

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Febrero de 2004

21

II Época

Visión del Ecuador Actual

Rafael Quintero López

Las ONGs y el Banco Mundial:

Lecciones y desafíos

Manuel Chiriboga

Transformaciones en la modernidad, apertura cognitiva y sistema educacional

Julio Echeverría

La subvención pública para las elecciones en Ecuador: Elementos de interpretación de un subsidio potencialmente perverso

Luis Verdesoto, Gloria Ardaya y

Ana Lucía Torres

JOSÉ PERALTA: Evolución de un pensamiento creador

César Albornoz Jaime

Reseñas-Libros - Diálogo con el libro de Nancy Ochoa Antich

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Director:

Manuel Chiriboga

Comité Asesor:

Hans Ulrich Büniger

Pablo Celi

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Francisco Rohn

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Mauricio García

Daniel Granda

Francisco Hidalgo

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

1a. Edición:

Ediciones ABYA-YALA

12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla: 17-12-719

Teléfono: 2506-247/ 2506-251

Fax: (593-2) 2506-267

E-mail: editorial@abyayala.org

Sitio Web: www.abyayala.org

Quito-Ecuador

Impresión

Docutech

Quito - Ecuador

ISBN:

9978-22-376-2

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Manuel Chiriboga. Director de Revista Ciencias Sociales

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono: (593-2) 252-6444

Fax: (593-2) 256-5822

Correo electrónico: mchiriboga@rimisp.org

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Fundada en 1976 por Rafael Quintero

Director 1999-2001 : Julio Echeverría

Impreso en Quito-Ecuador, Febrero 2004

INDICE

EDITORIAL	5
1. VISION DEL ECUADOR ACTUAL	7
<i>Rafael Quintero López</i>	
El trasfondo de los Proceso Actuales	7
Significados varios y contenido único, del triunfo de Gutiérrez	13
El gobierno, y sus políticas	19
¿Cómo entender un gobierno así?	23
Fuentes y Bibliografía	27
2. LAS ONGs Y EL BANCO MUNDIAL: LECCIONES Y DESAFÍOS	31
<i>Manuel Chiriboga</i>	
Presentación	31
Un marco analítico para el estudio de las ONGs como actores políticos transnacionales	33
Los actores no gubernamentales respecto a la BMD	34
La Rendición de Cuentas en las Alianzas Transnacionales	36
La Economía Política de la Incidencia sobre el Banco Mundial	39
Una breve historia del grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial	42
Transición en el Banco y cambio en el Estructura del Grupo de Trabajo	44
Una evaluación crítica de la experiencia	47
3. TRANSFORMACIONES EN LA MODERNIDAD, APERTURA COGNITIVA Y SISTEMA EDUCACIONAL	51
<i>Julio Echeverría</i>	
Introducción	51
Igualdad natural y autonomía moral	52
Las funciones que la modernidad iluminista define para el sistema educativo	53

Conocimiento indicial vs. conocimiento analítico	54
Transformación social, crisis del Estado y redefinición de la función educativa	55
Conclusiones	58
Bibliografía	61
4. LA SUBVENCIÓN PÚBLICA PARA LAS ELECCIONES EN ECUADOR:	
ELEMENTOS DE INTERPRETACIÓN DE UN SUBSIDIO POTENCIALMENTE PERVERSO	
<i>Luis Verdesoto, Gloria Ardaya y Ana Lucía Torres</i>	63
Algunos antecedentes	63
El financiamiento público en la democracia	67
Algunas modalidades de financiamiento	68
Prácticas financieras ilícitas	69
Las debilidades normativas y la agenda electoral	73
Elementos para una evaluación	77
Una propuesta de interpretación	80
Anexo 3	84
Bibliografía	85
5. JOSÉ PERALTA: EVOLUCIÓN DE UN PENSAMIENTO CREADOR	87
<i>César Albornoz Jaime</i>	
6. RESEÑAS-LIBROS	103
Diálogo con el libro de Nancy Ochoa Antich	105

EDITORIAL

Luego de un corto lapso reiniciamos la publicación de la revista Ciencias Sociales, una publicación de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador. De hecho este número es uno de transición entre los números publicados bajo la dirección de Julio Echeverría y éste, bajo mi dirección. Contó este número con el trabajo cuidadoso de quien fue el fundador de la Revista y uno de sus mayores animadores: el Dr. Rafael Quintero López. A él un agradecimiento especial.

En un país donde la producción sociológica y en general de las ciencias sociales tiene escasos vehículos de expresión, la ausencia, aun que sea temporal de una revista, tiene implicaciones negativas para los debates y discusiones. De hecho la revista Ciencias Sociales, ha sido tradicionalmente un lugar de importante expresión de las perspectivas críticas de la sociología ecuatoriana y sus debates, los que de una u otra manera, influyeron en la producción de las ciencias sociales del país. Basta recordar los debates sobre el carácter de la hacienda tradicional ecuatoriana, aquellos sobre la naturaleza del populismo, aquellos trabajos sobre las elites industriales ecuatorianas por citar solo algunos, publicados en la primera época de la Revista. Adicionalmente y en algunos números la revista enfrentó una discusión de los principales autores clásicos de la sociología, buscando de esa manera, ponerlos en contacto con el mundo académico, pero también con los estudiantes.

Ciencias Sociales es una revista especializada y que busca ser expresión de los mejores trabajos académicos del país. Es igualmente, una revista que tiene una clara perspectiva crítica sobre el mundo y el país en que nos desenvolvemos. El esfuerzo editorial buscará justamente combinar la necesidad de la calidad académica con una perspectiva analítica crítica, donde buscaremos que lo segundo, no repercuta sobre la calidad de los trabajos.

La revista Ciencias Sociales da cabida a los profesores y académicos de la escuela, pero está abierta a la comunidad más amplia de quienes hacemos

Ciencias Sociales. Su Comité Editorial refleja justamente esa combinación, que busca vincular el trabajo de los profesores e investigadores de la Escuela con los debates en otros centros e institutos, tanto del país, pero fuera de él. Si bien tiene su centro en la producción sociológica y de ciencias políticas, está abierta a otras disciplinas de las ciencias sociales, como la historia, la antropología y la economía política.

Desde los próximos números, buscaremos que cada uno tenga un tema central, debatido desde diversos puntos y tradiciones interpretativas. Ello constituirá lo principal de la revista, aun cuando ello, se complementa con trabajos adicionales sobre otros temas y de discusión y debate sobre las publicaciones que en el país se produzcan. Temas como los Movimientos Sociales actuales, el tema agrario hoy o las transformaciones de los sistemas políticos en el país son algunos de los temas en preparación.

Este número incluye un variado número de artículos. Rafael Quintero presenta un análisis e interpretación muy sugerente de la coyuntura actual; Manuel Chiriboga discute el rol que las ONGs de la región han construido con relación a los organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y establece algunos de los desafíos que tienen para ser más efectivas en sus acciones de incidencia; Julio Echeverría analiza las transformaciones cognitivas y las implicaciones que ello tiene en el sistema educativo que plantea la modernidad. Luis Verdesoto, Gloria Ardaya y Ana Lucía Torres discuten el financiamiento público de los partidos políticos y su efecto perverso en el sistema político, al castigar a las organizaciones emergentes del y a los nuevos actores políticos. Finalmente César Albornoz Jaime analiza el pensamiento del gran pensador e historiador liberal: José Peralta. En la sección Reseña de Libros se presenta un comentario sobre una obra de Nancy Ochoa, *Gobernabilidad versus Democracia Pluralista* (Abya Yala 2003).

Es fundamental agradecer al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales –ILDIS– por su constante apoyo a las Ciencias Sociales del país. Su apoyo es y seguirá siendo central a la publicación de esta revista.

Manuel Chiriboga Vega
Director

Visión del Ecuador Actual¹

Rafael Quintero López

El Trasfondo de los Procesos Actuales

En una *América del Sur* en la que las fuerzas sociales asumen posiciones encontradas en Venezuela, en la que el triunfo electoral de Álvaro Uribe exacerbaba una guerra civil en Colombia, se movilizan indígenas, pobladores y trabajadores en Bolivia, se desafían espacios de negociación al capital financiero internacional en el Brasil de Lula, el Chile de Lagos, y la Argentina de Kirchner, y el Frente Amplio en Uruguay avanza con buenos augurios hacia la presidencia, se ha dicho que en Ecuador, *al parecer*, no sucede nada.² O, quizás, lo que está sucediendo, requiere comprender primero algunos *trasfondos*.

El *primer trasfondo* lo forma el *movimiento indígena*, con su presencia política decisiva desde el levantamiento de 1990. Se ha reivindicado tierras, territorios y derechos de los pueblos antiguos, y sus organizaciones se han convertido en protagonistas de vitales reformas. Y, aunque persiste en sociedad y Estado el corte étnico cultural y el racismo, el movimiento indígena no plantea una ruptura radical con el sistema para desinstitucionalizar la política, sino que plantea un *pachakutik* ("lo que regresa en el tiempo y en el espacio"), colocando serias interrogantes a la *democracia representativa*.³

¹ Ponencia presentada en Puebla, México, en el *III Encuentro Internacional de estudios Gramscianos*, Octubre 7-10, 2003.

² Véase "País sin conflictos", de A. Moreano, en *Tintají*, 2002, No 10, Pág. 5. El énfasis está en el texto citado.

³ En la teoría política latinoamericana deberíamos introducir el concepto de *revolución restauradora* sugerido por ese vocablo kichwa. El cambio demandado por los pueblos originarios de los Andes (y otros), después de 500 años de resistencia a diversas formas e intensidades de dominio y opresión coloniales, está ligado a la necesidad de restaurar un mundo simbólico, cultural, ético que se piensa superior. El término, que tiene varias acepciones comunes, en el ámbito del pensamiento político es usado por el movimiento político indígena como una composición del sustantivo *pacha* que significa *tiempo y espacio*, y *-kutik* que significa "lo (el) que vuelve o regresa". Traducido *teóricamente*, el término significaría entonces, propongo aquí, *acción de regresar a la actividad de la vida, volver a lo que hoy no se tiene*. Implica una revolución restauradora.

Se crea así en Ecuador, una *nueva centralidad* para entender la política, la cultura, la sociedad y *la vida material en comunidad* (la economía). Hoy, nadie en el Ecuador, salvo las oligarquías regionales que tienen una actitud atávica en contra del cambio social y político, desconoce la necesidad urgente de transformar la actual situación, sin reconocer simultáneamente que no podremos introducirnos en ese *pachakutik* sin el acompañamiento histórico y decisivo de aquella población ecuatoriana que sin duda ha sido la portadora de los principales valores nacionales: los *runakuna*, constituyentes de un cuarto de la población.

El *segundo trasfondo* es la Guerra del Cenepa, con el Perú, que a su vez recuerda los muchos conflictos territoriales habidos con ese país, en torno a un secular *problema limítrofe*, que nos hacía un país sin mapa. Desde 1941-42, cuando se perdió la guerra, y la mitad del territorio fue endosado por un tratado, luego desconocido, al Perú, hasta 1995, cuando estalló el último conflicto del que las fuerzas armadas ecuatorianas salieron, en única ocasión, triunfantes, en el imaginario de los ecuatorianos, “el Perú” constituía su alteridad. Era “el otro”, cuya negación, permitía cierta afirmación nacional. El haber reconocido la validez y vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte de los últimos gobiernos (Durán, Bucarám, Mahuad), despejó el camino para que los garantes del tratado (EE.UU., Brasil, Chile y Argentina) adoptasen un curso de acción en la solución del viejo conflicto. Ese desbloqueo también abría la posibilidad de avanzar en la reconstrucción de esa *nación en ciernes* que es el Ecuador. *Pero ello dependía de la profundidad de la solución.* Si ésta se realizaba con un acceso soberano al Amazonas, el sentir ecuatoriano a favor de la “solución honrosa” se hubiese cristalizado. Pero ello no ocurrió, pues la firma de la paz con el Perú, en octubre de 1998, patrocinada por el presidente Mahuad, significó una *nueva pérdida territorial* y un sentir de frustración. Los garantes le dieron la razón al Perú. Lo ganado en la guerra por los llamados *héroes del Cenepa*, fue perdido por una diplomacia presidencialista de porra. Un sentir de nueva frustración nacional, con ganas de castigar a los responsables internos se incubó en la sociedad, y existe hasta hoy.

El *tercer trasfondo* lo constituye la grave crisis económica de un país dependiente, *con estancamientos y retrocesos persistentes*, para cuya superación el Estado se ha planteado, como principal política económica el *endeudamiento externo*, y como principal política social, el *empobrecimiento de la sociedad*. Así en Ecuador, con una larvaria industrializa-

ción, más del 50% de la población sigue ocupada en actividades de baja productividad; persiste un patrón de alta concentración de ingresos y recursos productivos; hay una estabilidad de grupos económicos que ejercen control oligopólico de la oferta y la demanda (el 85% de las exportaciones están controladas por 20 grupos); el mercado es pequeño y de difícil acceso para potenciales compradores y vendedores; el principio regulador del mercado es el predominio de conductas rentistas de los grupos económicos que carecen de incentivos para competir, ahorrar o invertir. De ahí que las opciones para obtener ganancias provengan de una *especulación financiera* que llevó a una crisis sin precedentes en el sistema en 1999, ante la cual el presidente Mahuad decretó el congelamiento (la confiscación temporal de los depósitos) de más de un millón 200 depositantes, y luego, en pacto con partidos oligárquicos (PSC, PRE), a fin de “aquietar el estupor y la cólera de los perjudicados, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (que) se convirtió en la sucursal de la estafa” (Murillo, 2003) El *salvataje bancario*, constituido en eje de la política gubernamental desde entonces, le ha generado al estado un vacío de legitimidad, al transparentar profundas inequidades en la repartición de la riqueza. Ello, y las cifras de la deuda externa (\$16,000 millones, a más de los \$88,935⁴ millones ya *pagados por el servicio de la deuda en los últimos 32 años!*) significa hipotecar indefinidamente la lucha contra la pobreza y la atención a necesidades sociales.⁵ Para rematar esta precariedad de la economía ecuatoriana, Mahuad decidió en enero de 2000 la adopción del *dólar estadounidense* como moneda de circulación forzosa, en sustitución del *sucre*.⁶ Se abandonaba con ello toda política monetaria y cambiaria, haciendo más vulnerable a nuestra economía y perdiendo la competitividad ante el mercado ex-

⁴ Dato dado a conocer en *El Comercio*, Quito, 27 de Junio 2003.

⁵ Para 2003 el servicio de la deuda asciende a \$2,600 millones, mientras el año anterior, 2001, ese ítem comprometió el 43% del presupuesto estatal. Con un déficit fiscal crónico, en Ecuador la evasión tributaria es alta (los aportes del impuesto a la renta solo cubrieron el 9% del presupuesto en el 2002 (Hernández Enríquez, 2002: 26). Esto en un país con una tasa de subempleo del 74%, y donde un 10% de la PEA es abiertamente desempleado, mientras otro 10% está fuera del país. Hay baja sindicalización, pues las leyes laborales dificultan la formación de organizaciones de trabajadores, y el alto desempleo acosa los niveles salariales. Solo el 17,7% de los trabajadores tiene cobertura del seguro social. La media nacional es de 7.6 años de instrucción, el promedio nacional de analfabetismo es de 9.7% (Hernández Enríquez, 2002, 25) El Ecuador se ubica entre los países con más alto nivel de pobreza urbana de la región.

⁶ Luego de su derrocamiento, en enero de ese mismo año, el sucesor ratificó la decisión de aquel, y el 12 de marzo el Congreso aprobó las reformas orientadas a modificar la legislación monetaria para facilitar y oficializar tal medida.

terno. Con esa “dolarización”, se acentuaba el carácter subsidiario del Estado ecuatoriano.⁷

El *cuarto trasfondo* lo constituye el *agravamiento de los conflictos regionales*. Habiendo llegado tarde al desarrollo del capitalismo, tras un largo proceso de transición, iniciado con una *revolución burguesa muy parcial*, dirigida por una élite mestiza, comercial y no industrial, emplazada únicamente en la región costeña de Guayaquil, en 1895, es decir, cuando el capitalismo mundial ya había accedido a su fase monopólica, esa transformación política, acaudillada por Eloy Alfaro, traicionado y muerto en 1912, no resolvió el problema del desarrollo económico nacional (mercado interno, reforma agraria, industrialización, unidad nacional), y terminó trunca, sin reformas substantivas, recorriendo las vías de compromiso con gamonalismos regionales de latifundistas y negociantes serranos, costeños y amazónicos. Del proceso salió triunfante el capital comercial, predominante en la economía desde entonces, pero articulado a espacios de intercambio (importación, exportaciones y comercialización interna) que comparte con otras clases propietarias con intereses regionalizados. Así, las contradicciones entre sectores económicos pertenecientes a distintas ramas de la producción asentada en diversas regiones exhiben las fragmentaciones de las *elites propietarias* del país sobre una base regional: Costa/Sierra unas veces; Quito/Guayaquil en otras y a veces también Cuenca/Quito/Guayaquil. Las políticas de los gobiernos centrales desarticulan los intereses regionales de otros sectores económicos. Hay articulaciones regionales diversas y movimientos regionales distintos, pero no hubo unificación-articulación de intereses. Bajo la premisa de una no consolidación del capital industrial como eje unificador de la economía, el capital bancario, financiero especulativo se vuelve, en los últimos 50 años, en el *unificador transversal de los sectores económicos dominantes*. Por ello, la profunda crisis bancaria de 1999, tuvo el efecto de fragmentar así

7 Entiendo por subsidiario a un Estado cuyas políticas están sobredeterminadas por actores y factores ajenos a su propio sistema interno de representación política, sobredeterminación que puede llegar a vaciar o a hacer irrelevante e inocua la “autoridad” de los gobernantes electos o designados. Y ello no sólo en el ámbito económico, sino en otros vitales también. Así, por ejemplo un Ministro de Gobierno puede llegar a desconocer lo que hace la Policía. Y ésta puede no informar al Presidente de la República sobre sus actividades, al haber esa institución establecido vínculos directos con los aparatos policíacos y de poder del Estado Metropolitano (imperialista). En Ecuador, algunos ex-generales de la Policía y ex-comandantes de ese aparato, al jubilarse, pasan a ser “asesores” de la DEA, y /o mantienen vínculos de trabajo con esos aparatos del Estado imperial, creándose o manteniéndose afinidades, reciprocidades y valores compartidos. El Estado subsidiario no representa directamente a la burguesía, sino al capital monopolio internacional. En estas circunstancias, las clases auxiliares pueden asumir el papel de intermediarias del dominio extranjero, con la misma eficacia técnica con que lo haría la burguesía criolla, pero con la ventaja de aparentar un discurso antioligárquico eficiente y creíble, dado su distinto origen social.

aun más la actividad política de representación, exhibiendo su acentuado carácter regional, y ha inducido a sectores de la oligarquía, particularmente guayaquileña, a los extremos de plantear la desaparición del Ecuador como país.⁸ Los poderes centrales no ha podido conformar una alianza sustentadora de su política, dadas las contradicciones de las élites regionales alrededor del saneamiento bancario, la mediación del FMI en las decisiones de política doméstica y el creciente vacío de legitimidad de la dominación encarnado en el régimen de Mahuad, por lo cual sus principales iniciativas legislativas fracasaban.

De las corrientes convergentes y tributarias que nacen en esos trasfondos, advienen a la escena política tres grandes problemas sin resolver, que demandaban una resolución política, en la inminente campaña presidencial de 2002:

- El primero se refería a resolver una crisis económica prolongada, de la cual se rinde cuenta, pero ante cuya gravedad y persistencia no habían aparecido proyectos nacionales viables y capaces de ofrecer una alternativa. Desde 1978, cuando el Ecuador, entre las 16 dictaduras militares de América Latina, emprendió primero su retorno al régimen liberal democrático, se habían ensayado varias fórmulas gubernamentales, incluyendo la reformista democristiana (Roldós-Hurtado), la socialdemócrata (Borja), otra reformista de nuevas élites (Buracam), y una variedad de regímenes de derecha, directa o indirectamente, controlados por el Partido Social Cristiano (Febres Cordero, Alarcón, Durán Ballén, Mahuad, Noboa). La presencia de nuevos actores sociales, y particularmente del movimiento indígena, había generado la expectativa en torno a la creación de dicha alternativa. La sociedad mestiza, se iba reconociendo en su matriz originaria, e iba decantando sus recelos y empezaba a sentirse representada por los indígenas (Quintero, 2000). Ellos aparecían como portadores de un posible proyecto de salvación nacional y de nuevos valores éticos.
- El segundo, dice relación a una profunda ruptura entre el proceso de toma de decisiones de políticas económicas públicas y los centros de representación política. Si la "dolarización" significaba desplazar hacia un Estado extranjero las decisiones de política económica fundamental, los gobernantes elegidos en suelo ecuatoriano ya no podían controlar el devenir de las fundamentales políticas cambiarias, crediticias y monetarias. Leyes de "modernización del estado" de corte neoliberal, los pormenores del pago de la deuda externa, la distribución del ingreso nacional, la estructura del presupuesto, la explotación de nuestros recursos naturales, la legislación laboral, el comercio exterior, entre otras políticas económi-

⁸ Véase Erika Silva Charvet, "La Debacle Simbólica del Ecuador en la Coyuntura Finisecular", en Hans-Ulrich Bünger y Rafael Quintero, 2001:149-178.

cas se deciden “allá”, fuera del Ecuador, en el Banco Mundial, el FMI, en Washington. Una democracia así era vista por varios actores sociales, (entre ellos por el movimiento indígena y por sectores de la oficialidad joven al interior de las Fuerzas Armadas) como un impostura. Varios sectores populares organizados comenzaron a plantearse la necesidad de crear nuevas bases teóricas e ideológicas, de legitimación en definitiva, de nuevas formas de vida democrática, alejadas de lo que consideran una simulación, y la persistencia de un sistema político de mandos, que dejaba a la democracia como tarea pendiente. Sin duda, fue en este clima moral e intelectual que actuó el movimiento indígena y el grueso de esa oficialidad joven en el *derrocamiento popular* de Jamil Mahuad el 21 de enero de 2000, cuando tuvo un peculiar protagonismo el coronel Lucio Gutiérrez Borbúa.⁹ La movilización societal, que adoptó en 1999 un nivel ascendente, frente a un régimen casi sin apoyo, logró *represar*, en esta fase, reformas y medidas de signo neoliberal, impregnando la escena política en beneficio de las tesis de centroizquierda, tendencia que recuperaba terreno. (Quintero, 2002)

- El tercero, es el efecto creado por el *discurso anticorrupción*, pues ese discurso se convertía en un *problema* al ser un dinamizador sustituyente, en la ideología de quienes se presentan como alternativa política de recambio al neoliberalismo, y simulan buscar la pérdida de legitimidad de las élites *con ese discurso*, que permitía reemplazar y distraer, ante los públicos constituidos por los *mass media*, el tratamiento y posicionamiento de temas candentes en el país, por él. Eso ocurre con el tema de la dolarización, la deuda externa, o el tema de la ingerencia de EE.UU. para que el Ecuador, que entregó una base militar a ese país durante el gobierno de Mahuad, intervenga en el Plan Colombia.¹⁰ Que la corrupción, como

⁹ Ortiz, sobre los oficiales actuantes ese 21 de enero, afirma: “Estos actuaron en contra de la corrupción propiciada por el ex presidente Mahuad, pero también por motivos menos explícitos, pero no menos importantes: la defensa de cuerpo ante el intento de limitar los ingresos militares y reducir el posicionamiento de las FF.AA. en el Estado, así como también en la defensa de la unidad nacional, ante la demanda autonómica que según ellos, amenazaba de división el país.” (Ortiz Crespo, 2003:13)

¹⁰ El expresidente Pinto, del Gobierno anterior (2000-2003), reconoció que: “EE.UU. insinúa que entremos en el conflicto de Colombia”. Y el Ex Ministro de Defensa, afirmó que “las relaciones entre Ecuador y EE.UU. no son buenas por la negativa ecuatoriana de inmiscuirse en el conflicto colombiano”. Citado por Salgado, 2003. “Las presiones al Gobierno y las FF.AA. del Ecuador para que intervengan en un proyecto regional de combate a las fuerzas insurgentes de Colombia fueron brutalmente transparentes el martes 15 de octubre del 2002, cuando el Jefe del Comando Sur, General James T. Hill, durante una entrevista con el Presidente Gustavo Noboa y el Jefe del Comando Conjunto, general Oscar Isch, pidió abiertamente el apoyo de Ecuador y de la región para luchar conjuntamente en la solución del conflicto interno colombiano...Hay que decir, en honor a la verdad, que el Presidente Noboa habría rechazado la propuesta” (Salgado, 2003).

mediación estatal se haya agravado, es un hecho cierto como lo evidencian informes de la Comisión Nacional Anticorrupción. que investigó irregularidades en el manejo de los fondos públicos, estimando que para 1998-1999, "solo por evasión tributaria, contrabando y comisiones...el costo ...podría llegar a US \$2.000 millones anuales".¹¹ Pero, de ahí, a plantear que sea la madre de todas nuestras desgracias, hace parte de una distracción interesada.

Significados Varios y Contenido Único, del Triunfo de Gutiérrez

En los comicios presidenciales de 2002, el voto mayoritario estuvo sujeto a una voluntad de cambio, castigo y protesta por lo que el Ecuador vivió en estos años en el campo económico, social y político. Triunfante en la primera vuelta, toda la izquierda ecuatoriana celebró con expectativas el ascenso de quién sería el primer militar electo presidente en la historia nacional, sin acarreo electoral de cuarteles: el Coronel Lucio Gutiérrez. En efecto, "el sentido más generalizado es de esperanza, de cambio", escribía Gerard Coffey sobre el clima moral y espiritual del país, a partir del triunfo definitivo de Gutiérrez (Coffey, 2002^a :4). En idéntico sentido se pronunciaba el presidente electo: "Los sectores de privilegio del país ya han usufructuado demasiado, es el momento en que la gente pobre tenga esperanza de mejores días, y hacia allá irá encaminado todo el esfuerzo".¹² Intelectuales de América Latina y Europa, en carta pública celebraron la victoria de Gutiérrez, como "parte de un largo proceso de luchas y resistencias".¹³ Para alguien que estuvo muy cerca de él, ese 21 de enero de 2000, "la llegada de Gutiérrez anunciaba la expectativa de un cambio de orientación" (Saltos, 2003:4).

Finalizada la primera vuelta, *toda la izquierda* compartía, aunque en diverso grado, ese optimismo respecto a un gobierno del coronel.(Lucas, 2002d:2) En el imaginario de la izquierda, América Latina aparecía con *Cuatro Ases* en el panorama político de los últimos tiempos: Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, y Gutiérrez en Ecuador.¹⁴ En otro artículo posterior, Kintto Lucas, destacando que Chávez, a diferencia de Lucio Gutiérrez, sí tenía como candidato "una firme consistencia ideoló-

¹¹ Hoy, 6-07-99; El Comercio, 16 y 18-08-99. Con esos recursos se podría pagar la deuda externa en 5 años, construir 10.000 Km. de carretera, ampliar y rehabilitar la infraestructura en salud y educación, financiar la construcción de 1.2 millones de viviendas y entregar créditos subvencionados para programas productivos.

