transforme en un actor clave de la política

ecuatoriana. Es él quien en defensa de las prestaciones tradicionalmente otorgadas por el Estado, así como de su propia economía de subsistencia, ha permitido una mayor democratización de la sociedad ecuatoriana.

La permanencia de los vínculos sociales basados en la presencia, el protagonismo del actor indígena, la no implantación del modelo neoliberal y, en general, todos los elementos que permiten a Ecuador ser una sociedad en general más democrática que la chilena pueden resultar muy provechosos para repensar el concepto de gobernabilidad desde un prisma propiamente latinoamericano, que tome más en consideración nuestra tradición cultural y menos los imperativos de los organismos financieros internacionales.

CONCLUSIONES

Después de realizar un análisis comparativo de las dimensiones de estudio tanto para Ecuador como para Chile, podemos establecer que las características de la ciudadanía, el mercado y el sistema político son los ejes articuladores de los procesos de gobernabilidad y crisis de ingobernabilidad desarrollados en ambos países.

Para el caso de Chile es posible señalar que las orientaciones sobre gobernabilidad se han basado en la perspectiva conservadora, así Chile se ubicaría dentro de los márgenes como un país gobernable. Los rasgos analizados nos conducen a señalar que el sistema económico impuesto durante el régimen militar influyó en el desarrollo de un tipo de sociedad mercantil, individualista, pasiva y desigual que permitió sin conflictividad la reducción del poder del Estado. Las dimensiones de política y ciudadanía pierden centralidad en este contexto de neoliberalismo triunfante. La estabilidad y los vínculos con los mercados externos se han transformado en un elemento prioritario en las políticas del Estado chileno, por lo tanto, el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica promueve el desarrollo de un régimen gobernable.

La gobernabilidad en Chile transforma al Estado en gerente, por ello se aplican los mismos criterios de mercado para la acción del gobierno, así las prioridades son la racionalidad y la eficacia. Tomando en cuestión los análisis de Roitman, este tipo de gobernabilidad intenta eliminar los obstáculos que impiden la marcha natural del progreso en

la historia, y nos vemos enfrentados a un tipo particular de gobernabilidad “la gobernabilidad neoliberal”⁴⁸.

El fenómeno de la gobernabilidad que se adecua al modelo neoliberal se ve impulsado principalmente por las medidas del gobierno a favor de mantener el modelo de desarrollo, el cual, con la llegada de la democracia, no sufrió drásticas evoluciones, ya que se mantuvieron las estructuras establecidas. Según Joseph Ramos⁴⁹, éstas se caracterizan por una apertura comercial; un equilibrio fiscal; un predominio de la lógica individualista en los sistemas de salud, pensiones y educación, y una tendencia a flexibilizar las relaciones entre trabajadores y empresarios. El establecimiento del modelo neoliberal ha implicado que las instituciones, los roles de los actores sociales, la ideología y la sociedad en general están más expuestas al ritmo de las fluctuaciones del mercado.

En referencia a la sociedad civil chilena, los efectos de este tipo de gobernabilidad neoliberal se hacen notorios también. En este sentido, la forma como la sociedad civil ha actuado durante las últimas dos décadas —a excepción de momentos específicos, como los períodos electorales, cuestión que en la actualidad está en un total declive— evidencia una ciudadanía de baja intensidad y de casi “nula participación”. Las demandas por mayor autonomía de los individuos son un correlato de la interiorización cultural de la privatización. En síntesis, se puede afirmar que la ciudadanía no es activa en Chile. Y ¿esto qué significaría?, que la ausencia de presión por parte de la sociedad en un país favorece el mantenimiento de la llamada gobernabilidad.

Respecto a la democracia, podemos establecer que aún en Chile no existe una democracia real, debido a ciertos obstáculos que la limita, entre ellos su propia Constitución. A raíz de esto, es posible afirmar que la democracia establecida favorece en gran medida el establecimiento de un modelo de desarrollo neoliberal, ya que ésta no es capaz de hacer el contrapeso que se requiere, ni tampoco cuestionar su funcionamiento. Podemos señalar que la gobernabilidad neoliberal presenciada en el escenario chileno tiende a ser fortalecida por un tipo de democracia con tintes conservadores, poco democráticos, y que favorecen el establecimiento del modelo imperante.

48 Roitman, op. cit.

49 Ramos, Joseph. “¿Somos todos neoliberales hoy? Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”, en: *Persona y sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Dossier de Sociología del Desarrollo, 2001.

Por lo tanto, en Chile se da una gobernabilidad compatible con un capitalismo avanzado —como del que gozan las grandes potencias—, que se establece a través de los principios de explotación, y que legitiman la exclusión de un importante segmento de la población.