¹² Véase "Tintají conversa con el presidente Lucio Gutiérrez", en Tintají, 2003, No 16, Pág. 3.

¹³ Véase "Carta al presidente Lucio Gutiérrez", en Tintají, No 16, 2003, Pág.12.

¹⁴ Así lo presentaba en su portada el sexto número del periódico Tintají, de julio 2002.

gica" (Lucas, 2002e:2) afirma, que el "crecimiento de Gutiérrez parece ser un sentimiento casi igual y un estado de ánimo similar al de Venezuela, en un momento histórico parecido" (Ibíd.).

Esta posición adoptada por la izquierda se debió a la equivocada homologación política y teórica del "proceso del 21 de enero de 2000" --considerado uno solo-- y la inserción triunfal de la alianza de Gutiérrez y su partido con el movimiento político Pachakutik. De esta forma, y en ese marco teórico-conceptual, se afirmaba por ejemplo, que "Lucio Gutiérrez no es nada sin el 21 de enero" (Moreano, 2002b, 2). Igual pensaba un dirigente del MPD, para quién la candidatura y campaña de Gutiérrez como proyecto político "nació desde el levantamiento popular del 21 de enero", a la par que negaba que su candidatura haya tenido el respaldo de las clases dominantes".¹⁵ La idea era, en sectores de izquierda, que el éxito electoral de Lucio Gutiérrez significaba instalar "ese gobierno que se quedó trunco en enero de 2000" (Lucas, 2002e:2). Otro observador decía algo similar: "La victoria de Lucio Gutiérrez confirma la tesis que mantuvimos al final de la primera vuelta: se trata de una reedición, en nuevas condiciones, del levantamiento popular del 21 de enero de 2000" (Moreano, 2002c:8). Gutiérrez, ganador de la primera y segunda vueltas frente a la oligarquía, era, en ese imaginario, el personaje que derrotaría, al fin, en la historia nacional, a esa misma oligarquía en una "tercera vuelta", es decir en su gobierno, a pesar de la oposición derechista que se avizoraba.¹⁶

Sintetizo aquí mi visión sobre estas interpretaciones. Considero, en primer lugar que las fuerzas políticas detrás del derrocamiento popular contra Mahuad, aquel 21 de enero de 2000, no trasladaron *en bloque* un endoso y respaldo a la candidatura de Gutiérrez, dos años más tarde. Entre el complejo proceso del 21 de enero (Quintero, 2002), y la lid por la presidencia de la república por parte de Gutiérrez, hay diferencias substantivas. Quienes no las ven, suponen que "el 21 de enero" fue una especie de jalón constitutivo de un algo cimentador del robustecimiento de la izquierda. Pero...¿ y si no fue así? Si, el 21 de enero no fue la *revolución del arco iris*, sino, esencialmente, una combinación de procesos en el que se incubó, esencialmente, un golpe de estado a favor de Gustavo Noboa Bejarano, el

¹⁵ En Tintají, No 28, Pág.2.

¹⁶ Otros analistas hacían predicciones más centradas a puntos específicos. Así, según Edmundo Guerra, con el triunfo de Lucio Gutiérrez y de la alianza PSP-MUPP-NP, se planteaba la interrogante de si los pueblos indígenas de la Amazonía podrían replantear su papel como negociadores de la explotación petrolera, esperándose tener al fin definiciones sobre los avances constitucionales de 1998, acerca por ejemplo, de las llamadas "circunscripciones territoriales" indígenas y afro ecuatorianas. (Guerra, 2003)

sucesor real de Jamil Mahuad? (Quintero, 2002). Y, a los que hablan y escriben sobre "el poder dual del 21 de enero", cabría decirles simplemente que no hubo poder dual porque no se ejerció ningún poder.

Dando continuidad, dilucidar este asunto significa también desentrañar el contenido de la candidatura del binomio Lucio Gutiérrez¹⁷ y Alfredo Palacio¹⁸. Para comenzar, por lo más evidente, pero olvidado, *por primera vez, desde el retorno a la democracia liberal en 1978, la tendencia de izquierda no presentó candidatura presidencial alguna.*¹⁹ Y, Antonio Vargas, el ex dirigente de la CONAIE, con el cual Gutiérrez proclamó un potencial "Gobierno de Salvación Nacional" el 21 de enero de 2000 (que no ejerció poder alguno), también fue, aunque marginal, candidato presidencial, competidor del coronel. También el Partido Socialista-Frente Amplio, que respaldó el derrocamiento popular de Jamil Mahuad, le retiró su apoyo a Gutiérrez para respaldar a Roldós.

Sin embargo, definida por intelectuales de izquierda, asesores de movimiento Pachakutik, como candidaturas de un "Frente Plurinacional Social y Político", las candidaturas de Gutiérrez y Palacio, en verdad, constituyeron el binomio de una alianza del nuevo partido "Sociedad Patriótica 21 de Enero" (PSP), (inscrito en el Tribunal Supremo Electoral para esas elecciones), con el *MUPP-NP*, que al decir de Kintto Lucas habría realizado "la mejor alianza de su historia" (Lucas, 2003e :2). Gutiérrez firmó un compromiso de 9 puntos con Pachakutik, y un nuevo pacto, notariado el 27 de diciembre, es fir-

¹⁷ Experto en inteligencia militar, Gutiérrez, Coronel de Caballería, era el hombre de confianza del Gral. Carlos Mendoza, de igual rama, y jefe del Comando Conjunto que dirigió el proceso de golpe de estado, paralelo al levantamiento indígena de enero de 2000, contra Mahuad. Nacido en Napo, hizo su carrera militar en los círculos acostumbrados de la institución castrense, sin haberse vinculado nunca con la izquierda ecuatoriana. Cuando organizaba la "Sociedad Patriótica 21 de Enero", le preguntaron si su movimiento sería una agrupación de izquierda, él respondió en forma textual: "No. Si quisieran ponerme en una línea política, debería ser el centro." El Universo, 2-01-02, citado por Delgado, 2003) En declaraciones hechas al El Expreso (21-01-02), subraya de manera categórica, 10 meses antes de la primera vuelta "La Sociedad Patriótica no es un movimiento de izquierda, ni estamos buscando a uno de sus candidatos" (Delgado, 2003) Según Delgado, Gutiérrez ha tenido simpatías por Pinochet y Chang Kai Sek (Delgado, 2003), lo cual ha negado el Coronel.

¹⁸ Alfredo Palacio, médico, colaboró como Ministro de Salud del derechista presidente Sixto Durán Ballén, un empresario miembro nato de la oligarquía ecuatoriana, y neoliberal a ultranza, nacido en Boston. En su presidencia se realizaron las primeras privatizaciones en Ecuador, como sucedió con la *Cemento Nacional*, *Ecuatoriana de Aviación*, y *FERTISA*. Alfredo Palacio es muy cercano a los círculos de poder de Guayaquil.

¹⁹ La única candidatura presidencial de esta tendencia, la del MPD, renunció para apoyar al Coronel Lucio Gutiérrez.

mado por Gutiérrez, y los llamados gobiernos locales alternativos.²⁰ Evidentemente, esa alianza no existió el 21 de enero de 2000, aunque *algunos actores* hayan igualmente salido al escenario.

El núcleo inicial de PSP fue formado con militares que participaron en el derrocamiento de Jamil Mahuad ese 21 de enero de 2000, y sus familiares,²¹ que “proviene y representan a los sectores de la pequeño burguesía ...dispuesta a ceder ante las presiones, si ellas se muestran fuertes” (Proaño, 2003). Luego se agrupó también a militares y oficiales de la policía en servicio pasivo, la mayoría, de sectores medios, y a algunos empresarios ricos ex militares, y a “frentes de profesionales” de diverso tipo. La caracterización de los dirigentes provinciales del PSP como ex militantes de diversos partidos de derecha y centro derecha, ha sido recurrente. En realidad también hay ex militantes de partidos de Izquierda y Centro Izquierda, aunque en minoría. Para Hernán Ibarra ese partido “evidencia un componente predominantemente militar en su contenido y base social”. (Ibarra,2002:28). Dado el rol que históricamente han desempeñado los miembros de la fuerza pública en el mantenimiento del *statu quo*, esa base social del PSP, integrada mayoritariamente por personas provenientes de *sectores intermedios*, rurales y urbanos, de trabajadores asalariados no proletarios, de la pequeña burguesía pueblerina y rural, y de intelectuales, profesionales rurales y urbanitas, constituye no *una clase social*, sino más bien exhibe el perfil de lo que Gramsci llamara *clases auxiliares*.²² Es decir, actúa, y sabe actuar, como mediación con las masas explotadas ante los órganos del Estado. Son además, susceptibles de la movilización política²³, se organizan y se comportan como conexión en las relaciones de dominación política e ideológica. La configuración histórica específica de estos sectores, sobre todo rurales, en su estructura social, los relaciona constantemente con los campesinos indígenas, y los estratos sociales disgregados. Por razones de *status* se sienten más có-

²⁰ En una visión retrospectiva el dirigente nacional de los trabajadores eléctricos, Edgar Ponce, ha dicho que Lucio Gutiérrez “firmó con todos los que pudo compromisos electorales que descartaban las privatizaciones y el modelo económico financiero neoliberal” (Ponce, 2003: 6).

²¹ El teniente retirado Freddy Rodríguez, miembro del PSP, afirma que “el fundamento de Sociedad Patriótica son nexos familiares con oficiales”. En Hoy, 20 de julio 2003, Pág. 3ª

²² En Gramsci, A., “Alcuni Temi della Questione Meridionale”, en *La Questione Meridionale*, Reuniti, Roma, 1970. Creo que se podría hablar también de *clases instrumentales*, en ese mismo sentido, para referirse a estos sectores intermedios.

²³ No extraña por ello que el presidente electo haya ratificado que convocará a una consulta popular para hacer reformas y que, de no contar con el apoyo del Tribunal Supremo Electoral, promoverá movilizaciones pacíficas de ciudadanos para ejercer presión. Véase *El Universo*, 15 de enero de 2003: ‘Movilización será política de Estado’

modos con ellos. Así, estructuralmente se relacionan con los indígenas, pero por racismo los niegan o tratan como a un sector subalterno. El relacionamiento entre el movimiento político Pachakutik²⁴ y esa base social, convertida en políticamente movilizable por Lucio Gutiérrez y sus cuadros militares y familísticos, es orgánica y estructural, y trasciende a un hecho histórico específico: el 21 de enero de 2000, aunque, sin duda, ese acontecimiento, de cercanías con un proyecto compartido de poder, habría desarrollado una conciencia colectiva de alianzas.

Amnistiado en 2001, al margen de una declaración de principios partidista escrita por intelectuales de izquierda, Lucio Gutiérrez organizaba su partido enarbolando el multicolor *discurso anticorrupción*, pero también hacía declaraciones precisas sobre su orientación política. Afirmaba que el PSP no era de izquierda y añadía: "Si quisieran ponerme en una línea política, debería ser el centro" (Delgado, 2003). Sus lazos internacionales incluían a los nacionalista chinos de Taiwán, según Delgado.²⁵

Adicionalmente, valga advertir que en la alianza con el movimiento Pachakutik, el PSP *decidió la totalidad del binomio* (Gutiérrez y Palacio), y el MUPP apareció, entonces, como *un socio menor*, con el que conformó un buró de campaña conjuntamente, pero que *no puso al candidato a la Vicepresidencia*, quedando relegado, en un futuro gobierno, a ser una *fuerza auxiliar* del PSP (el verdadero partido de gobierno, dado el régimen presidencialista existente en Ecuador). Aunque Lucio Gutiérrez logró contar con el apoyo del Movimiento Popular Democrático²⁶, y muchas otras organizaciones políticas y sociales de izquierda y centro izquierda²⁷, y tuvo escaso apoyo de los medios de comunicación masiva en la primera vuelta, y solo un valioso periódico no partidista, --Tintají-- se jugó enteramente por él²⁸, sin embargo, su campaña estuvo marcada por una "falta de definición de la propuesta ideológica y pro-

24 El nombre oficial de ese partido es "Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País" y sus siglas "MUPP-NP"

25 *El Comercio*, Quito 16 de Septiembre 2002, pág A2.

26 El MPD definió como de izquierda la candidatura de Gutiérrez. Véase la entrevista "Luis Villacís: recuperar la soberanía nacional", en Tintají, No 9, Pág.8

27 Tales como el *Partido Comunista del Ecuador*, y de otros movimientos de acción electoral locales), y de organizaciones como la CONAIE, la CMS, el SEGURO CAMPESINO, la CEOLS, la CTE, y la FENOCIN, (a más de organizaciones de profesionales, pequeños empresarios, un sector del PS-FA ligado a la CEOLS, la Confederación Única Nacional de Afiliados del Seguro Campesino-Coordinadora Nacional Campesina (CONFEUNASC-CNC).

28 Véase el Editorial: "¿Por qué Lucio?", en No 11, de la primera quincena de octubre de 2002, Pág.2.

gramática” (Saint-Upery, 2002:2).²⁹ Hay que advertir aquí que los elementos de un programa de gestión económica se formaron recién en enero de 2003, *luego de la segunda vuelta*, y días antes de empezar el gobierno. El gobierno se iba a instalar entonces, *sin tener una propuesta o plan de emergencia para manejar la crisis a corto plazo*. Ninguno de los dos partidos políticos de izquierda tenía dicho plan, sino solo temas generales y grandes lemas.

Con estos compañeros de campaña, el discurso de Gutiérrez en la primera vuelta incluyó el “(r) echazó la regionalización del Plan Colombia y la presencia norteamericana en la base de Manta, expresó reparos frente a la aplicación del ALCA, habló de buscar mecanismos para salir de la dolarización, mostró su desacuerdo con la privatización de las empresas estatales. En campaña, enarboló un Programa que planteaba la atención de las necesidades materiales de las masas, junto a una política soberana” (Proaño, 2003). Eje de su discurso de la primera vuelta, fue la crítica al neoliberalismo, contra el Plan Colombia, contra la deuda externa, contra el ALCA, reafirmando la posibilidad de formar “un gobierno del pueblo en contra del neoliberalismo”³⁰: *castigo a los corruptos*, y búsqueda de un cambio mesurado hacia un país distinto con menos injusticia y más equidad. Nunca presentó un plan específico de gobierno.³¹ La gran interrogante de su campaña era ¿a quién mismo representaba, este político que recordaba siempre sus orígenes “de clase media”?³² A veces, en su discurso electoral aparecían representados los agro-exportadores de la Costa, ora los pequeños industriales y manufactureros, y a veces las franjas de productores agrícolas pequeños y medianos. Por cierto, ello ocurrió con el discurso de la primera vuelta.

²⁹ Virgilio Hernández, dirigente de Pachakutik que sería subsecretario de Gobierno en el régimen, analizando el escenario electoral de la campaña presidencial, afirmaba en agosto de 2002 que en “la coyuntura actual, hasta hoy no se ha logrado presentar un programa de gobierno que permita distinguir con claridad las tesis de un proyecto emergente, que oriente claramente a los electores permitiéndoles diferenciar sus propuestas de las de la derecha política, con esto se ha contribuido al vaciamiento de una campaña árida y en la que la mayor parte del electorado demuestra poco interés o abiertamente expresa su desconfianza con el sistema político actual”. (Hernández Enríquez, 2002 :28)

³⁰ Como lo dice el Boletín ICCI-ARY Rimay, 2003:4

³¹ Las propuestas incluían , a corto plazo, la venta anticipada de petróleo (planteada por León Roldós), para tener más independencia del FMI; renegociación de los contratos petroleros; manejo adecuados de los recursos del Banco Central; reformas a varias leyes, entre otras. Pero en el MUPP-NP, había también criterios contrapuestos sobre posibles medidas, como aquella referida al precio del GLP, pues mientras el asesor económico Fernando Buendía planteaba la focalización “hacia arriba”, dejando el subsidio “hacia abajo”, para el diputado Ricardo Ulcuango, toda focalización es injusta .(*Tintají*, No 20, Pág. 3)

³² “¿Cuántos ecuatorianos saben que el Partido Sociedad Patriótica, en el poder, se niega a entregar las listas completas de todos los aportantes y auspiciantes a su campaña electoral? ¿Es que existen también poderosos banqueros entre ellos y eso les inhibe de dar todos los datos?” (Delgado,2003)

Respecto a los dirigentes del MUPP-NP se ha dicho que “tras la primera vuelta, --en palabras de Franklin Ramírez Gallegos y Marc Saint-Upery--, se encontraron descolocados por una victoria que jamás anticiparon” (2003:4). Tras esa victoria y la definitiva, la oligarquía sabía que había perdido la autoridad del gobierno, pero conocía no haber perdido el poder de su Estado. Además, los resultados electorales que no le dieron la presidencia, ratificaron también el papel preponderante de sus partidos en el Congreso.

Para la segunda vuelta, Gutiérrez recibió el apoyo de la ex candidata presidencial Ivonne Baki, del PS-FA, del Partido Liberal, del Partido Libertad, y del “oportunismo de financistas de campaña”.³³ En efecto, de cara a la segunda vuelta sucede algo clave: Gutiérrez recibe el apoyo de algunos medios de comunicación poderosos (televisión y prensa) y, en contraste con el exiguo gasto electoral de su primera comparecencia, en ésta excedió significativamente su gasto de campaña, habiéndose su partido negado hasta hoy a informar al TSE sobre las fuentes del financiamiento de esa campaña, a pesar de que la legislación ecuatoriana lo exige.³⁴

El Gobierno, y sus Políticas

Carente de un plan de gobierno operativo, viable y de consenso (Villavicencio, 2002), el binomio electo se instaló el 15 de enero de 2003, en medio de expectativas y dudas, pues era minoría en el Congreso Nacional, y, en lo inmediato, no tenía iniciativas legislativas. La falta de programa había llevado a los *Diálogos* desde noviembre a enero³⁵. Pero los acuerdos

³³ Los representantes de UNION FENOSA facilitaron, en la segunda vuelta, su avión privado para las campaña electoral. Véase Ponce, 2003:5

³⁴ Al momento de publicarse este artículo, el PSP había informado sobre su gasto de campaña e incluso había cancelado el 50% de una multa impuesta por el TSE (nota del autor).

³⁵ “Las expectativas y esperanzas de cambio también tienen que ver con los procesos nuevos que se están generando, entre los que destaca la participación de la sociedad civil en la construcción de una agenda nueva de gobierno. Esta dinámica arrancó el 8 de noviembre con la conformación de 16 mesas temáticas, coordinadas por la alianza Sociedad Patriótica - Pachakutik, que se han encargado de formular propuestas para los primeros 100 días de gobierno y lineamientos programáticos a ser implementados por las diversas carteras de Estado. A partir de esta primera experiencia, el nuevo gobierno tiene previsto instalar, el 20 de enero, las mesas del “Diálogo y Unidad Nacional” con la participación de unos/as 500 delegados / as de los diversos estamentos de la sociedad para articular consensos sociales, básicamente en torno a la lucha contra la corrupción, la competitividad y la reactivación productiva, la inseguridad, la política internacional y la lucha contra la pobreza y la exclusión. Se trata de “una nueva forma de hacer política de manera participativa”, sostiene Augusto Barrera, quien dirigirá la flamante Subsecretaría de Planificación y Diálogo Nacional.

ahí surgidos no podían cumplirse. Su principal óbice sería la conformación del equipo de gobierno, dominado por neoliberales, a cuyos nombramientos la oligarquía hacía estruendosa barra.³⁶ Es decir, el gobierno no fue conformado por las fuerzas políticas intervinientes, sino por el presidente Lucio Gutiérrez, y el MUPP-NP, no tuvo poder de veto sobre ningún nombramiento ministerial.

Colocado en esta situación predominante, y ante problemas reales y exagerados en las finanzas públicas, Gutiérrez optó por el camino fácil: recurrir al FMI que lo estaba esperando, con redes financieras, y que ahora tenía al movimiento indígena en un gobierno que firmaba una *Carta de Intención* subsidiaria de la misma dominación de la que el país buscaría apartarse, según promesas de campaña. El nombramiento del economista Mauricio Pozo, como Ministro de Finanzas³⁷, y de otros funcionarios a puestos claves, incluyendo los más importantes cargos del servicio exterior, marcaría una evidente inclinación fondo monetarista y pro estadounidense en la conformación del Gobierno de Gutiérrez. Y, ello en unas circunstancias mundiales que nos dejan mínima capacidad de decisión.

A los partidos de Izquierda, MUPP y MPD, Gutiérrez les asignó un total de 5 ministerios, los cuales—salvo Agricultura—, carecían de impacto real en la ejecución de políticas alternativas.³⁸ Tras breves meses de una suerte

³⁶ La impulsora de la "dolarización", en tiempos de Mahuad, la empresaria importadora Joyce de Ginatta, se quejaba de que el MUPP-NP siendo el 6% de la población reclama "poderes en el gobierno", y les niega el derecho a querer "rediseñar la república". Hoy, 11-12-02, pág. 9ª

³⁷ "El propio ministro de Finanzas, y ex-vicepresidente del Banco de la Producción, Econ. Mauricio Pozo Crespo, hermano del gerente general del Banco del Pichincha, fue el encargado de presidir la Comisión de Inversiones del Instituto de Seguridad Social en el gobierno precedente. Y precisamente un diputado del movimiento oficialista Pachakutic, Miguel López, junto al presidente de la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino, Romelio Gualán, denunciaron que de 450 millones de dólares existentes como reservas del IESS, estos fondos los depositó este funcionario en cuentas de los bancos del Pichincha, Produbanco y Guayaquil "que no generan rendimiento alguno y que tenían la intención de fortalecer los patrimonios de estos bancos." Esta denuncia y sus formulantes constan en diario Expreso de Guayaquil, del jueves 6 de febrero del 2003, Pág. 6A."(Delgado, 2003)

³⁸ En un nuevo ministerio de Medio Ambiente, nombró a Edgar Isch, (MPD) quién tuvo políticas serias en su carpeta, mientras que para el fortalecimiento de las comunidades indígenas y la pequeña propiedad agrícola estuvo trabajando Luis Macas, (MUPP) desde la cartera de Agricultura, con un equipo de viceministros de primera línea, y pudo, en poco tiempo, titularizar tierras y territorios a los indígenas y campesinos fortaleciendo así las pequeñas propiedades y haciéndolas objeto de créditos posibles.

de hospedaje en gobierno ajeno, el MPD, primero, y luego el MUPP salieron del Gobierno. ¿Las razones? Las políticas ejecutadas por el presidente Gutiérrez, alejadas del sentir de las fuerzas que lo llevaron a ganar la primera vuelta. Examinemos dichas políticas brevemente.

La política económica del gobierno de Gutiérrez, "es la más ortodoxa expresión de la corriente de pensamiento dominante en las últimas dos décadas en Latinoamérica" (Correa, 2003:6). Con cifras en la mano, Correa critica como totalmente reñido con la realidad aquel discurso oficialista sobre la *debacle fiscal, con un supuesto déficit de \$2000 millones*, demostradamente exagerado, pero esgrimido para justificar las nuevas medidas neoliberales de ajuste, que incluían una política fiscal recesiva, y adoptada en momentos cimeros de popularidad gubernamental. (Ibid:8) Al adoptar las medidas, en la forma de otra *Carta de Intención*, que por supuesto privilegia el servicio de la deuda externa, se achaca a los asalariados de la magnitud de la crisis. En su política económica Gutiérrez priorizó el pago de la deuda externa y no la reactivación productiva.³⁹ Así, el Ministro de Agricultura Luis Macas, no formó parte de la Comisión para la Reactivación Productiva, creada por Gutiérrez. (Coffey, 2003d:14). En esa misma dirección, la política de concesionar la administración de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones a firmas extranjeras, es una forma velada de privatizaciones por plazos.⁴⁰

En lo que respecta a la política petrolera, se esperaba que el Gobierno revise algunos contratos con empresas extranjeras por ser lesivos al interés del país.⁴¹ Sin embargo, el gobierno no los ha revisado, y la política de entregar los campos petroleros a empresas privadas, mediante contratos de asociación, contradice el nacionalismo de un militar que recuperó el petróleo en los años 1970: Rodríguez Lara. Este cambio de política está dictado por grupos de intermediarios en el negocio de Petroproducción en gas (inclu-

³⁹ En el presupuesto de 2003 se destinó el 2% del mismo para la agricultura nacional y el 36% para el servicio de la deuda.

⁴⁰ Esa política va acompañada, como ha sucedido en otros países, de una feroz campaña de desprestigio de los trabajadores y sus organizaciones laborales. El presidente Gutiérrez repite ya el mismo discurso de León Febres Cordero al respecto.

⁴¹ Por ejemplo, la empresa Occidental se lleva el 82,55 de la producción petrolera en los campos concesionados a ella. Pero esta empresa no quiere pagar el impuesto al valor agregado y ha enjuiciado al estado para que le devuelva millones de dólares por ese concepto retenidos por él. Si esto sucede, los ecuatorianos estaríamos pagando a una empresa extranjera para que nos lesione fiscalmente. Véase el editorial "Las pretensiones de la Occidental", en Hoy, 1 de agosto de 2003.

yendo importadores!)⁴², fueoil y gasolina, y en una nueva política de alianzas del Presidente con el PSC (de Derecha), las Cámaras de la Producción, en especial de la Costa.⁴³

En un inicio, con Nina Pakari en *la Cancillerta*, “la posición asumida por Ecuador resalta la neutralidad ante el conflicto colombiano y el respeto a la libre determinación de los pueblos” afirmaba, en marzo de 2003, el periódico *Tintají*.⁴⁴ El mismo medio, en mayo de 2003, ya advertía que si bien se lleva “una política exterior independiente y volcada hacia América del Sur”, ésta “no logra despegar totalmente porque encuentra resistencia en quienes dentro del gobierno buscan el sometimiento a la mirada estadounidense”.⁴⁵ Pero pronto saldrían las inconsistencias en política exterior. Mientras la canciller se negaba a calificar de grupo terrorista a las FARC, y se negó a firmar el acuerdo con los EE.UU. sobre la Corte Penal Internacional, sin duda agradó a los EE.UU. y al presidente Uribe, la propuesta de Gutiérrez, realizada en el Grupo de Río, para que se busque una mediación de la ONU en el conflicto colombiano, llegándose a hablar incluso de la posibilidad de que la ONU, apoyándose en una fuerza militar regional, se haga presente en Colombia, para mediar en el conflicto y la pacificación. Pero en un Estado subsidiario, no solo que las alianzas entre partidos internos se subordinan a una suerte de gobernabilidad global, haciendo vulnerables los regímenes de partidos, sino que las políticas internacionales de nuestros estados se subsumen completamente en un presidencialismo funcional.⁴⁶

⁴² El Gobierno luego de instalado, realizó una “rápida renovación del contrato de la compañía Suiza TRANSFIGURA para la importación de GLP. Ese contrato fue una de los puntos más agudos del conflicto entre el anterior Consejo Administrativo y el ministerio de Energía. Los trabajadores también lo cuestionaron debido al alto costo que representaba para el país. El antiguo Consejo estuvo a punto de implementar un plan de importación directa de gas desde Venezuela, utilizando para el transporte a la empresa naviera de la marina, FLOPEC. Se ahorraría así un 30% del gasto destinado a la importación de gas. Pero el Ministro parecía poco interesado en la propuesta. De hecho la usó como una de las razones para destituir a los antiguos miembros... (y) acusó al exvicepresidente del Consejo Administrativo, Víctor Hugo Jijón de Pachakutik, de arrogarse funciones cuando firmó el acuerdo con Petróleos de Venezuela (PDVSA)”. (Coffey, 2003c:8)

⁴³ Razón no le falta a Santiago Ortiz cuando afirma que resulta en el Ecuador paradójico que “30 años después de que los militares nacionalizaron el petróleo con el General Bombita, un ex militar se oriente a entregar nuevamente las reservas a los intereses privados”. En *Tintají*, No 26, Pág. 4.