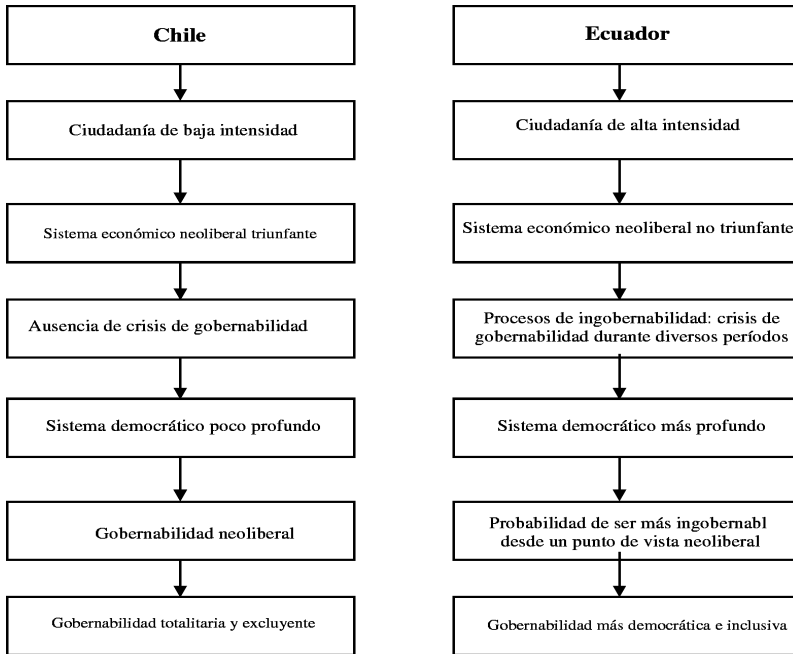
En contraste, el caso ecuatoriano se caracteriza por un centralismo político, factor que se debe tener en cuenta, pues este modo de organizar y administrar el poder ha incentivado el desarrollo de un ciudadano de mayor intensidad, así como más activo, politizado, participativo, organizado y movilizado que busca influir en las instituciones de poder. Estos rasgos de la sociedad ecuatoriana han generado las condiciones de ingobernabilidad ya mencionadas.

En este sentido, podemos observar que el tipo de gobernabilidad ecuatoriano no posee un tinte neoliberal, a diferencia del caso chileno. En este país las reformas económicas si bien han posibilitado la construcción de un incipiente modelo neoliberal, no han logrado constituir una “sociedad neoliberal triunfante”. Ello se debe en buena parte a la existencia de una sociedad civil más activa y movilizada, una ciudadanía de alta intensidad que ha logrado oponerse a la profundización del modelo. Así, Ecuador se puede caracterizar como un país con ingobernabilidad desde un punto de vista conservador; sin embargo, es importante señalar que no es totalmente ingobernable. Aunque dicha determinación suene bastante totalitaria, según los rasgos descritos, también ha presenciado algunos cortos períodos de estabilidad.

Se observa en las características de la sociedad civil descritas para Ecuador que en su naturaleza se desarrollan procesos de tensión con respecto al control que se ejerce sobre el Estado y el mercado, cuestión muy propia de una sociedad con una ciudadanía activa. Desde la perspectiva de Litz Vieira, “Una ciudadanía activa en que el ciudadano, titular de derechos y deberes, es esencialmente creador de derechos para abrir nuevos espacios de participación política”⁵⁰. El esquema que se expone a continuación permite articular la noción de gobernabilidad tanto para Chile como para Ecuador y, a su vez, señalar algunos elementos comunes que caracterizan a los países latinoamericanos —a pesar de las realidades propias de cada país— y que son los que determinan que se llegue a instaurar una noción de gobernabilidad o de ingobernabilidad.

50 Vieira, op. cit., pág. 250.

Esquema 2. Noción de gobernabilidad para Chile y Ecuador



Fuente: elaborado por Ángela María Ibarra, posterior a la investigación realizada sobre el tema.

En conclusión, podemos señalar que la hipótesis de trabajo propuesta inicialmente es verdadera, ya que los patrones que han determinado que un país sea gobernable o no, tienen en la actualidad un fuerte fundamento en las bases de los modelos entregados por los organismos internacionales como el BM, el FMI y el BID. Así, la gobernabilidad queda sujeta a las gestiones de los gobiernos en torno a mantener el modelo económico y a la posibilidad de integración a la economía internacional. Por tanto, el presente análisis demuestra que dicha concepción es errónea y bastante limitada, y que resulta necesaria la incorporación de elementos más profundos tanto para el análisis de los gobiernos como para el realizado desde la academia.

En este sentido, la lectura en ciernes realizada aquí acerca de la importancia del factor cultural en la constitución y el desenvolvimiento de un determinado régimen político parece resultar clave a la hora de pensar en la construcción de formas de gobierno que consideren seriamente la idiosincrasia de los pueblos y no se limiten a reproducir

la visión estrecha y reduccionista de los organismos internacionales acerca de la articulación entre lo económico, lo social y lo político en determinados contextos locales.