⁴⁴ Véase Estados Unidos presiona, ¿Ecuador cede?”, *Tintají*, No 20, Pág. 16.

⁴⁵ *Tintají*, 2003, No 22, Pág. 2.

⁴⁶ “El mismo Gutiérrez propuso la fórmula en una cita presidencial y acaba de reformularla...la intervención en el conflicto de las Naciones Unidas, mediante un cuerpo de paz integrado por soldados de la región. Ya se imaginan ustedes cual sería el ejército que aporte con mayor número de efectivos.” (Jijón, 2003:4) Pero, Ecuador apoyó la resolución presentada en la OEA condenando a Cuba en mayo de este año. Véase *Hoy*, 21 de mayo de 2002.

En el campo de la educación, la ministra Rosa María Torres, propuesta por el MUPP, en el tiempo que duró su gestión sentó las bases para rescatar la educación pública, pero no encontró ni los recursos ni el apoyo que sus planes requerían. Sin mayor contemplación, a principios de julio de 2003, el presidente Gutiérrez la despidió, por haber realizado una crítica pública a su gobierno.⁴⁷ Mientras tanto, Doris Solís, también del MUPP, Ministra de Turismo, abrió nuevas políticas de fomento de esta potencialmente importante actividad para el Ecuador.

En el llamado “frente de lucha contra la corrupción”, Wilma Salgado, propuesta por el MUPP para gerenciar la AGD, ha tomado medidas haciendo pagar las deudas a quienes pretendían escamotear esas obligaciones con el Estado y ha transparentado la gestión dando a conocer a los deudores. A pesar de que esa fue una de las más socorridas y anunciadas políticas del *discurso anticorrupción* de Gutiérrez, la presión de la derecha para que Salgado deje la AGD aumenta cada día, bajo miradas complacientes. De hecho, salvo unas pocas designaciones diplomáticas, el movimiento indígena Pachakutik, por presión social que reconoce su gestión y exige su continuidad, únicamente tiene a una funcionaria de libre remoción, --Wilma Salgado, de la AGD--, en el actual gobierno. Es decir que la izquierda que tuvo cinco de los quince ministerios, ocho subsecretarías, designadas por el MUPP, y cuatro por el MPD, ha abandonado a la fecha, totalmente, el gobierno de Gutiérrez.

¿Cómo Entender a un Gobierno así?

Considero que debemos usar un *modelo analítico de la trayectoria* y, no, un *modelo de las determinaciones constantes o fijas* para examinar la naturaleza de un gobierno como el de Gutiérrez. En esa dirección hay que examinar lo que está sucediendo al interior de nuestros estados y en la sociedad civil, y no tratar de encasillar, por ejemplo, bajo el rótulo de “nuevos populismos” a los gobiernos de Hugo Chávez, Ignacio Lula da Silva, y Lucio Gutiérrez en Sud América, porque al deslizarse hacia esas inadvertencias adoptaríamos enfoques cuya centralidad es el estudio de modelos de líderes políticos, sus motivaciones, incentivos e intereses a la luz de un auto interés racional. Así, los giros de la política de Gutiérrez, sus “acrobacias”, “vaivenes” y “navegación al garete”, aparecerían como una responsabilidad de su “traición”⁴⁸, del “oportunismo” de un “advenedizo”⁴⁹, o la inconsecuencia del líder.

⁴⁷ Véase “Pachakutik pierde una cartera en el gobierno”, en Hoy, 12, julio de 2003.

⁴⁸ Para Blanca Chancoso, a Gutiérrez “ni siquiera se le puede catalogar como un patriota nacionalista”. Véase Tintají, 2003, No 28, Pág.3.

⁴⁹ Véase Tintají, 2003, No 25, Pág. 5.

Esta suerte de “liderología” no es capaz de evaluar políticas diseñadas por sectores de la sociedad civil, en este caso indígenas y sectores intermedios, encargadas de incrementar la capacidad de funcionamiento del Estado, en regímenes como los de Venezuela, Brasil y Ecuador que a mi entender se proponían y, en el caso de Venezuela y Brasil, aun se proponen incrementar esa capacidad de *estados nacionales en formación* en esta época de la globalización neoliberal. Pero lo clave en ese diseño estará dado por *la fuerza social y política*, así como por la amplitud de las alianzas portadoras de esos proyectos. A mi entender, en el caso de Ecuador, a diferencia del de Brasil, por ejemplo, la alianza entre el MUPP y el PSP, era totalmente insuficiente para mantener en curso, la trayectoria deseada de ese proyecto.⁵⁰ La desunión de la izquierda, y su falta de programa, fueron no la causa, pero sí tributaron a esta derrota.

Creo que de esta constatación o propuesta analítica se deriva la necesidad de considerar las políticas de alianzas, su profundidad, *el tema de la unidad de la izquierda*, tan venido a menos en el Ecuador, los apoyos posibles y los consignados por los sectores propietarios, y por parte de la izquierda y los movimientos sociales populares.

La determinación de lo que fue el actual gobierno de Gutiérrez, en su etapa ascendente, de alianza con el MUPP, solo podrá evaluarse en cada coyuntura, dado el carácter inestable y débil de su representación política de base. Es decir, el gobierno de Gutiérrez, al no haber surgido, representando orgánicamente a un sector de clase específica y tampoco —y mucho menos— a un conjunto significativo de ellas, estableció relaciones —en la campaña de la segunda vuelta— con sectores propietarios oligárquicos para estabilizar una política económica en el contexto de la crisis fiscal, la crisis productiva y la crisis de modelo económico que sufre el país.⁵¹ Es evidente que los partidos

⁵⁰ Incluso faltó, en el caso ecuatoriano, una coordinación política, al interior del Gobierno, entre los dos partidos políticos de Izquierda, el MUPP y el MPD, mientras que el resto de la Izquierda —el PS-FA y el MCNP, entre otros—, a pesar de haber apoyado a Gutiérrez en la segunda vuelta, fueron ignorados. En el caso del PS-FA, éste tampoco tendió vínculos con el incipiente proceso, y se autoaisló y no consideró una relación con los partidos de izquierda que estaban “haciendo gobierno”, a pesar de que ese partido tenía aprobada una política de entrar en un proceso de unificación de fuerzas con ellos.

⁵¹ La “difícil situación de la caja fiscal” ya señalada por el informe 81 del Ministerio de economía del 8 de noviembre de 2002 que señala imposibilidad de satisfacer gastos corrientes, pues solo para los sueldos aumentados en el sector público de cuatro meses se requerían 483 millones de dólares. (Rivadeneira, 2002) Un ex ministro Carlos Julio Emmanuel había creado un hueco fiscal de 411 millones de dólares. Es evidente que el nuevo mandatario no sabía cual era realmente la situación fiscal del país, sino poco antes de posesionarse, o quizá solo se enteró cuando estuvo ya en Carondelet. Hubo falta de pago de lo adeudado a universidades en el año anterior, por el gobierno de Noboa, y hubo falta de pago de salarios a personal de las universidades estatales, policía, fuerzas armadas, maestros y funcionarios y empleados de muchas dependencias públicas en enero, febrero y marzo. También a consejos provinciales, y municipalidades, grandes y pequeñas.

de izquierda que acompañaron al candidato triunfante no le proporcionaron una alternativa de modelo ni de salida de la crisis, ni de modelo alternativo de desarrollo, y ni siquiera de superación de la crisis de la producción capitalista del país. En este sentido, el gobierno no podía sino ser errático, contradictorio, zigzagueante en sus políticas. Adicionalmente los dos partidos de izquierda en el gobierno no unificaron sus estrategias de poder.⁵²

Alejandro Moreano, en febrero proponía entenderlo *como un gobierno de correlación de fuerzas*. Ello porque, según él, las fuerzas que en él confluyeron no formaron una alianza; sino que al gobierno lo conforman fuerzas disímiles entre las cuales solo cabe la confrontación. “Tal es el contenido de un gobierno de correlación de fuerzas”, sentencia Moreano. “Un gobierno de correlación de fuerzas supone que las fuerzas opuestas mantienen sus diferencias y luchan por derrotar a la otra o arrastrarla tras suyo. Lucha que se libra no solo dentro del gobierno sino en el conjunto de la sociedad. Y esa es una verdadera democracia”. (Moreano, 2003^a:2). Pero el mismo escritor, en julio de 2003 tenía sus dudas, y se preguntaba lo siguiente: “¿el actual gobierno es un espacio de correlación de fuerzas donde coexisten en tensa pugna el movimiento indio y un sector neoliberal, liderado por el ministro Pozo? ¿O, por el contrario, Gutiérrez está alineado, definitivamente y desde el principio, con una política neoliberal del FMI y, lo que es más grave, con la política guerrillera de Bush y de Álvaro Uribe en la perspectiva de involucrar al Ecuador en la estrategia militar del Plan Colombia?” (Moreano, 2003b: 2).

Creo que de ese tipo de análisis debemos apartarnos, pues su simplicidad (ya que todo gobierno es un gobierno de correlación de fuerzas), nos hace recaer en el juego de una determinación fija en este caso, el alineamiento “desde el principio” de parte de un actor –Gutiérrez– con el neoliberalismo, Bush, Uribe y compañía.

Por otro lado, existe la explicación de Kintto Lucas sobre la derechización del Gobierno de Gutiérrez. Para él, a la alianza le faltó “un gran Frente Plurinacional progresista y orgánico”, en palabras de Ramírez y Saint-Upery (2003:4). La derechización no se debió al perfil ideológico de Lucio Gutiérrez, desconocido por sus aliados antes de asumir la alianza con él y su partido.⁵³ La dirección nacional del MUPP-NP, según Lucas, no habría privi-

52 Miguel Llucó, el Coordinador Nacional del MUPP-NP, decía que su movimiento solo contaba con el 8% de los funcionarios del gobierno. Su preocupación parecía más centrada en medir sus fuerzas que en unirlos. Y, más allá de la coordinación en una reunión de Gabinete (la primera) los dos partidos de izquierda no coordinaron ni unificaron fuerzas.

53 Debe recordarse que en agosto el PS-FA rompió la alianza con Lucio Gutiérrez y PSP en base a un análisis de ser contenidos ideológicos y prácticos de alianza en diversas regiones del país.

legiado tener un programa, se habría burocratizado en el desempeño de una política cortoplacista. (Ibid)⁵⁴ En esa misma perspectiva analítica, Pablo Dávalos considera que una burocracia formada al interior del MUPP-NP, desde el 2000 había empezado a manejar al movimiento como un partido político desvinculándolo de la CONAIE, en el afán de convertirlo en un partido que incorpore a otros sectores sociales de clase media, de todas las regiones. (Dávalos,2003b:6)⁵⁵

Aunque enfatizando otras determinaciones fijas, este enfoque, resalta aspectos subjetivos importantes, y supone, correctamente, que el resultado final no estaba necesariamente dado, y que sí habría sido posible otro curso de acción. Sin embargo, cae en el equívoco de examinar el proceso social bajo la óptica de identificar al grupo responsable del fracaso, con “afanes” que hicieron desviar el curso de acción que llevaba al éxito.

La verdad es que los acuerdos multidireccionales de Gutiérrez, tomaron el curso simultáneo de una derechización de su gobierno, que adoptó la forma de muchas alianzas, y de un pacto principal, fraguado con el PSC, posiblemente delineado en la entrevista reservada de Gutiérrez con León Febres Cordero en Guayaquil en marzo de 2003, y que se expresa en la formación de alianzas en el Congreso nacional, la designación del Tribunal Constitucional de mayoría social cristiana, el apoyo al fideicomiso propuesto por Jaime Nebot para controlar EMELEC, y el nombramiento de altos funcionarios de Gobierno, escogidos de las filas del PSC.

Así, mientras las bases sociales de apoyo electoral inicial tomaban distancia, el gobierno de Gutiérrez se reforzaba *en el Estado*, y al interior de sus instituciones de fuerza. Así, los intentos de democratizar esa estructura de poder desde un gobierno popular fracasaban, básicamente porque la producción histórica de un cambio, puede estar relacionada con una diversidad de

⁵⁴ En el periódico Tintají hubo una polémica abierta sobre la política del MUPP-NP. Véase los números 23, 24 y 25. Esta polémica llevó a que el local de Pachakutik se prohiba la venta de ese periódico, según reza en una Nota de la Redacción, en el No 25, Pág. 5.

⁵⁵ En junio de 2003, Kintto Lucas fue categórico en su crítica: “Tras el triunfo de Gutiérrez en la primera vuelta, la dirección de Pachakutik no tuvo una visión política, se desorientó y no supo encaminar el sentido de la alianza. Con el triunfo en la segunda vuelta fue peor: en lugar de pelear por el poder, peleó por cargos.....(A Pachakutik) le sigue faltando lo principal: lineamientos políticos claros, porque el proyecto político parece haberse escondido en algún rincón de la burocracia.....No hay un proyecto político colectivo”. (Lucas, 2003b:2)



factores, pero estará siempre, inexorablemente, vinculada, con una correlación de fuerzas favorable al *pachakutik* que deseamos tener. Y éste aún no tiene el suficiente poder en la sociedad para elevarse al orden más colectivo de todos: el Estado.

Conocoto, 5 de octubre de 2003

Fuentes y Bibliografía

- Boletín ICCI Ary-Rymay, 2003, "Editorial: La Participación de Pachakutik en el Gobierno", en Boletín ICCI-Ary Rimay, Año 5, No 50, mayo, Pág.2
- Borja Cevallos, Francisco, 2003, "Wilma Salgado: No rinde cuentas ni recibe órdenes de nadie", Agosto. Internet.
- Bünger, Hans y Quintero, Rafael, 2001, *Conflictos y Limitaciones de la Democracia en Condiciones de Pobreza. América Latina en una Perspectiva Comparativa*, Quito, Fundación Friedrich Ebert (ILDIS)-Escuela de Sociología, 187 págs.
- Coba, Lisset, 2003, "Ecuador: descontento social en aumento", ALAI, 20/06/Internet.
- Coffey, Gerard, 2002^a, "El nuevo gobierno en un camino resbaloso: entre un pasado pesado y un futuro incierto", en *Tintají*, No15, Pág. 4.
- , 2003a, "Mientras se hablaba de alternativa, los banqueros definían el paquete", en *Tintají*, No 17, Pág. 5.
- , 2003b, "Flexibilidad Laboral: o la dignidad perdida", en *Tintají*, No 22, Pág. 3.
- , 2003c, "Noche Oscura en Petroecuador", en *Tintají*, No 25, Pág. 8-9.
- , 2003d, "El agro nacional: cordero del sacrificio", en *Tintají*, No27, Pág.14
- Correa, Rafael, 2002, "La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez. Una perspectiva desde la economía política", en *Íconos*, FLACSO-Quito, No 16, mayo, págs.6-10
- Ibarra, Hernán, 2002, "El triunfo de Lucio Gutiérrez y la alianza indígena militar", en *Ecuador Debate*, Quito, Diciembre, Número 57, Págs.21-33.
- Dávalos, Pablo, 2003, "Pachakutik entre Escila y Caribdis", en *Tintají*, No 25, Pág. 6
- Hernández Enríquez, Virgilio, 2002, "Democracia, crisis política y elecciones 2002", en *Íconos*, No14, agosto, págs. 2029
- , 2003b, "El Banco Mundial y los procesos de diálogos", en *Tintají*, No 26, Pág. 5.
- , 2003c, "Los dilemas de Pachakutik", en *Tintají*, No 27, Pág.4.
- KL, 2003, "En el ring gubernamental Pozo ordena, Gutiérrez escucha...Nadie muere en el intento", en *Tintají*, No 22, Pág.2.
- De Ginatta, Joyce , Hoy, 11-12- 02, pág. 9^a.

- Delgado, Diego, 2003, "Chávez y el AntiChávez," Mayo, Internet.
- Dieterich, Heinz, 2003, "El fin de Lucio Gutiérrez", Internet. Mayo 24, 6 Págs.
- Gramsci, Antonio,
- Guerra Edmundo, 2003, "Las Relaciones Sociales, Ambientales y Culturales en la Región Amazónica, Las Empresas Petroleras, Las Etnias y el Estado", Tesis de Licenciatura, Escuela de Sociología y CC.PP, Universidad Central del Ecuador, 140 págs.
- López, Ana Karina, 2003, "El precio de la alianza", en revista Vistazo, No 363, Agosto, págs.16-17
- Lucas, Kintto, 2002a, "No hay cama para tanta gente", en Tintají, No 1, Pág.2.
- , 2002b, "El programa es solo un cuento", en Tintají, Número 2, Pág. 2.
- , 2002c, "León, entre la candidatura y Miami", en Tintají, No 5, Pág.16
- , 2002d, "Frente Plurinacional Social y Político: Como sortear los obstáculos y no morir en el intento", en Tintají, NO 6, 2.
- , 2003a, "El dilema de la CONAIE Tenemos el gobierno, no el Poder", en Tintají, No 17, Pág.2.
- , 2003b, "El Movimiento Indígena No Pierde el Rumbo", en Tintají, No 23, Pág. 2-3.
- Hidalgo, Francisco, 2003, "Muchos frentes para un debate franco" en Tintají, No 25, Pág.5
- Jijón, Carlos, 2003, "¿Giro a la ultraderecha?", en HOY, 28 de agosto, pag. 4
- Moreano, Alejandro, 2002a, "Vientos de paz y vientos de guerra", en Tintají, No 3, Pág.14.
- , 2002b, "Por una campaña de izquierda", en Tintají, No7, Pág.2.
- , 2002c, "Se abre la tercera vuelta", en Tintají, No 14, Pág.8.
- , 2003a, "Del agua y del aceite y del aceite de ricino", en Tintají, No 18, Pág., 2.
- , 2003b, "La política de 'navegar al gareté' ", en Tintají, No 25, Pág.2.
- Murillo Ruiz, Carol, 2003, "La Deuda Ética", 5 septiembre. Internet.
- Ortiz Crespo, Santiago, 2003, "Lucio o la nostalgia", en Íconos, Quito, FLACSO, No 16, mayo, págs 11-16.
- Ponce, Edgar, 2003, Discurso...con motivo de la sesión Solemne en homenaje de los trabajadores eléctricos, el 23 de abril de 2003, en CIESPAL , Quito, ENLACE,16 Págs..
- Proaño A, Guido, 2003, "¿Qué ocurre en el Ecuador de hoy?", Internet. 19 de junio.
- Quito, Julián, 2003, "El trípode del poder", en Tintají, No 27, Pág.2
- Quintero, Rafael, 2000, "El alzamiento popular del 21 de enero y sus implicaciones para la democracia en el Ecuador", en Ciencias Sociales, Quito, Junio, Número 18, II Época, págs.7-18.
- , 2002, Entre el Hastío y la Participación Ciudadana, Quito, ILDIS-Abya Yala Editores.
- , 2002, "La Dinámica Regional en el Emplazamiento de las Tendencias Político Electorales", en Íconos, No 14, agosto, Págs.6-13
- Reascos, Nelson, 2003, "Evaluación de la participación política del movimiento indígena en el gobierno", en Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 5, No 50, mayo, Págs. 9-16.

Salgado, Wilma, 2002, "Financiamiento del gasto público: entre el FMI y las cuentas pendientes del salvataje bancario", en *Ecuador Debate*, Quito, diciembre, Número 57, Págs. 7- 19.

Salgado Tamayo, Manuel, 2003, "Ecuador: entre la esperanza y el desencanto", 15 de febrero, Internet.

Saint-Upery, Marc, 2002, "Se definen procesos de alianzas en la centro izquierda. El Coronel Tiene Quien Le Escuche", en *Tintají*, número 5, Pág. 2

Quincenario Opción, 2003, "El MPD, un partido necesario en el Ecuador", Ecuador, junio-julio, No 49, Año 3, Págs.18

Ramírez, Franklin y Saint-Upery, Marc, 2003, "Los Azares de una Alianza y el Futuro de Pachakutik", en *Tintají*, No 25, Pág. 4.

Rivadeneira Vallejo, Miguel, "Difícil situación fiscal", *El Comercio*, 9-12.02

Villavicencio, Gaytán, 2002, Conferencia en ILIS, 11—12-02.

Las ONGs y el Banco Mundial: Lecciones y Desafíos

Manuel Chiriboga V.¹

1. Presentación

Las ONGs y otros grupos de la sociedad civil han interactuado con el Banco Mundial y en general con las instituciones financieras internacionales por lo menos 20 años, tratando de influir en un amplio campo de sus actividades, que incluyen sus préstamos para la construcción de grandes obras de infraestructura como las represas y las grandes carreteras en los países en desarrollo, sus políticas y financiamiento de los programas de ajuste estructural, sus políticas de información pública, sus modalidades de rendición de cuentas, su énfasis en la pobreza y sus programas sociales, sus políticas de participación, para destacar algunas de las más importantes. Dicho esfuerzo sostenido de incidencia que iniciaron algunos grupos norteamericanos, generalmente ambientalistas y ecologistas, hoy en día comprende a organizaciones de todo el mundo, trabajando en coaliciones, alianzas y redes de muy variado tipo e incluye un espectro amplio de organizaciones y grupos, como organizaciones de mujeres, ONGs de desarrollo, grupos indígenas, activistas de derechos humanos y organizaciones de base de diverso tipo.

Las campañas internacionales llevadas adelante por estos grupos han sido caracterizadas por realizar acciones de movilización social basada en valores compartidos por grupos heterogéneos, normalmente localizados en países distintos, con agendas no necesariamente idénticas y que buscan incidir en puntos sensibles de la acción de estos organismos.² Para ello utilizarían los más modernos sistemas de información y comunicación, estrategias sofisticadas de incidencia que buscan maximizar los resultados en el corto plazo, políticas de difusión y comunicación que tratan de llegar a instancias o personas

¹ Investigador Principal de RIMISP, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural y Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador.

² P. Nelson, *Heroism and Ambiguity: NGO Advocacy in International Policy*, paper presented at the Birmingham Conference on NGO in a Global Future, January, 1999, pág. 2

importantes en el sistema de toma de decisiones, previamente identificados y sistemas de monitoreo y evaluación constante de resultados.³ Sin embargo, este tipo de descripciones no siempre coincide con la realidad.

Es indudable que estos casi 20 años de campañas de incidencia han logrado algunos resultados importantes entre los que vale mencionar la suspensión del préstamo para la represa Arun en el Nepal, la aprobación de políticas de información pública por parte de varios BMD, como el Banco Mundial y el BID, el establecimiento de Paneles de Inspección para "juzgar" si los Bancos actúan de acuerdo a sus propias reglas y procedimientos, la reforma de las políticas y programas de la Agencia Internacional de Fomento o International Development Agency, IDA, el lanzamiento de la iniciativa HIPC de alivio a la deuda de los países más pobres, para citar algunos de los resultados más importantes. A ello habría que añadir algunos resultados más operacionales, como el nombramiento de oficiales de enlace con las ONGs en varias decenas de países del mundo, el mayor involucramiento de las ONGs y otras OSC en la elaboración de las Estrategias de Asistencia al País o CAS por sus siglas en inglés, en varios países, reformas en varias directivas operacionales y realización de evaluaciones conjuntas de varios programas del Banco Mundial como los Programas de Ajuste Estructural, los Fondos de Inversión Social, la política de participación, etc.

Existe hoy en día una amplia literatura que ha intentado analizar y evaluar estas experiencias de incidencia internacional, considerando varios puntos centrales, entre los que cabe mencionar su eficacia en lograr los resultados que se proponen, la rendición de cuentas, las formas de representación y relacionamiento entre grupos involucrados en estas alianzas transnacionales, las ventajas de diverso tipo de campañas, la evaluación comparativa de campañas dirigidas a influir sobre proyectos y políticas, así como los problemas que encuentran, etc. El mismo Banco ha realizado varias evaluaciones sobre el tema del involucramiento de las ONGs en sus programas y proyectos.⁴

³ J. Fox y D. Brown; *The Struggle for Accountability*, The MIT Press, 1998, pág. 30

⁴ J. Fox y D. Brown, *The Struggle for Accountability*, The MIT Press, 1998; Jordan, L. y P. Van Tuijl, *Political Responsibility in NGO advocacy: exploring emerging shapes of global democracy*, unpublished paper, June, 1997; Nelson, Paul, *The World Bank and NGOs: the limits of apolitical development*, London, Macmillan: 1995; Covey Jane, *Critical Cooperation? Influencing the World Bank through Policy Dialogue and Operational Cooperation*, en J. Fox and D. Brown, ob. Cit. Diana Tussie, comp. *El BID, el Banco Mundial y la sociedad Civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, FLACSO, Buenos Aires, 1997; Jean Pierre Leroy y Maria Clara Couto Soares, *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*, FASE/IBASE, Rio de Janeiro, 1998. OED-World Bank, *Nongovernmental Organizations in Bank supported Projects*, The World Bank, Washington, 1998.

El objetivo de este trabajo es analizar las experiencias de incidencia sobre el Banco Mundial desde un punto de vista particular: el de las ONGs de desarrollo del sur. Si bien privilegiaremos el estudio del Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial que el autor conoce mejor, a lo largo del texto haremos referencia a varias otras alianzas, redes, campañas y propuestas que existe en el mundo de las ONGs. Esta experiencia interesa al menos por dos motivos: en un momento de transición del Banco, el grupo de trabajo, NGOWG, jugó un papel importante, en viabilizar agendas de cambio a muy diversos niveles de decisión, al jugar un papel de puente, que le permitió establecer canales de diálogo y acción entre coaliciones externas de ONGs y grupos internos en el Banco dispuestos a impulsar una agenda de reforma; y, al mismo tiempo, lo hizo, ampliando considerablemente su membresía especialmente entre grupos en el sur y fortaleciendo sus capacidades de incidencia. Esta experiencia puede servir de referencia para analizar otras campañas y alianzas internacionales. Los resultados obtenidos, presentan sin embargo, un conjunto de desafíos para el grupo de trabajo, especialmente en cuanto a la necesidad de lograr un balance entre incidencia global e acción regional.

El trabajo que presentamos está dividido en cinco partes: en una segunda hacemos una breve discusión conceptual sobre las ONGs y sus acciones de incidencia, que incluye un modelo de análisis; en una tercera parte presentamos una corta historia del grupo de trabajo que va de sus orígenes hasta la campaña en torno a la refinanciación y la reforma de la AIF (IDA); en una cuarta parte, analizamos la actuación más reciente del grupo con relación a la transición por la que pasó el Banco y sus principales objetivos, tanto de incidencia, como de cambio en su estructura y membresía, incluyendo una evaluación sobre el impacto que tuvo entre las ONGs del sur; en una quinta y última parte intentamos una evaluación crítica de dicha experiencia, sobre la base de un modelo de análisis.

2. Un marco analítico para el estudio de las ONGs como actores políticos transnacionales

Las ONGs como actores políticos transnacionales

Las ONGs son grupos heterogéneos en cuanto a enfoques, visiones del mundo, orígenes y relación con otros actores. Comparten entre ellos el guiarse por valores altruistas en función del bien común como eje de su acción. Cuando llevan adelante acciones de incidencia lo hacen en función de esos valores y a partir de ellos buscan modificar relaciones de po-

der. Sus acciones de incidencia lo hacen tanto en el ámbito local, como nacional e internacional.⁵ En este último caso lo hacen como parte del proceso de globalización, sobre cuya dirección tratan de incidir. Su acción ha sido descrita como de globalización por abajo o globalización ciudadana. La decisión de incidir sobre las Instituciones Financieras Internacionales, IFIs y los Bancos Multilaterales de Desarrollo, BMD, tiene en última instancia que ver con la intención de las ONGs de afectar el carácter de la globalización.

Los actores no Gubernamentales respecto a la BMD

En el caso de acciones que tienen como objetivo incidir en los IFI y los BMD, es necesario distinguir entre los diversos actores que participan o han participado en dichas acciones. Es necesario al menos diferenciar entre grupos de base, redes de ONGs, alianzas o coaliciones transnacionales y organizaciones puente y de apoyo.

Los grupos de base, son aquellas organizaciones, formales o no, compuestas por personas vinculadas a las acciones de los BMD y localizados normalmente en los países que prestan recursos de los Bancos para proyectos concretos o para instrumentar reformas políticas o institucionales significativas, reciben su asesoría en políticas o reciben algún tipo de acreditación con relación a otros actores económicos, como las grandes corporaciones.⁶ Estas organizaciones de base, pueden estar articuladas en la zona de un proyecto o con relación a una intervención sectorial o pueden coaligarse como resultado del proceso que llevan adelante para modificar los resultados de la intervención en que participa un BMD.

Las redes de ONGs son agrupaciones más o menos articuladas de grupos de activistas y/o ONGs, que comparten ciertos valores comunes o mantienen preocupaciones por temas específicos, como el desarrollo, el medio ambiente o los derechos humanos, tienen agendas más o menos explícitas, cuentan con mecanismos normalmente formalizados de coordinación, rendición de cuentas y acción por medio de los cuales impulsan sus agendas, incluyendo algún tipo de co-financiamiento. Es posible distinguir entre re-

⁵ Lisa Jordan y Peter van Tuijl, *Political Responsibility in NGO Advocacy*, unpublished paper, April, BIC-NOVIB, 1998. Ellos señalan que la incidencia en el caso de las ONGs tiene por objeto cambiar políticas o proyectos, representar a grupos sin voz y fortalecer su capacidad, su autoestima y autoconfianza.

⁶ Fátima Mello diferencia estos tipos de intervención de las instituciones Financieras Internacionales en los países en desarrollo.

des temáticas (issue based) y multitemáticas, entre aquellas con asiento en los países del sur, en el norte, en una región o a nivel internacional.⁷

Un tipo especial de ONGs con roles importantes en las campañas es lo que ha sido denominado como organizaciones de soporte, cuya finalidad es construir la capacidad de otras organizaciones involucradas en acciones de incidencia, facilitar información y establecer foros de encuentro entre diversos redes o grupos, con enfoques diversos.⁸

Finalmente es necesario distinguir las anteriores de las alianzas o coaliciones transnacionales, que agrupan a varios grupos heterogéneos como los mencionados anteriormente, localizados en diversos países o regiones del mundo y que se agrupan para proseguir objetivos mas o menos compartidos.⁹ Estas alianzas relacionan diversos espacios geográficos, déficits institucionales y operan en diversos escenarios políticos en forma simultánea. En su forma óptima constituyen formas de representación sociales que relacionan grupos sociales localizados en esos diversos espacios. Dicha representación no necesariamente es formal y puede resultar mas bien de foros, en que diversos líderes y delegados acuerdan una acción conjunta.¹⁰

⁷ Entre las temáticas las más prominentes han sido las ecologistas como Greenpeace, Friends of the Earth, el Sierra Club, todos de Estados Unidos, Urgewald de Alemania o Ecologist del Reino Unido. Entre las multitemáticas las más prominentes han sido aquellas de desarrollo, cuyo eje movilizador es la erradicación de la pobreza. Es el caso de grupos de ONGs como OXFAM en el ámbito internacional, APRODEV y CIDSE en Europa, pero también ALOP en América Latina.

⁸ Los casos más conocidos son Bank Information Center en Washington y Bank Watchers de Bread for the World y el Grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial. Todos publican guías, boletines y facilitan acceso a la información del Banco Mundial.

⁹ Lo que caracteriza la evolución reciente de la acción política de las ONGs en el ámbito internacional es justamente la formación de coaliciones amplias, con diversidad de miembros, objetivos relativamente puntuales y duración relativamente acotada. Estas alianzas surgen casi siempre por iniciativa de una organización, que busca apoyar a un grupo de base afectado por programas o proyectos de instituciones internacionales o para enfrentar una política o una institución, juzgada inconveniente desde el punto de vista de los valores de la organización, para lo que establece acercamientos con otras redes y grupos de base, moviliza recursos, establece una estrategia, etc.

¹⁰ La cuestión de la representación puede ser entendida de dos modos: a) como un mandato, una delegación de las bases para ser representadas en la sociedad o ante los poderes públicos, b) como una resultante de la sintonía del foro con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan. En el caso de las ONGs se trata de este segundo tipo. Jean Pierre Leroy y María Clara Couto Soares, Conclusões: Os Desafios para a Construcao da Participacao da Cidadã, en Jean Pierre Leroy y María Clara Couto Soares, Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: Dilemas e Desafios, FASE/IBASE, Rio de Janeiro, 1998, pág. 214.

Pueden distinguirse básicamente dos tipos de alianzas: aquellas que se organizan en torno a proyectos problemas: la construcción de una represa o una carretera o un proyecto relacionado con los pueblos indígenas en un país; y las alianzas y coaliciones en torno a políticas específicas de los BMD, sean estas sustantivas, v.g. los programas de ajuste estructural, los programas de la AIF o IDA o más bien operacionales: políticas de información, de participación o funcionamiento del Panel de Inspección. Las alianzas con relación a proyectos pueden organizarse desde los grupos afectados por ellos u originarse por preocupaciones de las ONGs internacionales. Obviamente, los límites entre estos dos tipos de alianzas, son fluidos y tienden a cruzarse constantemente.¹¹

Para evaluar las alianzas transnacionales de las ONGs normalmente se utilizan dos criterios básicos: la rendición de cuentas al interior de las alianzas y su eficacia. Lo primero se entiende como los mecanismos y procedimientos empleados para hacer a los miembros de una alianza, responsables con relación a su desempeño, en un contexto en que los miembros tienen muy diversos niveles de poder.¹² Ello implica poner atención a que todos los miembros tengan voz en la alianza, que la rendición de cuentas se mantenga durante todo el proceso, que existen mecanismos de circulación de información y de devolución y mecanismos de ajuste de las estrategias, en que todos los miembros puedan participar. La eficacia por otro lado, tiene que ver con poder comprobar los resultados de las acciones que se realizan. Para ello es imprescindible que la alianza se dote de un sistema de monitoreo y evaluación de sus acciones. Mientras parece haber claridad en que puede entenderse como resultados positivos cuando se trata de un proyecto problema: suspensión o revisión sustancial; no es el caso de las políticas. En este último caso, no es solo importante que la política se expida por medio de reglamentos, directivas u otros, sino que esta se cumpla.¹³

La Rendición de Cuentas en las Alianzas Transnacionales

El hecho de que las alianzas y coaliciones se guíen por valores altruistas y se caractericen por formas democráticas de funcionamiento, que tengan finalidades políticas bien precisas, hace que el tema de la responsabilidad polí-

¹¹ El caso de la movilización sobre la represa Sardar Sarovar o también conocida como la Campaña Narmada es una buena ilustración de como una movilización sobre un proyecto se convirtió en una movilización dirigida a cambiar políticas centrales del Banco Mundial: información pública, consulta y participación de la población, derecho a que los reclamos sean oídos por tribunales independientes, etc.

¹² David Brown and Jonathan Fox, *Accountability within Transnational Coalitions*, en J. Fox y D. Brown, *The Struggle for Accountability*, MIT Press, Cambridge, 1998.

¹³ Jonathan Fox, *Promoting Independent Assessment of Multilateral Development Banks Poverty Reduction Investments: Bringing Civil Society In*. IDR, 1996.

tica y de la rendición de cuentas tenga gran importancia. Esta responsabilidad política hace referencia a: a) la necesidad de respetar las competencias de los diversos actores con relación a los campos políticos en que operan y sobre los que tienen mejores capacidades y conocimientos;¹⁴ b) la necesidad de tener formas democráticas de establecer y revisar las agendas y estrategia de las alianzas, al tiempo de reconocer que los objetivos que tienen los diversos participantes: organizaciones de base, redes de ONGs, activistas, organizaciones de soporte, no necesariamente son coincidentes, y reconocer que los diversos actores asumen riesgos diferentes; c) La necesidad de canalizar información regular y accesible de doble sentido entre los diversos miembros de la alianza o coalición; y, d) la necesidad de contar con sistemas continuos de rendición de cuentas.

Como bien lo señalan Jordan y Tuijl y Nelson, estas alianzas no están exentas de conflictos y son muy pocas aquellas que se caracterizan por representar objetivos articulados en diversas arenas políticas, asegurar un flujo continuo de información, realizar una revisión continua de la agenda y la estrategia y altos niveles de rendición de cuentas. Entre cuatro tipos de campañas y alianzas internacionales caracterizadas por niveles distintos de observancia de los criterios expuestos, estos autores encuentran que la mayor parte son de tipo concurrente o disociado en que hay objetivos compatibles o contradictorios, niveles reducidos de circulación de información, poca elaboración y revisión conjunta de estrategias y niveles medios y bajos de rendición de cuentas.¹⁵ Ello significa que en muchas de las alianzas inter-

¹⁴ Esto como bien lo señalan Jordan y Tuijl no tiene que ver necesariamente con una división norte sur, pues organizaciones del sur puede tener buena experiencia en trabajar la arena política del norte. El hecho de que estas competencias no se respeten causa frecuentes acusaciones de neo colonialismo. Como señala un dirigente de ONGs africano la incidencia política en su país es su responsabilidad, la incidencia que hacen las Ongs del norte es un privilegio.

¹⁵ Ellos diferencian alianzas híbridas que tienen esas características, cuyo ejemplo más conocido es la campaña sobre Narmada y que se prolongó desde inicios de los 80 hasta mediados de los 90 en que el Banco retiró su financiamiento del proyecto. Un segundo tipo de alianzas es la que se denomina concurrente en que los miembros no tienen los mismos objetivos, pero ellos son compatibles y donde hay flujos regulares de información, una revisión periódica de la estrategia y medianos niveles de rendición de cuentas. El caso de la campaña sobre la represa Arun III en el Nepal y donde las organizaciones locales perseguían parar el proyecto, mientras los grupos internacionales buscaban probar la eficacia del recientemente creado panel de inspección. Un tercer tipo de campaña es la que denominan disociadas en que los actores tienen objetivos contradictorios, hay flujo de información hacia el norte, sin un balance adecuado en el sentido contrario, poca rendición de cuentas y reducida revisión conjunta de las estrategias. Finalmente, existen campañas competitivas en que los diversos miembros de la coalición tienen objetivos contradictorios, no hay circulación de información, ni elaboración conjunta de estrategias ni rendición de cuentas. De acuerdo a los autores en las campañas internacionales predominan el segundo y tercer tipo de campañas, Ob. Cit. Pág. 13-19.

nacionales los grupos en riesgo por efecto de los programas y préstamos de los Bancos Multilaterales no comparten la dirección política de las campañas en las que participan y que en muchos casos las ONGs del norte tienden a tener control sobre su dirección..

En función de lo anterior Paul Nelson sugiere que al momento de establecer estas alianzas internacionales se ponga especial cuidado en cuatro conjuntos de variables:

- a) Un balance adecuado entre las diversas arenas en que se realizan las campañas globales: locales, nacionales e internacionales, con flujos adecuados de información entre arenas y dirección compartida. Ello, Nelson argumenta es especialmente complejo en alianzas que tienen como eje temas de política económica, pues las propuestas alternativas de política económica, tienden a estar menos desarrolladas. Igualmente un énfasis demasiado fuerte en la arena internacional corre el riesgo de contribuir a corroer la importancia del sistema político nacional y subordinarlo al campo de decisiones globales.¹⁶
- b) Un balance adecuado entre acción de masas e incidencia especializada por parte de grupos de especialistas de las ONGs. El no poner atención adecuada a esto puede llevar a depender exclusivamente en las capacidades técnicas de las ONGs, normalmente aquellas localizadas en el norte. Ello no quiere decir que debe descartarse este tipo de lobby, pero debe buscarse un balance adecuado. Otro tema central es la necesidad de apoyar los esfuerzos que las mismas organizaciones del sur hacen para fortalecer su capacidad técnico analítica.
- c) Un equilibrio entre perspectivas confrontacionales y de negociación con los Bancos Multilaterales en que ambas perspectivas ayudan a lograr objetivos deseados de reforma. La experiencia demuestra que la negociación tiende a ser más fructífera cuando al mismo tiempo hay campañas más radicales que tienen agendas maximalistas. Al mismo tiempo, actividades de incidencia meramente negociadoras, en ausencia de demandas mas confrontacionales tienden a ser descartadas, mientras que las campañas confrontacionales, generan reacciones defensivas.
- d) Balance igualmente entre los objetivos de corto plazo y los de mediano y largo plazo, donde debe ponerse especial atención a la necesidad de for-

¹⁶ Este ha sido un llamado de atención constante de las organizaciones del sur con relación a las condicionalidades positivas que alienan sin embargo la discusión política nacional. Ver por ejemplo los trabajos de REDE, la red brasileña sobre Banca Multilateral. Para una visión más general se puede consultar a A. Wood y M. Lockwood, *The "Perestroika of Aid"*, New Perspectives in Conditionality, Bretton Woods Project y Christian Aid, London, March, 1999.

jar alianzas más estables, desarrollar las capacidades de grupos localizados en diversos niveles para comprender y llevar adelante este tipo de acciones y sobre todo construir una base social de apoyo para una visión más democrática e incluyente del desarrollo. Esto pone de manifiesto la necesidad de poner atención a la dimensión educativa de las alianzas, a la importancia de fortalecer a las organizaciones, especialmente en el sur que se involucran en este tipo de actividades, de tal manera de modificar una relación en que los grupos del norte tienen más peso.¹⁷

La Economía Política de la Incidencia sobre el Banco Mundial

El resultado de la interacción entre el Banco Mundial y las ONGs está mediado por varios actores internos y externos, cuya alineación en torno a las demandas presentadas por la sociedad tiene repercusión en los resultados: los gobiernos del norte y del sur, incluyendo en el primer caso los parlamentos, especialmente sus comisiones de finanzas y su lógica política; los niveles directivos del Banco, las diversas facciones que existen al interior del Banco y su nivel de influencia y claro está otros actores como la prensa, las empresas vinculadas a los proyectos del Banco, etc. Pondremos atención al primer grupo.

El Banco Mundial como organismo intergubernamental tiene su principal centro de decisión en el Directorio, donde los países más ricos tienen una capacidad de voto mayor que los países que reciben préstamos del mismo. Hace parte del mismo el Presidente del Banco quién es el encargado de llevar al Directorio los asuntos sobre los cuales necesita una decisión: aprobación de las estrategias de asistencia al país, préstamos importantes, políticas y directivas operacionales o sobre los cuales el Directorio, le pide información específica. Los delegados de los países son normalmente funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Finanzas, Cooperación al Desarrollo o Planificación o economía, según el caso. El Directorio a su vez responde a la Asamblea de Gobernadores, compuesta por los máximos responsables de los Ministerios a cargo del Banco. Como todo organismo político, sus decisiones están influidas por el gobierno de cada país y su visión político ideológica, por las correlaciones de fuerza entre los diversos grupos, etc. En general, el directorio trata de aprobar sus decisiones por consenso, pero cuando es necesario toma voto, en que cada país tiene un peso diferente. Si bien los miembros del directorio del Banco de-

¹⁷ Paul Nelson, *Heroism and Ambiguity: NGO Advocacy in International Policy*, paper presented at the Birmingham Conference on NGOs in a Global Future, 1999. También Paul Nelson, *Who Runs the World?*, A partial evaluation of a two year Christian Aid campaign, Christian Aid, London, 1997. es in *Conditionality, Bretton Woods Project y Christian Aid*, London, March, 1999.

penden del ejecutivo, sus acciones son muchas veces limitadas por las condiciones puestas por los parlamentos de cada país.¹⁸

Las decisiones del directorio reflejan mucho el peso de las diversas corrientes ideológicas en los países, así como la influencia que tienen las ONGs y otros grupos en sus países. En el caso de los países del Norte la importancia que ahora tienen gobiernos social demócratas y demócratas, en algunos casos en coalición con grupos a la izquierda o verdes ha sido a mi juicio decisivo en la mayor apertura que ahora tiene el Banco, hacia temas de participación, transparencia, enfoque hacia la pobreza, alivio de la deuda, etc. Ello sin embargo, no implica un alejamiento de una visión neo-liberal en el campo económico. Tal vez el caso más notorio de cambio fue el del delegado británico, que comenzó a votar con las posiciones más avanzadas en el directorio, cuando cambió el gobierno en ese país. Los países del sur, especialmente los grandes países de Asia y América Latina tienden normalmente a ser los más restrictivos en cuanto a injerencia de actores no gubernamentales, a temas de transparencia o a la vigencia de mecanismos de evaluación independientes como el Panel de Inspección.¹⁹

Los funcionarios directivos y técnicos del Banco constituyen otro actor importante en el sistema de toma de decisiones. Obviamente el más importante de ellos es el Presidente, nombrado por el Directorio y que tiene una gran influencia en las decisiones fundamentales del Banco. El mandato del Presidente Wolfensohn ha significado una apertura importante al diálogo con las ONGs a todos los niveles y ha lanzado un mensaje claro a todas las facciones internas del Banco sobre la necesidad de mayor transparencia y responsabilidad en lo que hace el Banco. El, los vicepresidentes y directores generales constituyen el grupo directivo del Banco. Bajo su dirección se encuentran el conjunto de funcionarios técnicos y de decisión sobre asuntos concretos, sean temáticos o geográficos.²⁰

¹⁸ De hecho una de las estrategias preferidas de las ONGs especialmente en Estados Unidos es la de condicionar la aprobación de recursos para el Banco a decisiones en torno a temas demandados por las ONGs. También es el caso de los países del sur, cuando los parlamentos tienen injerencia en aprobar los préstamos y donde las ONGs buscan acceder a información o al menos discutir las condiciones. Este es el caso de Brasil, donde las ONGs trabajaron con parlamentarios amigos para acceder al CAS, que el Gobierno y el Banco habían decidido mantener en reserva.

¹⁹ Sin embargo, existen otras coaliciones que funcionan, como aquellas que relaciona las potencias europeas y sus antiguas colonias, el G-24, que tiende a reflejar las visiones de los países no alineados, etc.

²⁰ Para un conocimiento actualizado de quienes hacen el Banco a los diversos niveles se pueden consultar las guías elaboradas por el BIC: A Citizen Guide to the World Bank y el de Bread for the World, Who's Who in the World Bank, Washington, 1999.

Los funcionarios técnicos y directivos del Banco no constituyen grupos homogéneos ni responden a una visión homogénea sobre los diversos temas que plantean las ONGs. En efecto, la experiencia demuestra que en casi todas las áreas y sobre todos los temas existen grupos de funcionarios favorables a los temas de las ONGs y que están dispuestos a trabajar con ellas para hacer avanzar su propia agenda. En la experiencia reciente del Grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, los avances que se consiguieron sobre participación, fueron logrados en conjunto con funcionarios favorables. Igualmente la unidad responsable de las ONGs en el Banco, cuyos funcionarios provienen de las ONGs ellas mismas, en muchos casos, actúan, como abogados internos de propuestas de las ONGs. Es más, en los últimos años varios activistas de ONGs han "cruzado la línea" y ahora trabajan para el Banco. Obviamente los funcionarios del banco responden también a otros grupos de presión, visiones y filosofías económicas y sociales y muchos, especialmente en el campo económico, constituyen un núcleo duro de pensamiento ortodoxo.

Las alianzas transnacionales actúan sobre la base de sus campañas, su movilización y sus acciones de incidencia y lobby sobre los gobiernos y los órganos responsables sobre relaciones con el Banco, incluyendo los comités parlamentarios, sobre los niveles directivos en el Banco y los responsables técnicos. En lo posible tratan de armar frentes comunes con los diversos grupos reformistas que existen en estos diversos niveles para constituir lo que Fox y Brown han denominado alianzas a favor del desarrollo sostenible y diría Yo, a favor de un desarrollo más democrático e incluyente.²¹ Sin embargo, este modelo de influencia tiene características desiguales para los grupos en el sur, que normalmente tienen dificultades para acceder a los delegados de sus países en el Directorio y que dependen para ello de sus contrapartes en el norte. Normalmente, logran acceder a funcionarios del Banco Mundial, quienes en muchos casos, supeditan su comportamiento a sus relaciones con el Gobierno prestamista. Ello y el funcionamiento de gobiernos poco transparentes, lleva a que las ONGs del Sur privilegien estrategias defensivas, una vez que los prestamos son aprobados y surten sus efectos negativos. En esos casos tratan de utilizar sus relaciones con organizaciones en el norte, para abrir espacio político en sus países.²²

²¹ J. Fox y D. Brown, *Assesing the Impact of NGO Advocacy Campaigns*, en J. Fox y D. Brown, *The Struggle for Accountability*, MIT, Cambridge, 1998.

²² Para un análisis del caso de Brasil, ver REDE, *A Estrategia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*, INESC, 1998. Para el caso de Africa del Sur, ver Joseph Hanlon, *How should South African NGOs deal with the World Bank*, South African NGO Coalition, 1998.

3. Una Breve historia del Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial

El Comité ONGs Banco Mundial se establece en 1981 como el objetivo de facilitar el diálogo y la colaboración operacional entre el Banco y ONGs "apolíticas" con asiento en el Norte.²³ Durante sus primeros años la responsabilidad principal de las relaciones con las ONGs estaba en manos de la Dirección de Relaciones Externas del Banco, por lo que muchas ONGs más críticas, lo visualizaban, como un esfuerzo de relaciones públicas. Su acción se limitaba al intercambio de información y a buscar oportunidades para la cooperación operacional. Sin embargo, ello tendió a cambiar desde muy temprano, cuando las ONGs pidieron discusiones mas a fondo sobre temas de políticas de desarrollo y cuando en 1984 establecen el grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, como una instancia autónoma y paralela al Comité. Desde entonces, el grupo tiene un mecanismo doble de representación: el Grupo de Trabajo y el Comité, este último para las relaciones formales con el personal del Banco.²⁴

Es, sin embargo, en su asamblea de Santo Domingo en 1987, cuando el Comité conoce una reestructuración profunda, que incluye una ampliación sustancial, especialmente con la incorporación de miembros del sur, identifica al diálogo de políticas como uno de sus objetivos principales, se propone promover diálogos nacionales y regionales entre el Banco y las ONGs y el Comité pasa a depender del Departamento de Planificación Estratégica del Banco. Para 1989, el grupo de trabajo buscó ratificar su independencia al hacer público un documento de posicionamiento en torno al Ajuste Estructural, en donde criticaba severamente las políticas del Banco y hacía un llamado a su modificación y al involucramiento de la población en las políticas que les afectaba, documento que dio lugar a un debate significativo. Finalmente, en 1991 en su reunión de Saly, Senegal, el grupo de trabajo define su plan de trabajo en torno a dos ejes sustantivos: las políticas de ajuste estructural y la política de participación. Durante todo este período y hasta 1993 las relaciones entre el Banco y las ONGs en el seno del Comité se caracterizaron por visiones contrastantes y muchas veces conflictivas, la ausencia de diálogo sustantivo, a pesar de los esfuerzos del grupo de aportar al debate sobre el ajuste estructural con casos nacionales de estudio, bien es-

²³ Inicialmente estaba compuesto por 14 ONGs provenientes de Estados Unidos, Europa y Japón y 15 oficiales del Banco. Sostenía dos reuniones anuales, una en Washington y otra en un país en vías de desarrollo.

²⁴ La historia del grupo de trabajo y del Comité ONGs Banco Mundial ha sido retomada del trabajo de Jane Covey ya citado.

estructurados y documentados. De hecho, el diálogo sobre los programas de ajuste perdió peso en los trabajos del Comité y solo fueron retomados más tarde, en el ejercicio denominado SAPRI, ya por fuera del Comité.²⁵

Este panorama cambiaría en forma significativa hacia 1993-1994, en el marco de dos sucesos significativos: la discusión sobre el refinanciamiento de la AIF (IDA) y la Campaña 50 años son suficientes. Para entonces el Comité había cambiado significativamente: estaba compuesto por 26 ONGs provenientes de las principales regiones en desarrollo del mundo, de Europa, de América del Norte y del Pacífico, así como dos ONGs internacionales.²⁶ Su membresía estaba compuesta entonces, por redes regionales de ONGs, principalmente de desarrollo, algunas de ellas con departamentos de políticas y que representaban, números significativos de grupos.²⁷ Aun más el liderazgo del grupo fue asumido por las ONGs del sur.²⁸

La discusión sobre refinanciamiento de la AIF 10 hacía relación con el brazo concesional del Banco para los países más pobres y que requiere financiamiento explícito por parte de los países más ricos. Hacia fines de 1992 varios grupos estaban presionando al Congreso norteamericano para cortar el financiamiento a esta facilidad, como parte de su esfuerzo por lograr una reforma radical del Banco. El Grupo de Trabajo bajo el liderazgo de sus miembros del sur, optó por hacer campaña explícita en favor del refinanciamiento y comprometió a los miembros del norte en el mismo sentido. Realizaron reuniones con los directores ejecutivos del Banco, visitaron al Congreso americano e hicieron público su apoyo. Pidieron, sin embargo que fondos de la AIF no fuesen utilizados para programas de ajuste, que tuviesen un enfoque claramente hacia la erradicación de la pobreza y que se asegurara que la participación fuese una

²⁵ Este ejercicio sigue hasta ahora sobre la base de una evaluación conjunta sobre el impacto de los SAP entre el Banco, las ONGs y algunos gobiernos. Sin embargo, este ejercicio se dio en un contexto distinto, al que caracterizaba el período previo.

²⁶ Eran miembros del grupo de trabajo cinco ONGs provenientes de Asia, Africa, América Latina y el Caribe, Europa, cuatro representantes de ONGs de América del Norte y del Pacífico y dos ONGs internacionales. Cada ONG duraba cinco años en el grupo, al cabo de lo cual las ONGs restantes seleccionaban su remplazo.

²⁷ Entre otros y de diversa manera estaban presentes CIDSE, APRODEV, INTERACTION, OXFAM, Save the Children, FAVDO, InterAfrica Group, ANGOC, CPDC, Third World Network y ALOP.

²⁸ Para una discusión de la coyuntura de campañas en torno al AIF (IDA) 10 y 11, ver Paul Nelson, Conflict, Legitimacy and Effectiveness: Who speaks for whom in Transnational NGO networks lobbying the World Bank, Non Profit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 26, No. 4, December, 1997, Sage Publications. También ver Lori Udall, The World Bank Inspection Panel: A Three Year Campaign, BIC, 1997, donde se discute las diversas estrategias que emplearon las ONGs norteamericanas para influir sobre el refinanciamiento del IDA y que culminó entre otros en la puesta en marcha del Panel de Inspección.

prioridad del Banco. Si bien, como señala Jane Covey, muchas de las ONGs miembros del grupo, no tenían capacidad de monitorear los compromisos del Banco, hicieron de la discusión de la AIF una pieza clave en su esfuerzo por reformar las políticas del Banco. Los informes y discusiones sobre ella, presentados y discutidos, tanto en Washington, como en las reuniones regionales, incluyeron desde entonces una revisión del destino de los recursos, de las políticas de participación, de los impactos, etc.

De hecho el refinanciamiento de la AIF (IDA) y la presión por el uso de dichos recursos para programas de desarrollo social se constituye en la pieza clave de la acción del grupo entre 1993 y 1998 y se constituyó en su principal palanca para fortalecer su capacidad de presión hacia adentro del Banco. La discusión de la AIF marcó también un distanciamiento del grupo con relación a otros colectivos más radicales de ONGs que para entonces abogaban por el recorte en el financiamiento al Banco y que se agrupaban en la Campaña "50 Años son suficientes." Sobre la base de la presión ejercida por las ONGs del sur y sus aliados en el norte el Congreso norteamericano aprobó el financiamiento, aun cuando lo vinculó a condiciones cercanas a las demandas de reforma de las ONGs. Cuando tocó una segunda ronda de discusiones en torno al refinanciamiento del IDA 11, ningún grupo significativo de ONGs del norte contestó la decisión de apoyar su financiación y promover la reforma de las políticas de la AIF (IDA).

La experiencia de la AIF permitió al grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, constituirse en un grupo de referencia importante en el escenario de los activistas relacionados al Banco, con una agenda conocida y una membresía cuya legitimidad nadie podía disputar. Ello tuvo como efecto que desde entonces el grupo de trabajo pudiese encontrar agendas comunes con otros grupos en temas como la participación, el HIPC, la política de información, el panel de inspección y la modificación de directivas operacionales específicas.

4. Transición en el Banco y cambio en la Estructura del Grupo de Trabajo

Sería en la coyuntura inmediata la elección del Presidente Wolfensohn en que el Comité lograría utilizar su posicionamiento para avanzar considerablemente respecto a su agenda y propuestas, en lo que podría denominarse una estrategia acumulativa de incremento de su influencia, con relación a los diversos niveles de toma de decisiones del Banco. Para ello aprovechó la coyuntura reformista que se abrió con la nueva presidencia y con los cambios políticos en los países del norte. Ello le permitió profundizar su pro-

puesta sobre participación, impulsar la apertura del CAS a la participación de la sociedad civil y avanzar en términos de volverlo un documento público, apoyar la reforma de la AIF, apoyar las gestiones que otras alianzas como EURODAD hacían en el campo de la deuda y BIC en términos del Panel de Inspección. Adicionalmente aprovechó la coyuntura para impulsar la apertura de las vice presidencias regionales al diálogo con las ONGs, donde cada coalición regional impulsó su agenda particular. Finalmente, modificó la membresía y estructura del grupo para darle una base regional, abierta a las diversas organizaciones regionales y nacionales interesadas en acciones de incidencia con relación al Banco Mundial.

Dichos logros fueron resultado del capital y prestigio acumulado en la fase anterior y un trabajo en equipo del grupo de coordinación. Para ello, el grupo mantuvo su revisión periódica de la AIF, realizó acciones de incidencia en los parlamentos de los países del norte, en una coyuntura en que el congreso republicano buscaba reducir los aportes norteamericanos, al tiempo que siguió promoviendo la política de participación, tanto en el ámbito de los proyectos, como con relación al CAS. En lo que hace a la participación y sobre la base del monitoreo de proyectos específicos en todas las regiones en que opera el Banco se impulsó mayores niveles de consulta. Lo importante de este monitoreo, es que permitió a las ONGs del sur discutir con las vice presidencias regionales proyectos concretos y discutir con ellos los temas de participación y difusión de los CAS. Al mismo tiempo, el grupo logró hacer una discusión más global sobre la política del banco en este campo y mejorar su capacidad de propuesta, sobre la base de dichas experiencias concretas.²⁹

Estos logros fueron también resultado de una doble estrategia que acordó el grupo de trabajo. Por un lado, aprovechar el impulso dado por el Banco a la descentralización y entablar diálogos regionales con las Vicepresidencias,

²⁹ En Noviembre de 1998 el grupo co-auspició en seminario internacional sobre Participación denominado: Upscaling and Mainstreaming Participation of Primary Stakeholders: Lessons Learned and Ways Forward, Ella culminó casi 10 años de trabajo en este campo, así como de formación de capacidades en las ONGs del sur para el monitoreo de proyectos, una deficiencia del grupo de trabajo que ha sido destacada por Jane Covey. Sin embargo, no se puede negar que el monitoreo de casos concretos puso de manifiesto en muchos casos la debilidad de las ONGs del sur, en relación al trabajo que hacen las del norte. Ello refleja en buena parte los pocos recursos que las ONGs del sur manejan para temas de política. En muchos casos contrapartes de las ONGs del sur ponen problemas para financiar actividades de sistematización, monitoreo e incidencia y priorizan las actividades directas. Esto produce una división de trabajo en que las ONGs del Norte hacen la política y las del sur hacen el trabajo de desarrollo. Existen sin embargo, excepciones, como en el caso de EZE que trabajó con ALOP un programa de incidencia sobre FIS con acciones en Centro América, Alemania y Washington.

sobre la base de agendas concretas.³⁰ Por otro lado, abrir el diálogo con el Directorio del Banco y el nivel directivo de la institución. Ello le permitió al Grupo convertirse en un actor que trabajaba a muy diversos niveles: global, regional y aun nacional y que mantenía diálogo con los diversos niveles de decisión del Banco, así como con otras coaliciones y alianzas de ONGs.

Los diálogos regionales permitieron involucrar a las ONGs con ámbitos del Banco, que habían sido poco abiertos a las relaciones con las ONGs e impulsar agendas concretas.³¹ En el caso de América Latina ello incluyó metas concretas en cuanto a participación en los CAS, revisión conjunta de la participación en proyectos concretos, nombramiento de oficiales de enlace con las ONGs en las oficinas del Banco en los países de la región y diálogos nacionales entre ONGs y Representantes del Banco, en algunos casos con presencia de delegados de Gobierno, traducción de documentos oficiales a los idiomas de la región, propuestas de avance en lo que hace a la política de género del Banco, etc. Claro está, muchos de estos acuerdos fueron cumplidos parcialmente y las ONGs siguen demandando al Banco el cumplimiento de sus compromisos (este es el caso de las traducciones). La apertura de los diálogos regionales y nacionales permitieron al grupo igualmente ampliar su base de representación, pero también entrar en contacto con otros grupos y alianzas, que impulsaban agendas diferentes.³²

El diálogo con el Directorio del Banco permitió a las ONGs del sur entablar discusiones con una instancia, con la cual tenían poco contacto directo y aun con los directores de los países de los cuales las ONGs provenían. En esas reuniones no solo se evalúa el estado de las relaciones del Banco con las ONGs, sino que el Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, impulsa su agenda sobre participación y reforma de la AIF, pero también apoyó iniciativas de otras coaliciones como el BIC, EURODAD y aun el SA-PRI. Esto como se mencionó anteriormente aumentó el prestigio del Grupo, entre coaliciones y alianzas, con las que en el pasado mantuvo relaciones conflictivas. Ello también fue resultado del liderazgo claramente sureño del grupo de trabajo, una característica poco común entre las alianzas transnacionales.

30 Desde 1995 el grupo realizó reuniones regionales en Ghana, Filipinas, Colombia, Cote d'Ivoire, Sur Africa, Nepal, India, Perú, Nicaragua, Jamaica en que involucró a mas de 400 ONGs y grupos de base, demostrando su capacidad de convocatoria.

31 Hasta 1995 la Vice Presidencia del Banco para América Latina y el Caribe no había tenido reuniones de discusión con las ONGs de la región, con las que mantenía encuentros puntuales.

32 En las cuatro reuniones del Grupo en América latina y el Caribe al menos han participado unas 200 ONGs y organizaciones de base.

Pero con seguridad su decisión más importante fue modificar su estructura y ampliar su membresía. Ello implicó construir una nueva legitimidad para el Grupo de Trabajo, en la medida que su comité global sería electo por asambleas regionales de ONGs y otros grupos con interés en incidir sobre el Banco Mundial. Ello comprende actualmente todas las regiones donde el Banco opera, incluyendo aquellas donde el grupo tenía poca presencia como el Cercano Oriente, Asia Central y Europa Central, así como las regiones desarrolladas. Al mismo tiempo se planteó establecer relaciones con otras alianzas y grupos que trabajan sobre temas de la Banca.³³

Finalmente un aspecto especial del grupo de trabajo fue su énfasis en contribuir a la construcción de capacidades para el monitoreo y la incidencia global entre las ONGs del sur. Para muchas de las redes de ONGs, organizaciones de apoyo a las ONGs, el Grupo de Trabajo, permitió llevar adelante acciones de educación y formación de sus propios miembros o de las ONGs que trabajan con ellas. En el caso de ALOP, una red de ONGs de desarrollo, con poco contacto previo con actividades de incidencia global, la participación permitió educar a sus miembros en este campo, consolidar un grupo de trabajo a su interior con miembros de toda la región, definir una estrategia propia y alianzas con grupos nacionales que trabajan en este campo o impulsar su formación cuando ellos no existen.³⁴ Un proceso similar ocurrió con las ONGs de Africa y las de Asia. Estas experiencias permitieron en algunos casos plantear un nuevo tipo de relaciones con las contrapartes y con otras alianzas globales.

5. Una Evaluación Crítica de la Experiencia

En este trabajo he analizado una experiencia concreta de trabajo de incidencia global llevada adelante por ONGs del Sur con relación al Banco Mundial. Cabe destacar tres características centrales de la experiencia: el proceso de aprendizaje para las ONGs involucradas que caracterizó a la experiencia, el papel que jugó como organización puente entre redes y alianzas de ONGs involucradas en forma diferenciada en campañas globales; y, la capacidad que tuvo de aprovechar una coyuntura específica de reforma en el Banco, para posicionarse en varios niveles de decisión y aumentar su capacidad de incidencia, al tiempo que abría su membresía y reorganizaba su es-

³³ NGO Working Group on the World Bank, Future Directions of the NGO Working Group on the World Bank and the World Bank NGO Committee, Washington, 1998.

³⁴ Manuel Chiriboga, Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank, paper presented at the Birmingham Conference on Ngos in a Global Future, Birmingham, Enero de 1999.

estructura. A pesar de esos logros significativos, las ONGs del sur representadas en el Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial enfrentan desafíos importantes, que deberán resolver. Quisiera mencionar los más importantes, muchos de los cuales, no son diferentes a las alianzas y coaliciones transnacionales lideradas por las ONGs del norte.

1. Deben mejorar substantivamente su capacidad de monitorear los logros y compromisos que logran por medio del diálogo. El Banco Mundial como muchos de los organismos internacionales se caracterizan por serias incongruencias entre el discurso y la práctica real en el terreno. Los compromisos sobre participación, consulta de los CAS y difusión de los mismos, reformas institucionales de segunda generación y nuevos proyectos sociales deben ser sujetos de seguimiento y evaluación por parte de las ONGs en el sur. Ello implicará fortalecer su capacidad analítica, de evaluación y discusión, sobre la base de asignar recursos suficientes para ello. Las redes regionales y nacionales pueden ser vehículos óptimos para ello, así como una mejor relación entre ONGs y grupos académicos comprometidos con procesos de desarrollo democráticos.
2. Las ONGs del sur no deben rehuir participar en las alianzas transnacionales de ONGs. Sin embargo deben buscar que ellas sean construidas en forma democrática, contribuyan a mejorar sus capacidades y a fortalecer su presencia en la arena nacional y local, pero también fortalezcan su capacidad de elaborar agendas y estrategias, dispongan de adecuados sistemas de información, incluyan mecanismos de revisión de las estrategias y campañas y de rendición de cuentas. Para que ello funcione bien es necesario que las agendas consensuales y los roles de cada actor estén bien definidas, se definan bien los espacios y arenas en que cada uno actúa y se establezcan mecanismos de evaluación de resultados.
3. Las ONGs del sur deben mejorar su capacidad de relacionamiento con los actores populares involucrados con los programas y proyectos de los bancos, así como mejorar sus sistemas de canalización de información, discusión de objetivos y de estrategias, así como de rendición de cuentas. Existen en varios países del sur experiencias importantes de formación de coaliciones nacionales para la incidencia sobre los Bancos, como es la REDE de Brasil, el GPC de Nicaragua, el grupo Transparencia en México, pero también organizaciones similares en países de Africa y Asia como el Uganda Debt Network, el Grupo Freedom from Debt en Filipinas y otros. Estos normalmente incluyen ONGs, organizaciones de base, grupos académicos, etc. Ellas constituyen experiencias de las cuales otros grupos nacionales pueden aprender y sacar lecciones para sus propias experiencias. Esto permitirá balancear la incidencia especializada con la

movilización social, la presión externa más confrontacional y los esfuerzos más negociadores.

4. Igualmente las ONGs del sur deben fortalecer su capacidad de promover espacios nacionales para la discusión de proyectos y políticas de desarrollo. Ello implicará con seguridad mejorar sus relaciones con los Parlamentos y Congresos, con los gobiernos locales y otros mecanismos de representación nacional. Sistemas de gobierno democráticos e incluyentes con seguridad permitirán abordar los desafíos de la globalización sobre bases más autónomas y menos subordinadas.
5. Al mismo tiempo, las ONGs del sur deben darse cuenta que la participación en estos diálogos les hace susceptibles de recibir influencias del Banco Mundial. Sin embargo, deben asegurarse que dichas influencias sean procesadas y solo asumidas cuando no modifican su propia misión y compromiso.
6. En el caso del grupo de trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, es imprescindible que los esfuerzos de regionalización, no limiten su capacidad de influir globalmente. Debe recordarse siempre que el Banco, como buena parte de los IFIs y BMDs, son ante todo actores de la globalización, con estrategias globales. Ello implicará un constante esfuerzo de doble vía: de síntesis de las experiencias de incidencia nacionales y regionales en función de propuestas más globales de reforma de políticas y de procedimientos empleados por el Banco; al tiempo, que se hace esfuerzos más deductivos, desde temas globales, hacia sus repercusiones sobre países concretos. Una adecuada comprensión de este doble proceso permitirá preservar al grupo su carácter específico: una alianza global de ONGs, bajo liderazgo de las del sur y con capacidad de intervención a muy distintos niveles. Igualmente le será necesario, asegurar una coordinación con otras alianzas transnacionales que existen, cumpliendo su rol de organización puente. La multiplicidad de alianzas y coaliciones de ONGs será una característica central de la acción política de las ONGs, que se conectan y desconectan en función de los resultados obtenidos y de los desafíos. Lo que es fundamental es que las ONGs del sur participen en dichas campañas, sobre la base de relaciones democráticas y horizontales. Ello implicará un esfuerzo sostenido para modificar las características y la inercia que reproduce entre las ONGs, en el ámbito internacional, relaciones asimétricas.

Transformaciones en la modernidad, apertura cognitiva y sistema educacional*

Julio Echeverría

Introducción

En las sociedades complejas y globalizadas las exigencias puestas a los sistemas de educación y conocimiento son extremadamente altas. Las transformaciones que se han producido en las estructuras sociales y políticas conducen a la necesidad de replanteamientos profundos en el rol y la función de estos sistemas respecto de los procesos de reproducción social. La sociedad se ha complejizado, volviéndose una sociedad multicultural. El Estado nacional ha perdido su perfil de integración y de generación de identidades nacionales y ha visto desdibujarse una de sus características fundamentales como fue la de la soberanía territorial.

Multiculturalidad y desterritorialización de la política parecerían ser entonces las dos características que connotan a las relaciones entre Estado y sociedad. Ambas dimensiones aparecen como resultado de la intensificación de los procesos de globalización y de integración entre economías, sociedades y culturas, cambios que tienen que ver fundamentalmente con transformaciones en los paradigmas de la modernidad, los cuales dotaron de sentido e identidad a la sociedad moderna y respecto de los cuales se definió el rol de la educación y la misma conformación del sistema educativo.

En las páginas que siguen se analiza un conjunto de transformaciones acontecidas en los paradigmas de la modernidad y que responden a radicales cambios de estructura que han madurado en los procesos de integración global en curso, transformaciones que ponen en evidencia la existencia de

* Una primera versión de este artículo fue preparada para la Mesa Redonda "Relaciones entre Estado y Sociedad", organizado por la Corporación Contrato Social por la Educación (Quito, 18 de octubre del 2003).

retrasos e inconsistencias de las instituciones educativas frente a procesos cognitivos desatados socialmente y que los superan radicalmente.

Igualdad natural y autonomía moral

El paradigma modernista se constituyó en torno al concepto de igualdad natural. Mediante este concepto, la modernidad se constituye en polémica con el ordenamiento eclesiástico medieval, articulado en jerarquías que sancionaban la diversidad de grados de proximidad de lo terrenal frente a lo divino. Esta dimensión ubicaba a cada actor y a cada institución social al interior de una estructura que combinaba diversidad y jerarquía para la articulación de lo sagrado y lo profano.

El principio de la 'igualdad natural' rompe con este tipo de articulación al definir una similar constitución material para los sujetos y los actores políticos. Ésta se sustenta sobre una particular construcción semántica que identifica en todos los seres humanos una misma base biológica, caracterizada como agregado de capacidades sensibles de percepción y de cognición del mundo, cuyas combinaciones son, en principio, infinitas en posibilidades de significación. El concepto de igualdad natural está en la base de la autonomía moral del ciudadano moderno y sanciona, por lo tanto, un radical proceso de secularización respecto de la dominancia religiosa propia de las sociedades tradicionales.

Este concepto de 'autonomía moral' se convierte en estructura fundacional para el ciudadano moderno. Al mismo tiempo deviene eje o matriz para la constitución de la soberanía política y para la construcción del Estado moderno. No puede existir Estado moderno y soberanía política sin la autonomía moral de los ciudadanos. La constitución de los derechos humanos y ciudadanos, sancionada por el iluminismo, se convertirá en horizonte de sentido para actores e instituciones en la modernidad. La educación encuentra aquí un referente para articularse como sistema y definir su autonomía y su función; la constitución moral del sujeto, la producción de su identidad como sustento del nuevo orden social y político.

El principio de la igualdad natural está en la base de la secularización y del laicismo y se convierte en paradigma o referente central para la intervención del sistema educativo. Al intervenir sobre la formación moral del individuo, el sistema educativo sanciona la igualdad formal del sujeto social mediante el reconocimiento de capacidades naturales de origen biológico a toda la especie humana por encima de cualquier connotación cultural e his-

tórica; una operación abstracta y universalizante que se construye sobre el desconocimiento, la despotenciación y neutralización de toda pertenencia cultural de carácter local.

El principio de la igualdad natural desata las capacidades cognitivas de la sociedad. La potenciación de las prestaciones cognitivas propias de la constitución natural biológica del sujeto, estará en la base de la autonomía moral sobre la cual se construirá la soberanía política, proceso que se despliega a partir de la impugnación y la caducidad de las estructuras religiosas y metafísicas. Cada individuo se reconoce como poseedor de propias capacidades o prestaciones cognitivas que le permiten significar el mundo a su manera.

Las funciones que la modernidad iluminista define para el sistema educativo

En contraposición con la fijación del ordenamiento medieval, la individualidad y el humanismo aparecen como un proyecto de realización abierto, el cual depende de la potenciación de la capacidad intelectual de los sujetos. La potenciación de las prestaciones cognitivas del individuo moderno aparece como el sustrato sobre el cual se desarrollará la función de la educación y del sistema educativo, porque el principio de la igualdad natural libera las capacidades cognitivas de la sociedad y de los individuos.

En este contexto, se produce una modificación radical en los procesos cognitivos de construcción de identidad colectiva. La normatividad derivada de las funciones de significación propias de las creencias religiosas y que articulaban la realidad del culto y de la ritualidad, cambiarán radicalmente de direccionalidad y de sentido. De funciones derivadas y auxiliares a la realidad del culto, se transformarán en campos articulados por propias necesidades y proyecciones de significación. De esta manera, se instaura un propio campo de significación para el conocimiento, ya no derivado ni auxiliar a las prácticas del culto y de la ritualidad religiosa. El conocimiento se despliega con una propia función constitutiva de identidad, que reemplaza a la función antes adjudicada a la creencia religiosa. De esta manera, se instaura un espacio propio para la conformación del sistema educativo, un ámbito dotado de autonomía y con una propia capacidad de conformación y articulación de la realidad social. Un conjunto de funciones de las cuales dependerá cada vez más la sociedad en su propia proyección de autorreferencia y de identidad. Por lo menos tres aparecerán como decisivas y connotarán la autonomía del sistema educativo.

- a. La constitución de una función crítica interpretativa que confluirá en las lógicas y los procedimientos de la experimentación científica.
- b. La función de legitimación del poder y de constitución de la identidad moderna: los sujetos individualizados y separados o escindidos de su pertenencia de origen, serán reintegrados bajo la construcción de un tipo de identidad de carácter artificial y abstracto pero al mismo tiempo dotado de una necesaria carga motivacional, la cual se organizará a partir de la idea de nación y de pertenencia al territorio en virtud del lugar de nacimiento¹; ya no de la pertenencia al territorio local de la aldea o de la comunidad, sino a una entidad de mayor agregación y abstracción que se corresponde a un territorio sobre el cual el Estado moderno ejerce su poder y soberanía. Poder y soberanía que el Estado dirige hacia adentro, introduciendo orden en los conflictos locales, pero que se proyecta hacia afuera en los conflictos interestatales. La función de la identidad será la de reforzar la soberanía interna y externa, para lo cual la educación cumplirá un rol central. Esta operación de construcción de identidad se dará sobre la base de la narración de gestas emancipadoras por parte de burgueses e intelectuales, narraciones que dotarán de sentido de unificación bajo la égida del Estado moderno a pueblos y a localidades dispersas². Este tipo de narraciones históricas se constituirán en estructuras simbólicas de los estados nacionales, y se encarnan en la noción de 'civismo', constituyéndose en otro de los ejes articuladores de la política educativa, la llamada educación cívica.
- c. Una tercera función tiene que ver con la dotación de sentido para la vida social, y hace referencia a la construcción del tiempo histórico moderno asentado sobre la idea de progreso. El principio de reiteración de valores originarios, propio del tiempo circular de las creencias religiosas, se transforma en el principio nihilista de la innovación, por el cual el presente y el futuro se legitiman en cuanto se alejan del origen y aparecen como construcción de lo nuevo y plataforma y sustento para la construcción del progreso.

Conocimiento indicial vs. conocimiento analítico

Estas tres funciones definidas para el conocimiento en la modernidad rompen con lo que caracterizó al rol del conocimiento en las sociedades tradicionales. En éstas, la relación entre conocimiento y creencia religiosa estaba estrechamente unida, mientras en las sociedades modernas la relación entre conocimiento y creencia religiosa tiende a diferenciarse.

El paradigma del conocimiento tradicional es de tipo indicial. El conoci-

¹ Agamben, G. *Medios sin fin*, notas sobre la política, Pre-textos, valencia, 20001, p. 26.

² Habermas, J. *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós 1999, p. 118.

miento aparece más como un índice que orienta comportamientos en torno a verdades reveladas y es escasamente deliberativo. En las sociedades tradicionales no existe la educación como una función social, sino que el conocimiento se funcionaliza a la legitimación del poder. Es tarea de sacerdotes vinculados al culto y a la reproducción del orden sagrado establecido. No aparece aun la función social del conocimiento como generador de autonomía moral; tampoco es central la aproximación analítico-experimental, ni el conocimiento se presenta como articulador del paradigma del progreso.

A esta función del conocimiento en las sociedades religiosas se contrapondrá el paradigma analítico, el cual se sustenta sobre la criticidad argumentativa y deliberativa. Como todo conocimiento se deriva de una creencia, podríamos decir, siguiendo en este punto al politólogo Diego Gambetta³, que éstos se corresponden a dos tipos de creencias: las indiciales de tipo dogmático y las experimentales y deliberativas de tipo analítico, las cuales, en las sociedades tradicionales, aparecen reclusas, reprimidas e imposibilitadas de cumplir la función social que posteriormente desarrollarán en el ámbito de la modernidad.

La utopía iluminista centró justamente en esta dicotomía de paradigmas su función emancipadora. Trabajó sobre el supuesto de la eliminación de los conocimientos indiciales a favor de los conocimientos analíticos. Sin embargo, el conocimiento indicial, funcionalizado a la legitimación del poder, sobrevive a la revolución iluminista. El iluminismo, al conservar esta función como una de los elementos fundamentales del sistema educativo, permitirá la continuidad de las estructuras básicas del pensamiento indicial. Mientras la perspectiva científica privilegia una legitimación del conocimiento de tipo analítico; la función de legitimación del poder reproduce y permite la supervivencia de legitimaciones del conocimiento de tipo indicial.

El iluminismo, entonces, a pesar de su función niveladora, permitirá la sobrevivencia de rasgos tradicionales que emergerán como fisuras en momentos de crisis de la lógica deliberativa de la democracia, en cuanto apelaciones al mito, a la pertenencia nacional, a la raza, etc..

Transformación social, crisis del Estado y redefinición de la función educativa

La conformación de la modernidad a través de la constitución de los estados nacionales caracterizó a un particular proceso de integración global del

³ Gambetta D “¡claro! Ensayo sobre el machismo discursivo”, en Elster Jon, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

mundo, lo que llamaríamos la primera globalización modernista. Las características actuales de desterritorialización de la política y de crisis de soberanía de los estados nacionales se corresponden con una segunda fase del proceso de globalización.

Estas características podrían ser resumidas en los siguientes rasgos, los mismos que deberían definir modificaciones pertinentes para la función de los sistemas educativos:

Lo social emerge con nueva fuerza después de la crisis del Estado moderno, y lo hace a través de una elevada movilidad funcional y cognitiva. La segunda globalización está caracterizada por migraciones y flujos poblacionales que responden a la brusca exposición de asimetrías distributivas en el sistema económico a escala planetaria que ya no son reguladas por los estados nacionales. La velocidad y masividad con la que se producen los flujos poblacionales sancionan una separación entre identidad vinculada al lugar de nacimiento y nacionalidad estatal, relativizando y poniendo en "crisis la ficción originaria de la soberanía"⁴. Las asimetrías distributivas, a su vez, se corresponden con una inequitativa distribución social del conocimiento que impone nuevas jerarquías, las cuales podrían ser superadas solamente a través de una lógica de movilidad cognitiva impulsada deliberadamente por actores e instituciones sociales y políticas.

A diferencia de lo que acontecía en la primera modernidad, la autonomía moral que estaba funcionalizada a la legitimación del poder de los estados nacionales, ahora se transforma radicalmente en el principio de la interculturalidad. Las prestancias cognitivas sobre las cuales se construyó el principio de la autonomía moral se ven fuertemente potenciadas por la revolución tecnológica y se abren hacia el reconocimiento de la diferencia, entendida como presencia de otras culturas y de otros arreglos culturales que rebasan la concepción de humanidad propia del modernismo iluminista. Esta transformación induce cambios radicales en la función del conocimiento, que podríamos caracterizar en la línea de una profundización de la democracia y democratización del saber. La autonomía moral dejará de funcionalizarse a la legitimación del poder político y pasará a articular nuevas redes de interrelación social y colectiva, sustentadas sobre el principio del diálogo intercultural. El sistema educativo se ve expuesto a la exigencia de registrar esta transformación y modificar sus políticas y sus intervenciones.

⁴ Ibid, Agamben, p. 26..

A la caducidad de las narraciones culturales que construyeron la idea de naciones, se corresponde la desterritorialización de la soberanía, el surgimiento de la multiculturalidad como fenómeno y, por tanto, de otras concepciones de territorialidad que no se reconocen en aquellas propias de los estados nacionales.⁵ El Estado territorial se ve sobrepasado tanto por la generación de redes sociales y tecnológicas que superan las fronteras nacionales, así como por el descubrimiento de una nueva centralidad de lo local, esto es, de aquellas dimensiones que fueron ocultadas o subsumidas por las lógicas niveladoras de los estados nacionales.⁶ También aquí el sistema educativo deberá reorientar sus funciones en dirección a diversificar la comprensión de la institucionalidad política, potenciando el relacionamiento entre identidades locales y agregaciones nacionales y globales. Una relativización y despotenciación del civismo nacionalista, a favor de una comprensión más amplia de lo que Norbert Elías denominaba “sentimiento nosotros”, al hacer referencia a una común pertenencia planetaria.⁷

Esta transformación en la producción de sentido, propia de las sociedades posmodernas y complejas, genera alteraciones y desarreglos en la construcción de identidad para sociedades y actores. La interculturalidad se presenta como un campo complejo para la construcción de un nuevo sentido de pertenencia colectiva. Su vigencia deriva en el relativismo cultural, el cual inaugura una condición de extrema contingencia frente a la cual la sociedad responde generando, por un lado, una demanda radical de saber y de conocimiento, y por otro, proyectando una obsesiva búsqueda de identidad.

La demanda de más conocimiento es respuesta intuitiva a la creciente incertidumbre que resulta de la neutralización valorativa y de sentido que pro-

⁵ Echeverría J. “Globalización y caducidad de las bases nacionales de la política”, en *Revista Ciencias Sociales*, N. 18, Universidad Central del Ecuador, Quito, Junio del 2000.

⁶ *La desterritorialización de la política no supone necesariamente la superación de las fronteras de los estados nacionales, las cuales se conservan como ámbitos que delimitan soberanías en un determinado grado de complejidad; la desterritorialización supone la incursión de dimensiones de complejidad más alta que ya no pueden definirse ni reducirse al interior de las soberanías estatales, sino que exigen de respuestas en un mayor grado de abstracción institucional. Se asiste de esta manera a la búsqueda de una nueva institucionalidad política, la cual bajo la denominación de ‘nuevo regionalismo’ se proyecta hacia la transformación de las soberanías nacionales tanto en dirección subnacional como supranacional, en la cual los estados nacionales aparecen como fases superadas de un proceso evolutivo que requiere de nuevas condiciones de integración, tanto en el campo de la formación de nuevos valores de pertenencia, como en el diseño de nuevas estructuras de organización para la producción de decisiones colectivas locales y globales; Cf. Echeverría, J. y Fabbrini, S. Editores, Gobernancia Global y Bloques Regionales: una Perspectiva Comparada, –Europa, América, Asia–, Corporación Editora Nacional, Quito, Septiembre, 2003. .*

⁷ Elías N. “De la tribu al planeta de los derechos”, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo Editores, Quito, 1994.

viene del relativismo cultural. La ciencia y el conocimiento ya no están atados al desciframiento de un sentido predefinido metafísicamente. Al no poder responder a indicaciones de sentido claramente definidas, la ciencia y la tecnología se vuelven autorreferenciales. Su posición en el campo de la reproducción social se vuelve crucial y constitutiva, la construcción de sentido dependerá cada vez más de la racionalidad propia de las operaciones de los sistemas de conocimiento y de producción de realidad.⁸

Mientras en la premodernidad el conocimiento estaba vinculado a la creencia, en la modernidad se independiza en función de la autonomía moral del ciudadano y de la legitimación del Estado. En la actualidad, el conocimiento asume una centralidad aún más decisiva en cuanto aparece como el único mecanismo con capacidad de reducir el riesgo que caracteriza a las sociedades complejas; riesgo y contingencia que se deriva tanto de la autorreferencia propia de los sistemas de conocimiento y de sus aplicaciones tecnológicas, como de la apertura no regulada ni programada de aquellos espacios de contención y procesamiento de conflictos que constituyeron la función paradigmática de los "estados nacionales".

Conclusiones

De las tres funciones que la modernidad había asignado a la educación, dos de ellas se debilitan y transforman, tanto la que remitía a la legitimación del poder del Estado nacional, como aquella que ubicaba al conocimiento como *pendant* para el progreso indetenible e irreversible. En su lugar, la función analítica propia del conocimiento científico y de la deliberación democrática adquiere centralidad y se vuelve el eje del sistema educativo. La autonomía moral se transforma en función de la interculturalidad y de la autorreferencia; la globalización desbocada, a pesar de que muchos no quieran advertirla o percibirla, exige de aprestamientos cognitivos cada vez más diferenciados que puedan adaptarse a espacios que no son solo diferenciados por su geografía, sino fundamentalmente por su sentido. Las sociedades contemporáneas son sociedades caracterizadas por una "transnacionalidad multilocal"⁹, característica que hace obsoleta cualquier ecuación cerrada entre identidad nacional, espacio geográfico y conocimiento. La función de la educación se abre hacia el reconocimiento de diferencias culturales y geo-

⁸ Existe un déficit de conocimiento de futuro al que se quiere enfrentar mediante más conocimiento. Cf. Luhmann N, *Observaciones de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1992.

⁹ Beck U. *Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política*, en Giddens, A. y W. Hutton, "En el límite, la vida en el capitalismo global", Barcelona, 2001, p. 238.

gráficas, mientras debilita su función en dirección al fomento de la cultura cívica. De igual forma, seguramente uno de los efectos emancipadores más claros del proceso de globalización, y que hace referencia también a la radicalización del principio de igualdad natural y de la autonomía moral tiene que ver con su proyección desde conquistas y derechos del individuo a conquistas y derechos colectivos de poblaciones y culturas diferenciadas; no se trata de una subordinación de los primeros por los segundos sino de una progresión evolutiva en la cual ambas dimensiones coexisten y se retroalimentan en sus a menudo conflictivas confluencias. A este reconocimiento de una igualdad de prerrogativas para toda cultura, debería corresponderse el debilitamiento de aquella visión ingenua acerca de un progreso indetenible y unívoco, que caracterizó a la primera modernidad, y que ubicó a la humanidad por encima de cualquier consideración sobre las posibilidades económicas y ecológicas de sobrevivencia y sostenibilidad del planeta. La función de la educación deberá ahora enfrentar tanto la amenazante proyección de colonización de los mundos vitales por parte de un sistema de mercado que no percibe las condiciones de posibilidad económicas y ecológicas como limitadas, así como también esa reivindicación de comunidad y de pureza frente a cualquier contaminación, que no reconoce a la diferenciación como matriz constitutiva de la vida social.

Estos cambios de función para el sistema educativo de ninguna manera son triviales o superficiales, al contrario, advierten sobre una radical modificación del sentido de la política, la cual ya no se recluye en la legitimación del poder político, sino que se abre hacia nuevas condiciones en las cuales la generalización y ampliación de los derechos colectivos preserve y potencie los derechos individuales y la autonomía moral ciudadana, en una proyección de mayor abstracción cultural e institucional.

La deliberación como premisa fundamental para el sistema educativo es fuente de una identidad social cada vez mas volcada hacia el reconocimiento de las diferencias, incluso si estas pueden aparecer como 'diferencias irreductibles'; la interculturalidad no necesariamente supone arreglos o reconocimientos culturales bajo la imagen de 'nuevas síntesis' en las cuales cada rasgo cultural de partida se volatilice o neutralice. El proceso parecería dirigirse hacia una mayor exasperación de las diferencias, lo cual produce incertidumbre y aparece como generadora de riesgos, justamente porque la sociedad se acostumbró a pensarse solo como unidad y sentido uniforme, y no como radical diferenciación.

La complejidad frente a la cual se encuentra el sistema educativo en las sociedades globalizadas no tiene por tanto que ver con dificultades inducidas

por la necesidad de procesamiento de una mayor 'masa de información y de conocimientos', la cual se derivaría de la generalización y profundización de la 'revolución tecnológica'.¹⁰ Se trata fundamentalmente de una transformación cualitativa por la cual los conocimientos indiciales y las creencias indiciales ceden el paso hacia conocimientos analíticos y hacia prácticas deliberativas. Dimensión deliberativa que deberá instalarse como espacio de articulación de la política democrática, pero también como procedimiento y metodología de toda aproximación cognoscitiva y científica.

La educación se movía en la lógica de la primera modernidad sobre el supuesto, de que las prácticas y creencias religiosas eran *per se* "dogmáticas" y por tanto oscurantistas; esa era la visión para la perspectiva iluminista; la educación debía arrasar con esas modalidades de pensamiento. La experiencia histórica ha evidenciado esta falta de perspectiva y de "abstracción" de la postura iluminista. Al ser la educación un producto iluminista "por excelencia", difícilmente podrá desembarazarse de ese prejuicio obnubilador; la educación, por más analítica que sea, no podrá eliminar la persistencia y reproducción de creencias indiciales en la lógica y en los procesos de construcción y reproducción social. Debería asumirlos como elementos o estructuras significativas que existen y conforman las identidades y las formas de conocimiento espontáneo propias del sentido común, las que en muchos casos aparecen sobrecargadas de significaciones tradicionalistas de fuerte raigambre. No advertirlas, significaría para los sistemas educativo y de conocimiento, "no tratarlas", no someterlas al examen positivo de las prácticas deliberativas de una racionalidad y de una modernidad más autoreflexiva y de mayor potencia y abstracción institucional.

El fascismo y el nazismo fueron sin lugar a dudas, la más clara expresión de la persistencia de creencias y conocimientos indiciales en el seno de la "modernidad desplegada", una expresión de una modernidad todavía "escasamente reflexiva", que sin embargo aún está latente, y que se presenta muchas veces con renovados bríos, y frente a la cual nunca estará por demás la advertencia de Adorno, cuando en un esfuerzo de revuelta negativa contra la racionalidad que esa modernidad desplegaba, dijo algo que podría sonar como un programa para la educación en las sociedades complejas contemporáneas, "es necesario pensar de manera que Auschwitz no se repita".

¹⁰ Dimensión relevante pero no caracterizante de la actual transformación cultural que se desprende de la revolución tecnológica, y de su derivación 'informativa'; no se trata de una mayor masa de información que debe ser 'procesada', sino de la intelección acerca de su derivación múltiple y plural y de su alteridad constitutiva y 'procesable' solamente en términos de su diferenciación irreductible.

Bibliografía

Agamben, Giorgio

2001 *Medios sin fin*, notas sobre la política, Pre-textos, Valencia.

Beck Ulrich

2001 "Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política", en Giddens, A. y W. Hutton, en *En el límite, la vida en el capitalismo global*, Barcelona,

Echeverría, Julio

2001 "Globalización y caducidad de las bases nacionales de la política", en *Revista Ciencias Sociales*, N. 18, Universidad Central del Ecuador, Quito, Junio.

Echeverría, Julio y Fabbrini, Sergio, editores

2003 *Gobernanza Global y Bloques Regionales: una Perspectiva Comparada*, Corporación Editora Nacional, Quito, Septiembre.

Elías, Norbert

1994 "De la tribu al planeta de los derechos", en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo Editores, Quito.

Habermas, Jürgen

1999 *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.

Gambetta, Diego

2001 "¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo", en John Elster *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

Luhmann Niklas

1992 *Observaciones de la modernidad*, Paidós, Barcelona.

LA SUBVENCIÓN PÚBLICA PARA LAS ELECCIONES EN ECUADOR: Elementos de interpretación de un subsidio potencialmente perverso

Luis Verdesoto, Gloria Ardaya, y Ana Lucía Torres

Algunos antecedentes

El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales adquirió una nueva modalidad con la transición a la democracia en el Ecuador (1979), proceso que fue acompañado por la ampliación de la ciudadanía¹ y el surgimiento de nuevos partidos. Antes, el financiamiento de la política correspondió exclusivamente a la iniciativa privada, con base en la relación de los líderes y candidatos con los círculos de poder. El poder de los medios de comunicación social era incipiente y las campañas respondían sólo a lógicas clientelares, y de movilizaciones y concentraciones masivas. Luego, con la modernización del sistema político asociada a la redemocratización, también se creó un mercado electoral sustentado en los medios de comunicación social como canales para la conformación de la opinión pública.

El origen de las normas sobre financiamiento electoral estuvo relacionado con la decadencia del régimen oligárquico y sus prácticas de cooptación política a través de la ingerencia económica de las corporaciones y grupos de poder económico en los partidos políticos. También estuvo asociado con la necesidad de colaborar, desde una política pública de subvención económica, con el surgimiento de nuevas formas de representación, con la que se vinculó a la redemocratización.²

¹ Fundamentalmente la incorporación de los analfabetos al universo de votantes.

² Ciertamente, el acceso al financiamiento público de los partidos y las campañas no ha sido un incentivo suficiente para la constitución de nuevos partidos, reduciéndose, de este modo, el temor inicial de los legisladores y de la opinión pública de que estos fondos contribuyan a la mayor división del espectro partidario.

En la Consulta Popular de 1997, el 70% del electorado manifestó su acuerdo en controlar el origen del gasto electoral.³ El financiamiento público de la política procuró legitimarse a través de la creación de condiciones de alguna equidad para la participación electoral, y en la necesidad de alejar a los fondos originados en la ilegalidad o en la corrupción de la ingerencia en los partidos. En el caso ecuatoriano no se ha registrado financiamientos políticos flagrantemente ilícitos, por ejemplo vinculados al narcotráfico.⁴ Sin embargo, la opinión pública ha involucrado al financiamiento público a los partidos en la ilegitimidad que afecta al sistema partidario. Por ello, han surgido iniciativas, que hasta ahora no han prosperado, tendientes a eliminar el financiamiento de los partidos, justificándose incluso, en los niveles de déficit presupuestario.⁵

La situación de los partidos no es ajena a los grados de ilegitimidad del financiamiento público de los partidos. En especial, se relaciona con los grados de mercantilización de la gestión política –en especial los instrumentos de promoción pública–, la virtual desaparición de las cuotas universales de los afiliados, el financiamiento partidario por los candidatos, el bajo aporte de trabajo voluntario y el incremento del trabajo rentado y de las burocracias partidarias, el decrecimiento de la afiliación y la sistemática desviación de las prácticas partidarias respecto de la legalidad de la política y, en especial, de sus propios estatutos.

En Ecuador existe un sistema mixto de financiamiento de los partidos y de las campañas, el mismo que opera a través de los Fondos Partidario Permanente y Reposición de Gasto Electoral administrados por el Tribunal Supre-

³ El tema global fue avalado en la mencionada Consulta Popular, en la que estuvieron en juego algunos temas de reforma política orientados a flexibilizar el sistema de partidos. El control del gasto electoral formó parte del paquete de preguntas. El margen de oscilación de los resultados para cada uno de los temas del paquete de preguntas fue menor, lo que evidencia el grado de legitimidad global que tenía en el país la necesidad de la reforma política. En lo posterior, la legislación sobre control del gasto electoral ha tenido una posición variable en la opinión pública. Respaldada inicialmente, el manejo partidario-clientelar de las sanciones a los incumplimientos ha revertido ese apoyo inicial hacia el plano de la incredulidad. En general, la opinión pública en asuntos jurídicos discrimina entre la responsabilidad de los jueces y ejecutores, y la bondad de la Ley, la que suele tener una valoración positiva más permanente.

⁴ Los casos de ilicitud del financiamiento de campañas han debido ser investigados y comprobados. Los más significativos han estado relacionados con transgresiones a la Ley en relación a prohibiciones expresas relativas a los donantes.

⁵ Obviamente, el corolario de las prácticas irregulares e ilícitas de financiación pública de la política es el incremento de las formas de corrupción política y de corrupción en la gestión pública. Sin embargo, la corrupción no se reduce al financiamiento, ni tampoco se explica solamente en él.

mo Electoral, la máxima autoridad electoral. Coexisten las dos modalidades de financiamiento público, directo e indirecto. Están vigentes restricciones relativamente precisas acerca del origen de los fondos privados, pero también existe una enorme imprecisión sobre las actividades financiadas con ese financiamiento.

El Fondo Partidario Permanente se entrega anualmente, con un alto grado de discrecionalidad, usual en el manejo y entrega de las partidas presupuestarias. La asignación de montos está regida por la Ley, lo que evita disputas. Pero la discrecionalidad se ejerce en el momento de entrega⁶ de los fondos y correlacionada con la "presión" que pueda ejercer el gobierno central sobre los beneficiarios.⁷

La Constitución Política del Estado establece la limitación mediante la ley del gasto electoral y de la rendición de cuentas. Taxativamente, la Constitución fija la duración de la publicidad electoral a 45 días anteriores al cierre de la campaña.

El Fondo de Reposición del Gasto Electoral se debe liquidar cuatro meses después de la elección. En el artículo 29 de la ley de gasto electoral se establece que la liquidación de los fondos de campañas electorales se hará en el plazo de noventa días después de cumplido el acto del sufragio, el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de un contador público federado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, la determinación de los montos correspondientes y el listado de contribuyentes con los justificativos. Dicha liquidación será conocida y aprobada por el candidato o los candidatos, por el correspondiente organismo fiscalizador interno que por estatuto, le corresponda su aprobación; y, por la organización política o alianza que patrocine la candidatura. Una vez cumplido lo determinado en los incisos precedentes se presentará ante el organismo electoral competente para dictamen correspondiente según lo determinado en esta ley, en un plazo de treinta días adicionales. También, el momento de entrega de este fondo está sujeto a la "disponibilidad presupuestaria".

⁶ En alguna coyuntura política la discrecionalidad incluso llegó a individualizar la entrega de partidas a los partidos individualmente considerados.

⁷ Incluso se ha llegado a manipular iniciativas de reforma política dirigidas contra los partidos justificando la posibilidad de eliminar el financiamiento previstos por la ley. La Constitución Política del Estado, aprobada en 1998, no prevé el financiamiento de los partidos, aunque obviamente asume el compromiso estatal de garantizar el funcionamiento de los partidos. Esta norma permite que la Ley asuma el tema del financiamiento público de los partidos.

Las organizaciones de independientes, facultadas a participar en las elecciones luego de cumplir requisitos similares a los partidos, acceden al Fondo de Reposición del Gasto Electoral, mientras que por el carácter de organizaciones transitorias⁸ no participan del Fondo Partidario Permanente.

Las principales restricciones para el financiamiento político están relacionadas con la vinculación a empresas, instituciones o Estados extranjeros y a los sujetos de contratación con el Estado. Formalmente se ha avanzado en la creación de normas para la rendición de cuentas. Así el artículo 58 de la ley de partidos políticos menciona que las personas que no estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el tribunal supremo electoral que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente. Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal. Sin embargo, existe un bajo grado de cumplimiento de esas disposiciones y de sanción en los casos de transgresión. Esta situación se vincula con el origen partidario de la autoridad electoral, que en situaciones límite, funciona con criterios clientelares.

Los aspectos centrales del acceso a la comunicación pública, especialmente la propaganda tema central del financiamiento electoral, son tratados oblicuamente por la legislación. Refleja el temor de los operadores políticos frente al poder de los medios de comunicación y la necesidad que tienen de allanarse a la agenda de comunicación y propaganda que imponen. La legislación ecuatoriana no prevé una "franja electoral", cuya posibilidad en algún momento fue interpretada por los medios, y en especial por sus propietarios, como coartación de la libertad de expresión.

Las normas de gasto electoral ecuatorianas mencionan a las tarifas de los medios de comunicación, en el sentido de que las tarifas de publicidad electoral no deberán exceder a las tarifas comerciales. Se menciona una sanción al incumplimiento consistente en el pago de una multa igual al 30% del valor contratado. Sin embargo, no se han registrado casos juzgados en este tema. El artículo 26 de la Ley de Gasto Electoral menciona que los medios de comunicación social deberán notificar a los organismos electorales corres-

⁸ La permanencia de las organizaciones de independientes debería traducirse en la constitución formal de un partido político. Una vez constituidas formalmente como partido político –sujeto a las limitaciones y obligaciones correspondientes- estas organizaciones pueden acceder al Fondo Partidario Permanente.

pondientes, el valor de sus tarifas comerciales, ordinarias y corrientes vigentes treinta días antes de la convocatoria a elecciones. Así mismo, la sanción respectiva se estipula en el artículo 45 de esta Ley, en la que los medios de comunicación social y las agencias de publicidad deberán informar a los organismos electorales correspondientes en un plazo máximo de 30 días, contado a partir de la terminación de la campaña electoral, acerca de todas las contrataciones de publicidad electoral que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales; el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago. Esta información deberá ser entregada también al Servicio de Rentas Internas. Los medios de comunicación social que no cumplieren con lo dispuesto en este artículo deberían ser sancionados, en el caso de medios escritos, con multa de hasta el 30% del valor contratado y de mantenerse la negativa con multa de hasta el doble de la multa prevista.

El financiamiento público en la democracia

Desde 1978 hasta 2002, 21 partidos políticos ecuatorianos han sido beneficiarios del financiamiento estatal a través del Fondo Partidario Permanente que es distribuido anualmente y sólo 3 de aquellos, se han quedado al margen de él. En cambio, 16 partidos se han beneficiado del Fondos de Reposición del Gasto Electoral, distribuido en 13 oportunidades.

En la ley se establece que aquellos partidos que hayan obtenido el cociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado.⁹

Respecto del Fondo Partidario Permanente, la Ley de Partidos Políticos establece en su artículo 59 que el Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente y que en el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales.

Asimismo, se dispone que, "El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá (la partida) entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: el sesenta por ciento en partes iguales, a cada uno de ellos, y el otro cuarenta por

⁹ Sin embargo, al tener un sistema mayoritario con lista abierta, el conteo de votos mediante el sistema D'hont establece una variable que beneficia a aquellos partidos que bajo otro sistema podrían desaparecer y no recibir el financiamiento del Estado.

ciento, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales, a nivel nacional”.

En cambio el Fondo de Reposición del Gasto Electoral, se ha distribuido en 13 oportunidades que corresponden a los años de 1978, 1979, 1980, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002 que correspondieron a elecciones presidenciales nacionales y elecciones de mitad de período y en 1997 por las elecciones para la Asamblea Nacional.

El Fondo de Reposición del Gasto Electoral, constituye también un financiamiento estatal directo. La Ley de Partidos Políticos dice en su artículo 60 que en los años en que se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones pluripersonales realizadas”.

Existe también financiamiento público indirecto consistente en la exoneración de impuestos fiscales, municipales o especiales por bienes raíces de su propiedad y por su adquisición y transferencia. Tampoco pagan impuestos por las inversiones, quedando de este modo facultades para realizar manejos financieros de los fondos públicos que reciben.

En suma, se tiene que durante la vigencia de la democracia representativa, la financiación estatal a las actividades partidarias, Fondo Partidario Permanente y Fondo de Reposición del Gasto Electoral, entre 1978 y 2002 la suma asciende aproximadamente a 35,212,500 dólares americanos.¹⁰

Algunas modalidades de financiamiento

El financiamiento estatal es la principal fuente de ingreso de los partidos pequeños. Los partidos grandes utilizan el financiamiento público para gasto corriente de funcionamiento “administrativo”.

El mercado electoral, basado en la televisión, ha encarecido a la publicidad. La credibilidad de estos medios con cobertura nacional, es inmensamente mayor que la de sus similares de cobertura local. Es mas “creíble” un candi-

¹⁰ Conviene recordar que desde este período, la economía ecuatoriana adoptó al dólar norteamericano como signo monetario, lo que condujo a un cambio general en la estructura del consumo, generalmente asociada con los referentes internacionales de precios.

dato local que se dirija a los electores desde los centros del poder -Quito o Guayaquil-, que aquel que emita mensajes locales desde las ciudades intermedias o pequeñas. Como es obvio, el costo de la televisión nacional es superior a los medios locales.

La legislación ecuatoriana establece que, "El patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes". Asimismo considera que "Los afiliados de un partido están obligados a pagar una contribución periódica".

La disposición legal acerca del patrimonio de los partidos les faculta a realizar un manejo financiero del financiamiento público que reciben. En primera instancia, puede afirmarse que este manejo financiero es una modalidad moderna de administración, pero que, en una segunda apreciación, es posible detectar un efecto perverso. El manejo financiero de los fondos públicos de financiamiento partidario crea un vínculo de dependencia de los partidos con el sistema financiero. Los préstamos que vinculan al capital financiero con los operadores políticos se han convertido en una fuente de presión política. A su vez, la naturaleza financiera del sustento económico de los partidos, dificulta el control de la asignación de recursos.

Asimismo, los partidos ecuatorianos aparentemente no han organizado empresas partidarias —de su propiedad o mediante "testaferros"— que les permitan recursos financieros en el largo plazo. Tampoco han logrado consolidar empresas partidarias para los servicios que demandan las campañas.

Prácticas financieras ilícitas

Los gastos más significativos de las campañas se realizan en los medios de comunicación social. Mediante este vínculo, los medios de comunicación pueden constituirse en fuentes de financiamiento privado indirecto, ya que disminuyen los costos de publicidad a determinados partidos. Existe una práctica empresarial mediante la que los medios de comunicación otorgan a los candidatos con mayor "pautaje",¹¹ una serie de descuentos por la cantidad contratada. Esta "posibilidad" facultada indirectamente por la Ley está limitada, en la práctica, por las normas tributarias, las que establecen que los "descuentos" deben probarse y son objetos de tributación.¹²

¹¹ El "pautaje" refiere a los tiempos y horarios contratados a los medios de comunicación.

¹² Son pocos los casos en que los medios y/o los partidos hayan declarado "descuentos". Las dificultades contables y tributarias, asociadas a casos de control de los accionistas restringen esta forma de financiamiento de los medios a los partidos.

También existen prácticas ilícitas básicamente relacionadas con el traslado de "pautaje" de publicidad estatal contratada con fondos públicos y compensaciones, a la modalidad de "bonos canjeables" con publicidad otorgados a autoridades gubernamentales que contratan publicidad. La primera modalidad –traslado de pauta- se ha restringido notablemente por la posibilidad de control de la autoridad electoral y de la ciudadanía a los medios de comunicación nacionales, la que se verifica especialmente a través del pauta. La segunda modalidad –bonos canjeables- es más difícil de detectar y está asociada con privilegios, tanto cuantitativos como cualitativos, que se conceden a determinados partidos en la cobertura informativa. El control cívico no ha llegado a analizar las sutilezas que implica la comunicación política en este campo.

Como se ha mencionado, en la relación con los medios existe otra práctica indebida, de difícil prueba, consistente en asociar montos de publicidad con grados de cobertura informativa. Esta, la información política, tiene enorme valor en la formación de la credibilidad acerca de los candidatos, siendo muy difícil encontrar indicadores cuantificables. Los medios cubren más y mejor a determinados candidatos.

De las experiencias en curso en los países de la región, se puede colegir que la forma de financiamiento público indirecto más fiable es el acceso a los medios de comunicación privados mediante franjas electorales financiadas por el Estado, en condiciones de equidad, complementadas con una duración acotada de las campañas y con una limitación del gasto electoral y de la propaganda partidaria.¹³ En el caso ecuatoriano, los intereses de los medios han impedido la fijación de una franja en las condiciones señaladas. La justificación que esgrimen es que se afecta a la libertad de prensa. Al margen de la justificación, los medios tratan de sostener la elevación de la rentabilidad en los períodos electorales y una sólida capacidad de ingerencia política que les otorga el protagonismo de la política mediática en las elecciones.

Si bien en Ecuador la norma fija un umbral para el gasto electoral, no se han establecido mecanismos de control del financiamiento privado indirecto a través de tarifas diferenciales para determinados partidos en otros rubros de

¹³ Sin embargo, cabe destacar que esta modalidad de financiamiento opera sobre sistemas de partidos de características determinadas, en que la pretensión es mantener, por ejemplo, un determinado número de partidos o a un sistema de determinadas características ideológicas. Son los casos de Brasil en la transición a la democracia o de Chile en la actualidad. Esta afirmación nos permite enfatizar en que el financiamiento público de los partidos no es ajeno a la búsqueda de metas y objetivos del sistema político.

bienes y servicios utilizados por los partidos. Esta forma de financiamiento no contabilizado “libera” recursos hacia rubros que no son susceptibles de control. Dicho de otro modo, los partidos con una relación empresarial privilegiada disponen de recursos libres para otras actividades, las mismas que no necesariamente están sujetas a contabilidad.

El financiamiento privado para la política se ejercita básicamente en períodos electorales y se ha orientado solamente hacia las candidaturas. El empresariado ecuatoriano no es políticamente homogéneo. Un sector mayoritario de empresarios financia a todos los candidatos con opciones; otro segmento, financia a varios candidatos de una misma tendencia política; y, finalmente, unos pocos empresarios financian a un sólo candidato. Este financiamiento es otorgado en dinero y en especies. A su vez, este tipo de financiamiento permite que algunas empresas donen en efectivo dinero no declarado por ésta y que al mismo tiempo cubre rubros difíciles de cuantificar en las campañas electorales como la movilización.

Un problema serio detectado es que el control del gasto electoral proveniente de la autoridad o de las organizaciones sociales, solamente cubre a las modalidades nacionales y, en especial, al gasto publicitario en medios de comunicación. Por un lado, existe falta de instrumentos para controlar el gasto electoral no publicitario. Por otro lado, el gasto local –publicitario o de organización de campaña- escapa fácilmente de todas las formas de control. De este modo, es difícil señalar con precisión, qué fracción del gasto electoral está controlada –al margen de la eficiencia del control- por los mecanismos existentes.

En general, los gremios empresariales y/o los grupos de empresarios financian a las campañas electorales para lograr “protección” política y/o gubernamental para sus actividades. El financiamiento electoral busca buenas relaciones con el gobierno, protegerse ante eventuales cambios, y no necesariamente persigue “retribuciones” inmediatas. Es una especie de contratación de un “seguro”, que les permite ingerencia en decisiones públicas en situaciones determinadas, “acceso” directo a las autoridades gubernamentales y, en todo caso, una cierta “protección” frente a las discrecionalidades.

Cabe señalar que aquella “protección frente a las discrecionalidades” puede referir a la mera demanda por la aplicación correcta de la Ley y los reglamentos o el acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones. Por ejemplo, en este campo se ubica el pago de obligaciones estatales a la contratación pública o el acceso el igualdad de condiciones a los concursos de contratación pública.

Obviamente, también existe un sector de empresarios que busca convertirse o permanecer como contratistas de la obra pública. En este grupo se suelen ubicar las empresas contratistas multinacionales.

También el gobierno apoya a una candidatura, "insinuando" a los contratistas de obras estatales o a los medios de comunicación social beneficiarios de la publicidad estatal, que apoyen a candidatos afines. A través de acuerdos verbales, antes se trasladó, en márgenes significativos, al candidato "patrocinado" una parte del "pautaje" de la publicidad gubernamental, como antes se mencionó.

Otra forma ilícita de financiamiento de campañas funciona a través del partido o la coalición gubernamental. Antes se financió a candidaturas a través de los gastos reservados.¹⁴ Ahora, la forma preponderante es la concesión de "partidas presupuestarias" destinadas a apoyar las obras prometidas por un candidato en una región determinada.¹⁵ La discrecionalidad del gobierno central para el gasto en los niveles locales de gobierno sigue vigente, siendo amplio el margen del gasto público local bajo decisión del gobierno central.

Las candidaturas locales logran usar, con más facilidad, los bienes estatales y el personal burocrático en beneficio de las candidaturas afines. Los gobiernos locales otorgan este tipo de contribuciones facilitadas por la menor observación de la Contraloría General del Estado y en ejercicio de su autonomía como nivel de gobierno.

Un modo importante de financiamiento de las campañas es aquel que proviene de las fuentes personales del propio candidato y/o de sus respectivas familias. De este modo, se soslayan los límites fijados por la Ley, en especial, para las candidaturas locales. Esto es que, a pesar de que el financiamiento del propio candidato no ocupa un gran porcentaje del egreso general para la campaña, dependiendo del puesto que éste ocupe en la lista tiene que hacer sus aportaciones a la misma. Ahora, el monto de las aportaciones varía entre los distintos partidos políticos en la medida en que el acuerdo de la aportación condicione o no el acceso a las candidaturas.¹⁶

En menor medida, también está el apoyo no monetario otorgado por ciertas instituciones no gubernamentales.

¹⁴ Los gastos reservados fueron eliminados en 1998.

¹⁵ En Ecuador no existen prohibiciones para la publicidad gubernamental en períodos electorales, por lo que se promueve a obras vinculadas a candidatos de gobierno o a gobiernos locales con dignatarios comprometidos en partidos activos en las campañas.

¹⁶ Algunos partidos fijan un monto como condición para lograr una candidatura.

Otro ingreso menos significativo es aquel que proviene de los partidos "amigos" afines del exterior del país bajo la modalidad de asesoramiento electoral o en especies.

La legislación sobre Control del Gasto Electoral ha dificultado pero no ha podido evitar estas prácticas ilícitas. Pueda afirmarse en general que las disposiciones contables, a las que finalmente se reduce la Ley, capturan muy poca información verificable sobre apoyos privados en especies, las que se otorgan a los candidatos antes que a los partidos. Los instrumentos de verificación son inexistentes, salvo la cuantificación de espacios en los medios. El apoyo a las candidaturas a través de servicios otorgados por las empresas soslaya las normas de control del gasto y las normas empresariales en relación con los socios, a cuya totalidad no necesariamente se informa acerca de los apoyos de campaña.

Las debilidades normativas y la agenda electoral

Los países andinos¹⁷ viven, con distinta intensidad y significación, "colapsos" de sus sistemas de partidos. Estas crisis de representación han evidenciado la emergencia de nuevos actores¹⁸ y demandas por reemplazar a la "clase política tradicional". El sistema de financiamiento público de los partidos en el Ecuador fomentó básicamente el fortalecimiento de los partidos en función de su tamaño. Así, no responde a la nueva situación del sistema electoral.¹⁹ Es un sistema que coarta la consolidación de organizaciones emergentes, tanto por el apoyo proporcional a la votación obtenida, cuanto por la barrera de apoyo solamente a los partidos legalmente constituidos.

Si el interés general consiste en la renovación del sistema de partidos, debe buscarse fórmulas de flexibilización que permitan a las organizaciones emergentes contar con recursos, dentro de determinados parámetros. De este modo, el financiamiento contribuirá más al cambio que al sostenimiento de las formas tradicionales ahora en crisis.

¹⁷ Con la excepción de Colombia que no registra un colapso del sistema de partidos, aunque sí una multiplicación inusitada y una marcada regionalización de la representación.

¹⁸ Estos nuevos actores están ligados a las modificaciones en las bases sociales de la democracia en los Andes, a la consolidación de situaciones económicas vinculadas a la transición de modelo de desarrollo y a formas del desarrollo social asociadas a la informalización.

¹⁹ Con esta afirmación, de ningún modo pretendemos sostener que el sistema de financiamiento público de los partidos deba orientarse al fomento de las tendencias de informalización de la política.

Sin embargo, no se trata de “premiar” a la transitoriedad política, generalmente asociada a las organizaciones circunstanciales de independientes, las que afectan a la estabilidad y calidad del sistema representativo.

En relación con las formas de representación política emergentes, también deberían tomarse precauciones para la eventual instauración de una “franja electoral”. La franja puede constituirse en una modalidad de otorgar ventaja y condiciones de abierta inequidad contra las organizaciones que surgen. Estas organizaciones deben enfrentar a los aparatos electorales de los partidos tradicionales logrando que sus líderes y sus opiniones ingresen a los escenarios de la opinión pública.

La conformación defectuosa de este escenario de encuentro entre organizaciones políticas emergentes y tradicionales puede generar efectos en los más diversos sentidos, en especial el rechazo de los electores, que finalmente legitime a la “anti-política”.

Con un ánimo exclusivamente orientador de la investigación, cabe preguntarse acerca de la relación entre el sistema electoral mayoritario vigente el Ecuador y las restricciones al gasto electoral. En escenario extremo de absoluta apertura al gasto, en el sistema personalizado, los candidatos con más recursos y con más conocimiento del electorado tienen una ventaja indudable. En el escenario extremo de completa restricción del gasto y de exposición pública de las candidaturas, los candidatos con conocimiento previo del electorado tienen ventaja absoluta.

En el sistema personalizado, las restricciones al gasto electoral actúan, sin discrimen, respecto de partidos y candidatos. Esto es, la restricción de gasto afecta a los candidatos de cada partido, los que sumados dan lugar a un monto por partido. Esta forma de distribución afecta al fortalecimiento del sistema de partidos y potencia a la personalización. Dicho de otro modo, la subvención de fondos públicos a la política actúa contra su mismo principio de estabilización de un régimen de partidos. Al no discriminar a los partidos de los candidatos dentro del sistema mayoritario en curso, el sistema de control del gasto además favorece los procesos partidarios internos de personalización y división entre grupos de poder articulados por liderazgos.

En el caso ecuatoriano, la relación entre sistema electoral y control del gasto es ineficiente, entre otros factores, en que la asignación de fondos a los partidos y el control del gasto de los partidos es global, y no llega es-

pecialmente a los gastos no mediáticos efectuados por los candidatos individualmente, el mismo que es un rubro central en los sistemas personalizados.²⁰

Las mayores limitaciones jurídicas son:

- Por un lado, que los límites del gasto electoral son fijados en la Ley en cantidades absolutas, lo que conlleva montos absolutamente irreales en todos los niveles. Estos límites no tienen ninguna racionalidad pues carecen de referencia a indicadores “reales” de la economía, la sociedad y el contexto, por ejemplo, el producto nacional y local, el número de electores por circunscripción o las medias de gasto en otros países.
- Por otro lado, se trata, que la Ley limita el monto del gasto electoral y no del aporte, sin embargo establece parámetros para el origen del aporte electoral. Consiguientemente, puede detectarse cualquier monto de donación pero si se justifica un gasto en los márgenes previstos en el Ley, se mantiene la licitud aparente del gasto electoral.

Este fue el sustento por el cual, la principal ilícita e ilegítima donación electoral detectada en la actual fase democrática, pudo ser juzgada no por su monto –desproporcionado y tendente a la cooptación política ya que se trataba del banquero en crisis- sino por su origen, ya que fue efectuada por un empresario con relaciones contractuales con el Estado.²¹

El dueño del Banco del Progreso, entidad financiera principalmente implicada en la crisis financiera de 1998, donó a la candidatura del futuro presidente elegido Jamil Mahuad, una suma probada de 3.1 millones de dólares.²² Luego de una movilización promovida por las elites regionales, el go-

²⁰ Este problema del control del gasto se multiplica en contabilidad del sufragio para aplicar la barrera de permanencia legal de los partidos (porcentaje establecido por la Ley). En un sistema personalizado que establece –de hecho- tantas “fracciones” de voto cuantas autoridades se eligen en la respectiva circunscripción, permite cualquier interpretación sobre la contabilidad de la votación alcanzada. Dicho de otro modo, la principal característica de este sistema en el Ecuador, es el “desperdicio” o no utilización de fracciones de voto, lo que configura una modalidad parcial y no física de ausentismo. Obviamente, la permanencia legal de un partido tiene consecuencias en el asignación del Fondo Partidario Permanente, la misma que puede verse bloqueada por el debate sobre la contabilidad. El Fondo de reposición del Gasto Electoral no se ve afectado en su asignación por esta contabilidad.

²¹ En esta investigación hemos soslayado la mención explícita de casos, con la salvedad de los siguientes, a los que no puede dejar de aludirse como referencia empírica evidente.

²² Ver March A., Maldita Impunidad en Revista Vistazo No. 778, Enero 6, 2000.

bierno elegido en base a esos fondos acudió en auxilio de la banca en crisis con fondos públicos.²³

Un caso similar al anterior, en este caso no probado, corresponde al Filanbanco, cuyos propietarios se encuentran actualmente perseguidos por medidas de apremio, fue la entidad que manejó la provisión de resultados electorales inoficiales en la elección referida.²⁴ Filanbanco fue el primer banco en recibir fondos estatales de auxilio en la crisis para reposición de los depositantes, siendo que actualmente demanda la devolución de excedentes en la banca intervenida.

En el período en que se efectúa esta investigación académica²⁵ comienza a emerger un nuevo caso, de no aplicación de la Ley. El gasto electoral efectuado por el candidato Alvaro Noboa, empresario con activos de significación mundial, rebasó largamente a lo previsto por la Ley. Sin embargo, se argumenta que no se lo puede penar por falta de "tipificación" del delito y de las sanciones.²⁶

Las restricciones que surgen de una campaña electoral financieramente limitada podrían también medirse respecto de los partidos cuya votación les obliga a perder reconocimiento jurídico²⁷ y de los votantes de participación facultativa como analfabetos y tercera edad. También, cabe hacer escenarios para la aplicación del control del gasto en el caso de aplicarse a los ecuatorianos residentes en el extranjero.

En general, es preciso proceder a una sólida evaluación acerca de los resultados conseguidos con las normas vigentes, diferenciando entre los efectos

²³ El partido Democracia Popular, cuyo líder fue Jamil Mahuad, ha logrado hasta ahora soslayar la multa prevista por la Ley y antes citada, argumentando que la donación del banquero Aspiazu fue realizada a la estructura de campaña del candidato y no al partido político responsable jurídico y público de la candidatura. Esto presenta, entre otros, el tema deleznable de la inscripción en el Derecho Privado de las candidaturas políticas y la opacidad de la necesaria responsabilidad pública de los partidos respecto de sus candidaturas y, en general, de toda actividad política.

²⁴ Las encuestas de opinión pública muestran que la ciudadanía tiene suspicacias acerca del triunfo no fraudulento de Jamil Mahuad, siendo que la autoridad electoral coincidió en lo sustantivo con las cifras inoficiales dadas por la banca que sería futura beneficiaria del apoyo gubernamental.

²⁵ Junio-julio/2003.

²⁶ El partido creado por el empresario Noboa preside la autoridad electoral nacional. Este tema pone en cuestión a la autoridad electoral conformada por cuotas de los principales partidos y a la asignación de puestos por acuerdos político-parlamentarios.

²⁷ Estos partidos generalmente llevan asociada una falta crónica de recursos de toda índole.

conseguidos con las normas de financiamiento público abiertas y las normas que controlan y limitan el gasto en las campañas.

En la perspectiva de orientar de modo más eficiente al gasto público en la política, debe ampliarse la normativa hacia el control del gasto partidario. En especial, este gasto de fondos públicos debe orientarse hacia los objetivos que persigue la ciudadanía y que son de interés general en la reforma política. Por ejemplo, el gasto público en el sustento de la vida partidaria debe dirigirse hacia actividades políticas no electorales como capacitación.

En especial, es preciso detectar si esta normativa consigue solucionar, en lo pertinente, la asignatura pendiente del sistema partidario, esto es, aproximación de los partidos a la sociedad y la resocialización de la política.

Elementos para una evaluación

En Ecuador, evaluado desde una perspectiva de mediano plazo²⁸, el financiamiento mixto de la actividad partidaria – permanente y electoral – no ha contribuido decisivamente al logro de autonomía de los partidos respecto de las influencias lícitas e ilícitas de segmentos del sector privado, que pretenden abrir, por este medio, ventanillas para su influencia.

En los partidos grandes, en especial en los vinculados a los grupos de poder económico, el financiamiento estatal se ha convertido en subsidiario del financiamiento privado. La relación entre sus objetivos políticos y la estructura de ingresos, hace que el financiamiento público cubra una parte “menor” del gasto total. Obedece, por un lado, al incremento de los costos de las campañas; y, por otro lado, a la debilidad de los instrumentos de regulación del financiamiento político, y en especial, la modalidad de cálculo del Fondo Partidario Permanente.

Antes se mencionó que se utiliza al financiamiento público como capital para “endeudamiento partidario”, mecanismo financiero que podría ser cuestionable. Sin embargo, lo decisivamente interpelable es que por esa vía el sector financiero hace “depender” a los partidos de sus presiones y demandas.

Estas dos formas, efectos perversos del financiamiento público y dependencia financiera, son las modalidades emergentes en el Ecuador.

²⁸ Puede asegurarse que el casi cuarto de siglo de vigencia de esta etapa democrática, confiere una perspectiva de mediano plazo para la evaluación.

Sin embargo, puede mencionarse que en Ecuador el financiamiento público electoral si ha permitido, con todas las limitaciones expuestas, a la consolidación de la renovación partidaria que acompañó a la redemocratización. En especial, los partidos emergentes, correspondientes a un nuevo “centro político” alcanzaron cierta “profesionalidad” política amparada en la subvención pública de la política. La imagen partidaria y el gasto burocrático pudieron ser asumidos con este ingreso.

El acento central que se ha puesto en el caso ecuatoriano es la multiplicación de controles para evitar la desviación de la norma escrita, antes que asumir reformas que provengan de una seria evaluación de impacto del mecanismo de financiamiento público de los partidos. En este sentido, la concepción de la regulación del gasto electoral – renglón central del financiamiento político – está relacionada con la forma que adquieren las “Superintendencias” del funcionamiento público (bancos, compañías, comunicaciones), en que priman los mecanismo contables antes que visiones más comprensivas.

En consecuencia, la rendición de cuentas que exige la Ley, se limita a formas contables, sin que se pueda realizar evaluaciones más complejas sobre ingresos y egresos, impactos y procesos. Incluso, desde la misma perspectiva contable, no existe un sistema de seguimiento, que debilita la posibilidad de cumplimiento de las normas y alejamiento de la corrupción política.

En el plano jurídico, es preciso lograr más precisas tipificaciones de los delitos y delimitar a los campos de la infracción, en especial, en relación a prácticas financieras. Cabría, asimismo, plantear que dado el campo público en que se cometen las infracciones y delitos, las sanciones no pueden ser exclusivamente económicas, sino que deben implicar a las organizaciones y a los operadores. De este modo, puede responsabilizarse más adecuadamente a los diversos estamentos partidarios y generarse mayores controles internos de la militancia. Como es conocido, los gastos –especialmente los electorales- de los partidos son literales “cajas negras”, que persiguen garantizar la opacidad del gasto ante la militancia, los organismos de control y la ciudadanía.

El control social de la gestión financiera de la política es un tema de extraordinaria importancia. La preocupación social por la corrupción electoral se asocia a la redemocratización, pero recientemente se ha canalizado a través de formas institucionales, bajo apoyo financiero -en lo sustantivo- de internacionales partidarias de Estados Unidos. La susceptibilidad de la opinión pública y técnica consiste en cuestionar la capacidad de los operadores del

control en nombre de la sociedad, para determinar una agenda basada en temas y problemáticas nacionales; o, en su defecto, solamente se allanan a una agenda trasnacional.²⁹

Asimismo, las organizaciones no gubernamentales de control social de los procesos electorales, se han asentado exclusivamente en la relación con la opinión pública.³⁰ De este modo, no han garantizado su sustentabilidad, que consiste en insertar esta práctica de participación social, complementaria de la participación política, en el sistema institucional. Esto es, que el control social debe tener efectos en la política pública, en este caso, de ejercicio de los derechos electorales de la ciudadanía.

Como es conocido, la modernización de los sistemas electorales —en especial la superación de las prácticas fraudulentas— está asociada al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del control social.³¹ Esto supone un mejoramiento de las capacidades técnicas y políticas para diseñar y evaluar sistemas de responsabilización, que trasciendan a los mínimos con que se pretende estabilizar a la democracia en el continente. En especial, se debe colaborar con la autoridad pública en el cumplimiento de las normas de financiamiento público de la política, pero fundamentalmente, la tarea del control social es evaluar la calidad de ese gasto. Esto es, la relación entre la subvención pública a la política y el grado de cumplimiento de las metas deseables planteadas por la sociedad para el sistema electoral.³²

En suma, para garantizar el control social de la gestión político-partidaria es preciso profundizar en la definición conceptual y jurídica de la naturaleza “pública” de la función partidaria y, consiguientemente, de su responsabili-

²⁹ Una agenda trasnacional de control social de las elecciones uniforme para la región tiene como sustento, de un lado, una visión estática y homogénea de la democracia, generalmente asociada al sistema político de Estados Unidos; y, de otro lado, se imponen mecanismos de observación electoral, control del gasto y seguimiento de medios de comunicación.

³⁰ En la última elección se suscribió un instrumento de acuerdo ético electoral, que pronto se perdió como instrumento de referencia para el control social. Sin embargo, es destacable, que los actores políticos respondieron a la presión de la opinión pública para la suscripción del acuerdo.

³¹ En ningún caso se trata de desmerecer la intervención pionera de los organismos de control social de los procesos electorales, que actúan dentro de un nicho demandado por la sociedad ecuatoriana.

³² Es importante enfatizar en la demanda de reforma del sistema electoral surgida desde la sociedad, pues los operadores políticos han mostrado una manifiesta incapacidad para autorreformarse. Los partidos políticos no han podido generar nuevos acuerdos electorales, en especial para superar la definición mayoritaria del sistema, lo que se refleja en la norma constitucional. Los cálculos de intereses electorales impidieron una adecuada formulación. Recientemente han encontrado un sesgo contable para introducir criterios proporcionales, pero sin enfrentar a la opinión pública sobre las consecuencias.

dad pública susceptible de control desde la sociedad. En este sentido, para el caso ecuatoriano, dentro de su contexto normativo, puede ser intrascendente la discusión sobre el eventual carácter privado o semi-público de los partidos. Es preciso, erradicar las prácticas de reserva en la gestión política que se basan en una concepción de los partidos como organismos privados.

Una propuesta de interpretación

El gasto público directo e indirecto en la política debe estar orientado hacia el cumplimiento de objetivos de interés general, sustentados en acuerdos sociales y políticos. El gasto público en la política electoral tiene componentes generales y específicos. Los generales están orientados a la administración de las elecciones, logrando las condiciones para la transparencia de la expresión de la voluntad electoral de la ciudadanía. Los específicos están orientados a la lograr condiciones para la expresión de la voluntad en los actores y adquieren la forma de una subvención económica.

Una subvención económica a la política, y más aun una subvención dirigida hacia un actor específico como son los partidos, debe estar basada en, por un lado, objetivos precisos a conseguir; y, por otro lado, en sistemas de control que optimicen el gasto efectuado.

El gasto público en la política tiene la forma de un subsidio universal ya que alcanza a todos los partidos y organizaciones de independientes, en el caso del Fondo de Reposición del Gasto Electoral; y, a todos los partidos políticos legalmente reconocidos, en el caso del Fondo Partidario Permanente.

Los subsidios universales pueden ser ineficientes o generar efectos perversos respecto de las metas que pretenden lograr.

La evaluación de impacto del subsidio a los partidos debe hacerse desde tres situaciones: a) El subsidio a la vida partidaria durante la vigencia a la democracia, norma y procedimiento que no ha sufrido ningún cambio. B) El subsidio al gasto electoral sin restricciones y/o con restricciones "flexibles". C) El subsidio al gasto electoral bajo las actuales restricciones.

Cabe señalar que el subsidio económico a la política se aplica dentro de una coyuntura política determinada y sobre un sistema partidario y electoral preciso. En este sentido, la transferencia de recursos monetarios y los incentivos económicos se aplican en un sentido determinado. Esto es, profundizan tendencias vigentes del sistema político, por ejemplo, de consolidación del sistema partidario de arrastre o de renovación del sistema partidario y

de sus actores tradicionales. También no es lo mismo transferir recursos y generar incentivos económicos que actúan sobre un sistema electoral mayoritario respecto de un sistema proporcional. Incluso, se debería relacionar la forma y el contenido del subsidio con las formas y objetivos de los diversos niveles de gobierno.

Las hipótesis que pueden plantearse son:

- a. El subsidio a los partidos, distribuido anualmente en partes iguales a los partidos reconocidos, está destinado a financiar su funcionamiento cotidiano. Tiene una forma regresiva en la medida en que los mayores gastos los efectúan los partidos grandes. En este sentido, las organizaciones pequeñas, generalmente las emergentes, logran “más” recursos para su consolidación en términos relativos.

El “funcionamiento partidario” es una abstracción. Bajo esa denominación pueden operar las más diversas situaciones, desde las más próximas a las más alejadas al sentido democrático, que debe acompañar a una forma política financiada. Entre otros factores, estas situaciones se amparan en la ausencia de controles.

Los partidos políticos son una necesidad imprescindible e insoslayable de la democracia. Su crónica debilidad y el desinterés ciudadano hacen necesario crear formas de incentivo, entre ellas el subsidio económico.³³ Hasta ahora, la Ley de Partidos del Ecuador concibe un subsidio económico universal y sin restricciones a los partidos. Esta forma está amparada, en un principio de indudable valor, cual es la necesaria autonomía de la vida política en relación a los intereses estatales y a las presiones de los grupos de poder económico.

Sin embargo, por su sentido público, los partidos, por un lado, están sujetos a la normatividad de control del gasto público; y, por otro lado, a garantizar el cumplimiento de metas constitucionales y del sistema político, cuales es garantizar la canalización de las demandas sociales.

En este caso, el subsidio universal sin restricciones, de un lado, puede cumplir con las normas financieras del Estado; pero, de otro lado, puede amparar –con recursos públicos– funciones y actividades reñidas con la democracia.

La única forma de precautelar los intereses de la sociedad consiste en mejorar la determinación de objetivos de la sociedad para con el subsidio al funcionamiento partidario e incrementar los controles de calidad del gasto. En respuesta, se debe focalizar el subsidio en los objetivos sociales redefinidos para cada coyuntura y crear un sistema de regulación de la calidad del gasto partidario.

³³ Algunas formas son la obligatoriedad del voto y las cuotas de candidatos, entre otras.

En relación con el sistema electoral, esta forma de gasto hasta la pasada elección en que empieza el derrumbamiento de la conformación tradicional del sistema partidario ha acompañado a las tendencias globales del sistema, en especial, la relativa fragmentación basada en cinco partidos grandes y una periferia flotante.

Los objetivos básicos de la sociedad para la presente coyuntura en el Ecuador están relacionados con la renovación de los actores políticos, con la transparencia de la gestión político-partidaria y con el logro de una relación orgánica de los partidos con la demanda social. La regulación de la calidad del gasto público en los partidos debe medir la eficiencia del subsidio una vez focalizado en el cumplimiento de los objetivos.³⁴

Para lograr una adecuada focalización se debe, por un lado, normatizar el gasto de funcionamiento cotidiano de los partidos, para que desde dimensiones comparables sea posible evaluar la calidad del gasto; y, por otro lado, formular un modelo —con definiciones precisas— de gasto, que permita el control y la focalización.

En especial cabe diferenciar los gastos administrativos de los gastos de capacitación dentro de los partidos. Los gastos de personal ligados al aparato de los partidos deben tener una menor prelación que los gastos de gestión política, incluyendo a la capacitación y comunicación interna. Debe prohibirse el pago, con fondos público, de servicios bancarios, multas e intereses.

- b. El subsidio al gasto electoral sin restricciones o con débiles restricciones facilitó la mercantilización partidario-electoral y, consiguientemente, la exacerbación de la presencia pública y manejo de medios de comunicación y de recursos técnicos de los partidos y candidaturas con más recursos económicos. La comparecencia en el escenario electoral estuvo marcada por una evidente desigualdad de recursos, lo que —en su nivel— tuvo efectos en los resultados económicos.³⁵

³⁴ Existe un tema adicional que es la función y responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral. Este organismo no se limita a la canalización del gasto, sino que debe ser el agente de seguimiento del proceso y del impacto. A su vez, es el responsable de la política pública de financiamiento de la política, por lo que debe desarrollar una capacidad técnica de seguimiento y de rendición de cuentas.

³⁵ Es muy difícil cuantificar el gasto electoral público y privado real. Y consiguientemente es también arriesgado cuantificar su efecto en la economía. Sin embargo, a título indicativo puede afirmarse que muy probablemente el gasto electoral en la elección de 1998 (presidencial, parlamentaria y local) superó a la inversión privada en la economía, en el contexto de crisis que atravesaba el país. El sector financiero participó en el financiamiento privado de modo decisivo, y en casos probados, esta participación fue abiertamente ilícita. Como corresponde a las situaciones de crisis, la inversión en publicidad puede incrementarse para contrarrestar a la caída en la demanda. En nuestro caso, la inversión de los agentes económicos privados financieros en la política tuvo la misma lógica para conseguir la legitimidad suficiente para un operador de sus intereses en la crisis.

- c. El subsidio al gasto electoral con restricciones de monto por candidaturas pero sin focalización, ha conseguido mejores condiciones de acceso a la escena pública por parte de los partidos, pero también efectos perversos por su carácter de indiscriminación en la transferencia de recursos.³⁶ El efecto central del carácter universal del subsidio es “liberar” recursos a los partidos con más acceso al financiamiento privado, generando una diferencia tecnológica en los recursos técnicos de campaña, cada vez más grandes e insalvables.³⁷

Los objetivos que se persiguen en el sistema electoral para la coyuntura se alejan por la ausencia de focalización. El efecto perverso del subsidio universal en la política es que perfecciona a la forma de la inequidad a través de los recursos tecnológicos, e impide la emergencia de nuevas organizaciones, por los límites de exposición pública –que compiten inequitativamente con las organizaciones tradicionales- y por la diferencia que se profundiza en el acceso a recursos.

Julio 2003

³⁶ Actualmente sólo controla el gasto en periódicos, radios, revistas y canales de televisión a nivel nacional.

³⁷ En general, la legislación que restringe el gasto electoral ha acompañado a la sensibilización de la sociedad frente a la crisis y a la necesidad de control de la corrupción. A su vez, en relación con economía, la regulación del gasto opera paralelamente a la “dolarización” de la economía y al cambio en la estructura de costos y precios que implicó. La internacionalización de los precios de los factores de la economía cambió sustantivamente los gastos electorales en dimensiones aun no cuantificables. En la última campaña fue evidente la disminución global de la utilización de recursos, aunque algunas candidaturas exhibieron mejores condiciones tecnológicas. Básicamente por la reducción del tiempo de campaña y mas no por una actitud concientemente adoptada por los partidos políticos para controlar el gasto electoral, algunos informantes involucrados en las campañas han mencionado de una disminución de alrededor al 50% menos que en las campañas anteriores. Cabe mencionar, que la irrupción de una crisis económica –como la que opera visiblemente en Ecuador desde 1998- no necesariamente conduce a una baja en el gasto electoral, sino que, como se mencionó, más bien contribuyó a incrementar los montos de donaciones y fue la campaña electoral más costosa de la historia de la democracia. La relación entre publicidad y crisis también opera en temas electorales, tanto en que la “empresa”/candidatura electoral busca expandir sus nichos de mercado y “blindarlos” frente a la competencia, cuanto los donantes buscan asegurar la “favorabilidad” gubernamental.

Anexo 3

RESUMEN DEL FONDO PARTIDARIO PERMANENTE Y DE LA REPOSICIÓN AL GASTO ELECTORAL 1978 - 2003					
AÑO	FPP	RGE	COTIZACIÓN	FPP (dólares)	RGE (dólares)
1978	12,150,000.00		25	489,919.35	---
1979	12,950,000.00	12,950,000	25	522,177.42	522,177.42
1980	22,650,000.00	22,650,000	25	913,306.45	913,306.45
1981	34,727,968.61		25	1,400,321.31	---
1982	32,385,000.00		33	981,363.64	---
1983	30,000,000.00		48	625,000.00	---
1984	38,025,000.00	38,025,000	557	68,267.50	68,267.50
1985	90,000,000.00		557	161,579.89	---
1986	91,397,000.00	44,257,300	557	164,087.97	79,456.55
1987	71,000,000.00		557	127,468.58	---
1988	218,000,000.00	198,000,000.72	557	391,382.41	355,475.76
1989	351,500,000.00		557	631,059.25	---
1990	583,500,000.00	583,500,000	577	1,011,265.16	1,011,265.16
1991	852,200,000.00		1,066	799,437.15	---
1992	1,292,500,000.00	1,292,500,000	1,475	876,271.19	876,271.19
1993	1,975,000,000.00		1,970	1,002,538.07	---
1994	2,416,500,000.00	2,416,500,000	2,274	1,062,664.91	1,062,664.91
1995	2,766,000,000.00		2,760	1,002,173.91	---
1996	2,766,000,000.00	5,687,283,693	3,244	852,651.05	1,753,170.07
1997	9,221,226,000.00		4,031	2,287,577.77	---
1998	11,750,446,000.00	11,750,446,000	5,490	2,140,336.25	2,140,336.25
1999*	740,861.16		12,038	61.54	---
2000	1,315,493.36	1,315,493.36	24,985	52.65	52.65
2001	2,449,293.00			2,449,293.00	---
2002	2,816,900.00	2,816,900		2,816,900.00	2,816,900.00
2003	836,000.00			836,000.00	---
TOTAL	34,636,315,516.13	4,608,382,300.72		23,613,156.43	11,599,343.92
TOTAL EN DÓLARES DE FPP Y RGE					35,212,500.35

* A partir de este año los valores están dados en dólares estadounidenses.

Bibliografía

Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis, "El financiamiento electoral en el Ecuador", en *La Financiación De La Política En Iberoamérica*, lidh - Capel, 1998.

Codificación de la Ley de Partidos Políticos

Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional, Quito 2002.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral

Payne M., Et. Al., *Democracias In Development: Politics And Reform In Latin America*, Inter-American Development Bank And International Institute For Democracy And Electoral Assistance, Washington D.C., 2002.

Reglamento Orgánico Funcional del Tribunal Supremo Electoral

Tribunal Supremo Electoral, Centro de Información y Documentación Electoral, Resultados Electorales 2002.

The Carter Center, *Financing Democracy In The Americas: Political Parties, Campaigns And Elections*, March 17 – 19, Atlanta 2003

Revista Vistazo No. 778, Enero 6, 2000

www.participacionciudadana.org.ec

www.tse.gov

JOSÉ PERALTA: Evolución de un pensamiento creador

César Albornoz Jaime

José Peralta es, indudablemente, uno de los pensadores fundamentales de la historia ecuatoriana. La evolución de su pensamiento está marcada por precisos derroteros de su vida: la *regeneración de la patria*, dominada en su tiempo por la férula corruptora del clericalismo y sus aliados políticos conservadores; y, el cumplimiento de lo que considera el *destino de la raza humana*: su constante perfeccionamiento a través de la ilustración y la modernización, mediante la educación, la ciencia y la técnica, es decir, la reorganización racional de la sociedad, incluida una adecuada religión natural garantizada por la más absoluta tolerancia.

En esa búsqueda por contribuir con su país y su pueblo, Peralta pasa por la más profunda metamorfosis ideológica, conforme le dictan su moral y sentimientos, además de sus primeros desencuentros con una política hipócrita que contradice los postulados que defiende y a la verdad que persigue incansablemente.

El catolicismo doctrinario inculcado por los jesuitas en su formación estudiantil, le causa el mismo desengaño que debió sufrir Descartes cuando decide someter a duda todo un cúmulo de falso y estéril conocimiento. En escuelas, colegios, liceos y universidades, recuerda, el loyolismo se había encargado de perpetuar la dominación conservadora, mediante, la formación hábil y prodigiosa de sucesivas generaciones de parias, de multitudes abyectas y sin vista, de una sociedad *sui generis*, supersticiosa y fanática, adecuada para base y defensa del omnímodo poder sacerdotal. ¿Qué inteligencia modernamente nutrida había de irradiar en esos tenebrosos albergues de murciélago? Tan absurda era la doctrina que recibíamos en los colegios que después –cuando hemos podido adquirir conocimientos en las ciencias modernas–, hase apoderado de nuestra alma verdadera indignación contra los maestros traidores que, por obedecer una consigna criminal, malgastaron nuestros mejores años en extraviar-

nos la mente y atrofiarnos el cerebro con una enseñanza propia de la Edad Media.¹

Se encuentra a sí mismo como portador de una ignorancia cuya magnitud veía con espanto.² Dolorosamente la va superando, en la primera mitad de los años ochenta del siglo XIX, hasta su descenso al *infierno*, un lugar especial creado y así bautizado por la censura clerical en la hermosa biblioteca de los mercedarios de Quito, similar el escenario al monasterio del siglo XIV tan bien descrito por Umberto Eco en *El nombre de la Rosa*. Jamás olvidará Peralta el día que el Dr. José Fernández de Córdova, hombre ilustrado y progresista, decidido por la juventud estudiosa, le guió por una escalerilla que terminaba en una pequeña y maciza puerta, "donde estaban confinados todos los pensadores que han iluminado y cambiado la faz de la Tierra": los más grandes filósofos y científicos modernos.³ Allí encuentra la luz que clérigos y frailes ocultan a los humanos, mortal veneno, según ellos, *fuertes alimmentos* que no todos pueden digerir, si se infiltrasen en sus almas. Las famosas medidas precautelatorias, en definitiva, del Índice de la iglesia romana, para mantener sumisos, supersticiosos y fanáticos a sus corderos, para poder controlar, gracias a la ignorancia y el temor, sus actos. De allí, como Prometeo liberado, saldrá el joven Peralta a llevar la luz al pueblo, impronta que no abandonará hasta el final de sus días.

Hace suyas las ideas liberales, pero no las tibias y moderadas, o las de acomodo y compromiso con las clases explotadoras, sino las radicales, las llamadas a hacer la mayor transformación social experimentada en la historia ecuatoriana. Y como la luz llega a las mentes a través de textos con ideas esclarecedoras, funda frenéticamente uno tras otro periódicos del nuevo credo para difundirlas y trazar las tareas que deben emprender los ecuatorianos, para dejar atrás los lóbregos tiempos medievales, tiempos de intolerancia, fanatismo, superstición, ignorancia, sumisión, etc., tan bien descritos por él mismo en páginas antológicas de su amplia producción sobre el tema. La consabida respuesta de autoridades civiles y eclesiásticas contra sus periódicos libertarios no se hace esperar: censuras, clausuras, anatemas, excomuniones, calumnias y dicterios que soporta estoicamente, sin arredrarse, aunque peligre su vida.

Desde entonces, tempranamente, su preocupación esencial es por las masas populares, por los ecuatorianos humildes, por los parias de su tierra, por el

¹ José Peralta, *Eloy Alfaro y sus victimarios*, segunda edición, Offset Monsalve, Cuenca, 1977, p. 14.

² José Peralta, *Mis memorias políticas*, Infoexpres, Quito, 1995, p. 8.

³ *Ibidem*, pp. 8-11.

proletario, “ese ser indefinible que vemos cruzar nuestras calles, abrumado con la indiferencia de sus hermanos, y llevando a cuestas la miseria y el dolor”, nacido “para servir: ni esperanza para el corazón, ni luz para la mente, ni elevación para el alma le ofrece la sociedad, en cambio de sus desvelos”,⁴ como escribe en un artículo publicado en 1889, en su semanario democrático *El Constitucional*. Gente sencilla, trabajadores cuya vida transcurre, en ciudades y campos, en la mayor indignidad e indolencia, por la crueldad de quienes han convertido a esa gran masa humana en fuente de enriquecimiento y de explotación.

Para junio de 1895, por derecho propio, Peralta tiene un bien ganado y merecido prestigio. Se ha convertido en uno de los ideólogos nacionales del liberalismo radical, al que las masas en la ciudad de Guayaquil vitorean y consideran junto al nombre de Alfaro, el suyo, para regir los destinos de la patria, de acuerdo a lo que afirma el historiador Jorge Núñez.⁵ Hasta 1897 seguirá con su periodismo doctrinario para enrumbar la revolución ganada por las armas, sin omitir críticas y expresar desilusiones cuando cree que se está desviando el gobierno o el parlamento del camino correcto. Sobre su actuación en los gobiernos de Alfaro, su labor y participación es ampliamente conocida. Al respecto, baste señalar que acompaña al Viejo Luchador en los momentos más difíciles de su gestión y es artífice, junto a él, de las mayores conquistas materiales y espirituales, de la implantación de las nuevas instituciones liberales y de una defensa denodada de la soberanía y de la integridad del territorio nacional. Esa titánica labor cumple, hombro a hombro, con los constructores del nuevo Ecuador desde los más distintos y altos cargos públicos: la gobernación del Azuay, los ministerios de Educación, de Cultos, de Hacienda y de Relaciones Exteriores, desde el parlamento, etc.

Luego, después de la hoguera bárbara y la frustración liberal, en el destierro reflexionará profundamente sobre aquello que se debe hacer para retomar lo que había elegido como su razón de vida: la regeneración de la patria, traicionada cruel y sanguinariamente por la componenda de la plutocracia porteña y los terratenientes de la sierra. Amargamente, con lacerantes pensamientos que podrían aplicarse a muchos conflictos de nuestro convulsionado planeta de hoy, descubre las facetas irracionales de los humanos, al referirse a la carnicería causada en el país por los victimarios de sus amigos y coidearios, y se pregunta:

⁴ José Peralta, “El proletario”, en *El Constitucional* N° 2, Quito, 12 de junio de 1889.

⁵ Jorge Núñez, “José Peralta, un pensador latinoamericano en la época de emergencia del imperialismo”, en Jorge Núñez Sánchez (editor), *Historia política del siglo XIX*, Colección Nuestra Patria es América N° 3, Editora Nacional, Quito, 1992.

¿Cuándo, cuándo cambiarán los feroces instintos de la raza humana? ¿Cuándo, cuándo darán sus frutos saludables la filosofía y la moral perfeccionadas? ¿Será eterna la generación del mal, entre los hombres?... No podría tal vez contestar categóricamente a estas preguntas, porque los hechos con su brutalidad abrumadora, me saldrían al paso y aplastarían toda esperanza próxima de regeneración, todo vaticinio de humanización del hombre, todo brote de optimismo respecto de la sociedad futura. Penoso es llegar a estas conclusiones, para quien, como yo tiene fe en el progreso humano y en la redención de los pueblos; pero ahí están los hechos, combatiendo nuestras convicciones y burlándose de nuestra tal vez risible sociología. Contradicción de la mente, o desaliento del espíritu. Lo cierto es que la lucha interior en el hombre que piensa es el mayor de los tormentos imaginables...⁶

Ante esa constatación, a pesar de que aborrece la violencia para redimir a los pueblos, no le queda más que reconocer una ley ineluctable de la evolución de la sociedad: "Las revoluciones son feroces por naturaleza; y en países adelantadísimos hemos visto escenas que avergonzarían a los caníbales ¡Es la lógica brutal de las reacciones contra la opresión y el crimen, ante la que es impotente la civilización más avanzada!".⁷ En *Eloy Alfaro y sus victimarios* desarrollará más tarde su comprensión de la revolución, en clara concepción dialéctica: las "revoluciones que cambian la faz de los pueblos, que destruyen el edificio antiguo y lo reconstruyen con materiales y sobre planos modernos y sapientes, que redimen y salvan a las naciones, son fruto exclusivo de premisas históricas y sociales, de elementos de transformación lentamente acumulados por los mismos gobiernos que, en su caducidad, caminan a la ruina, de tropelía en tropelía, de crimen en crimen, como arrastrados al abismo por fatalidad".⁸

Tampoco puede soslayar el silencio y la complicidad del imperialismo yanqui, en el desenlace de la confrontación entre los que propugnan reformas más radicales en nuestra patria, y los que sólo velan por mezquinos intereses de clases privilegiadas. Empieza a madurar su antiimperialismo, el mismo que había empezado a tomar contornos claros desde 1900, cuando canciller de la república, tiene que mostrar sagacidad ante las pretensiones del imperialismo emergente, por adueñarse a cualquier precio de nuestro archipiélago de Galápagos.⁹ O más tarde, en las mismas funciones, cuando el país

⁶ José Peralta, *Escritos del destierro*, Lima, 1914, Inédito.

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Eloy Alfaro y sus victimarios*, op. cit., p. 7.

⁹ Jorge Núñez, op. cit., p. 13.

del Norte, de mediador en nuestro secular conflicto de límites con el Perú, intenta llevarnos a acciones perjudiciales al interés nacional. En los inicios de 1914, tiene ya una visión muy clara de lo que convertirá más tarde en una teoría original, al escribir *La esclavitud de la América Latina*, una de las concepciones más avanzadas para su tiempo, acerca del significado nefasto del imperialismo norteamericano para los latinoamericanos. Deberían escucharlo atentamente, esos mandatarios serviles que han avergonzado por décadas y retrasado infamemente el desarrollo de los que vivimos al sur del Río Grande:

El apostolado *yankee* está de moda: el gobierno de la gran república americana se ha declarado supremo civilizador y moralizador de los pequeños Estados de la América latina, que más allá no va el fervor del genial apóstol. El fundamento de su evangelio novísimo, no es por cierto, el amor a la humanidad ni el empeño por el perfeccionamiento de los pueblos: ¿qué les importan la humanización de las sociedades ni el desenvolvimiento del espíritu y de la moral en los latinoamericanos, a esos *reyes* del hierro y del cobre, del petróleo y del carbón, del trigo y del tocino, de las patatas y de cuanto encierra la creación? Nada, absolutamente nada: toda su filosofía se reduce a la ganancia sin obstáculos y en escala siempre creciente. Quieren la paz en las naciones consumidoras de sus productos, porque la guerra perjudica el comercio y disminuye el lucro de aquellos poderosísimos *reyes*: quieren tranquilidad inalterable en Centro y Sur América, simplemente porque las conmociones civiles estorban el desarrollo del imperialismo comercial *yankee* en nuestros países. Norte América entiende su apostolado pacifista de hoy, como entendió su papel de libertador y protector de las Antillas españolas ayer; es decir, relacionándolas estrechamente con sus propios intereses... De aquí nace el que, si la revolución le trae mayor ventaja al *apóstol de la paz*, se decide por ella y la favorece, como lo está haciendo hoy mismo en México, mal que les pese a las humanitarias doctrinas que acá nos predica. Es verdad que, según dice Wilson, obra así en la tierra de Moctezuma y Juárez, porque el general Huertas es un asesino: está manchado con la sangre de Madero; y la gran nación civilizadora no debe ni puede reconocer a un gobierno nacido del crimen. Sublime. Pasemos por la intromisión de un Estado extranjero en los asuntos internos de otro Estado independiente y libre; pasemos por este gran atentado de limitar la soberbia del país vecino, erigiéndose en tutor de un pueblo, y en juez de sus gobernantes; pasemos por ese despedazamiento escandaloso del derecho internacional; y ni así podremos justificar la actitud del neocivilizador de nuestros pueblos. Si las manos ensangrentadas son obstáculo

insuperable para gobernar un país, según el entender de Wilson; si no deben ni pueden ser reconocidos los gobiernos engendrados por el asesinato, ¿cómo sucede que la misma gran república ha reconocido al general Plaza y mantiene buenas relaciones con este criminal manifiesto?... ¡Oh! Moral, cuánto, cuánto se abusa y se juega con su augusto nombre! ¡Y estos moralizadores son los que más nos ultrajan, los que más condenan nuestras luchas intestinas, los que más nos amenazan, los que nos tienen por destituidos de todo sentimiento de justicia y virtud! Y enseguida nos abruman con *buenos ejemplos*: necesitan una extensa zona de territorio para la apertura de un canal interoceánico, y se lo arrebatan a Colombia, alevemente, favoreciendo uno como parricidio contra aquella nación: quieren evitar que se abra otro canal que haría competencia al de Panamá, y pisotean la soberanía de Nicaragua, cuyos *protectores* se declaran por la fuerza: quieren apoderarse de otro retacito de México, y apoyan a Carranza y Villa, soplando en la hoguera de una guerra vandálica y desastrosa. ¡Buenos civilizadores y moralistas! Filipinas, Cuba, Puerto Rico, etc., pueden dar testimonio de la sinceridad de estos apóstoles de la moral, de la libertad y la paz.¹⁰

Mientras rememoramos este valiente alegato sin concesiones al imperio, de una claridad abrumadora que parece escrita al calor de los acontecimientos del mundo y de la región latinoamericana de nuestros días, ahora mismo, en nuestro país trabajan con entusiasmo digno de mejor causa, pajes del FMI, propulsores de Alcas y minialcas e irresponsables que no comprenden las consecuencias de involucrarnos en el Plan Colombia, permitiendo mancillar la tierra de sus mayores con bodegas que se pueden convertir en cualquier cosa, preparándose para el triste papel de cipayos de la USA Army, incluso irrespetando la majestad de las leyes y la jerarquía de los poderes del Estado. A la inexplicable actitud de aquellos gobernantes latinoamericanos de entregarse ciegamente en sus brazos, que justifican con los supuestos beneficios que obtendríamos, se aplica con precisión lo que posteriormente dirá en *La Esclavitud de la América latina*: “Miopía de espíritu, desconocimiento de la historia americana en la última centuria, falta de iniciativas propias o traición solapada en los dirigentes de esas infelices repúblicas. Si esos gobernantes no son traidores, hay que juzgarlos como incapaces de pesar y medir el presente, y mucho menos de vislumbrar el porvenir”.¹¹ Y se hace la pregunta que esos incapaces o traidores evitan formularse: *¿Cómo soñar en la unión con una potencia que no medita sino esclaviza a sus hermanas?*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ José Peralta, *La esclavitud de la América latina*, Cuenca, 1975, p. 6.

Regresemos, mejor, a las profundas reflexiones que José Peralta hace en su exilio limeño, recapitulando y sometiendo a severa autocrítica los errores cometidos por las administraciones alfaristas, con miras a enmendarlas cuando el radicalismo liberal, levantado en armas con el Coronel Concha a la cabeza, en ilusión que no se cumple, redima la sangre derramada del Caudillo y sus correligionarios. Varios son los errores que reconoce de la actitud de los radicales en el poder arrancado por los *evolucionistas* como sarcásticamente califica a la alianza antinatural de liberales y conservadores:

Debilidades de alma y condescendencias culpables con los prejuicios de la sociedad, de las que también me acuso: imitadores en todo, de los revolucionarios idealistas, no nos hemos atrevido a realizar una revolución verdadera, y descuajar para siempre el árbol venenoso, extirpando sus raíces a fin de evitar los renuevos. Hemos adoptado por un error político, como exacto el especioso axioma de Bazire; y creído también que las medidas supremas contra la superstición, en un pueblo supersticioso y fanático, constituyen otros tantos crímenes de Estado. Cuando necesitábamos un Combes, hemos procedido como tímidos conciliadores. La fórmula de todas las debilidades revolucionarias, la síntesis de todas las indecisiones políticas, la más cara de la cobardía en las reformas, es la palabra tolerancia; y en el Ecuador la hemos adoptado en un sentido irrestricto y absoluto; como clave de sapiencia administrativa, como la base del genuino liberalismo, como el distintivo de la filosofía regeneradora de la patria; siendo así que esa palabra deslumbradora no es aplicable al origen mismo de los extravíos populares ni a su perpetuación en las generaciones futuras. La tolerancia es obligación ineludible del