Con esto se deja de manifiesto que los límites de la actual concepción de gobernabilidad —que orientan el marchar de la gran mayoría de los países de la región— tienden a excluir la participación real de la ciudadanía y a establecer un modelo neoliberal triunfante que deja indefenso a un segmento amplio de la población y obsoleta la concepción profunda de gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, DAVID y CASTIGLIONI, ROSSANA, "¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?", en: *Desarrollo humano e institucional en América Latina-DHIAL*, disponible en <http://www.iigov.org/dhial>.

BRESSER, L. y CUNILL, N. (edits.), "Lo público no estatal en la reforma del Estado", en: *Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal*, Caracas, CLAD-Paidós, 1998.

CEPAL, Unidad de Mujer y Desarrollo, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Santiago de Chile, 2003.

COUSIÑO, CARLOS y VALENZUELA, EDUARDO, *Politización y monetarización en América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.

DE LA CUADRA, FERNANDO, "Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile", en: *Polis*, revista académica Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, vol. 1, n° 4, 2004. Disponible en <http://www.flasco.org.ec/docs/proelec.pdf>.

Encuesta CASEN, disponible en <http://www.mideplan.cl>.

Encuesta Latinobarómetro 2001, disponible en <http://www.latinobarometro.org>.

Escuela Regional de Verano para América Latina y el Caribe, *Desarrollo local y gobernancia. Enfoques transdisciplinarios*, Punta del Este, Programa MOST de UNESCO y maestría en Desarrollo Local y Regional (Centro Latinoamericano de Economía Humana-Universidad Católica del Uruguay), 27 de octubre al 1° de noviembre de 2003.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, "América Latina en el cambio de siglo. Conceptos procesos y consecuencias para la gobernabilidad", en: SALINAS F., DARIO y JIMÉNEZ CABRERA, ÉDGAR (coord.), *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*, México, Gernika, 2002.

GÓMEZ LEYTON, JUAN CARLOS. *Golpes de Estado ciudadanos. ¡Muera el mal gobierno, viva la democracia!*, 2002, disponible en <http://www.sociedadcivil.cl>.

- GÓMEZ LEYTON, JUAN CARLOS, entrevista con. ESPO IX, Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2004.
- Grupo de Río, Extractos de la última reunión, celebrada en Santiago de Chile, 8-10 de junio de 2003.
- GUZMÁN, JAIME. Escritos personales, Santiago de Chile, Zig-Zag, 1992.
- HUNTINGTON, S. Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press, 1968.
- HURTADO, OSVALDO, El poder político en el Ecuador, Quito, 1981.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS. Lo público y lo local. Gobernancia y políticas públicas, M. A. Planificación Urbana y Regional. Estudios Latinoamericanos Ecole Doctorale. Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Amérique Latine-CREDAL. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine-IHEAL. Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 2002.
- JOIGNANT, ALFREDO y NAVIA, PATRICIO, "De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)", en: Estudios Públicos, CEP, Santiago de Chile, n° 89, 2003.
- MORANDÉ, PEDRO. Cultura y modernización en América Latina, Madrid, Encuentro, 1987.
- MOULIÁN, TOMÁS. Anatomía de un mito, Santiago de Chile, Lom, 1997.
- Nun, José, Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Siglo XXI, 2002.
- PANCHANO, SIMÓN. El proceso electoral de Ecuador, Quito, FLACSO, 2002.
- QUINTERO LÓPEZ, RAFAEL. Entre el hastío y la participación ciudadana, Quito, 2002.
- RAMOS, JOSEPH. "¿Somos todos neoliberales hoy? Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", en: Persona y sociedad, Universidad Alberto Hurtado, Dossier de Sociología del Desarrollo, 2001.
- ROITMAN, MARCOS, "La gobernabilidad. ¿Un problema teórico político?", en: SALINAS F., DARÍO y JIMÉNEZ CABRERA, ÉDGAR (coords.), Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina, México, Gernika, 2002.
- SALGADO, JUDI y CHÁVEZ, GARDENIA, Aportación al "Forum TPSIPOL: Campañas Políticas", 26 de enero de 2000, disponible en http://www.iigov.org/dhial/?p=5_04.
- VIERIA, LITZ. "Capítulo siete", en: BRESSER, L. y CUNILL, N. (edits.), Lo público no estatal en la reforma del Estado, Caracas, CLAD/Paidós, 1998.

Entrevistas realizadas a

José Antonio Martínez Dobronsky, economista de Ecuador, Pontificia Universidad Católica. Consultor de Naciones Unidas para temas de Ecuador.

Francisco Carreras, sociólogo de Chile, Universidad Alberto Hurtado. Docente de diferentes universidades en Santiago de Chile.

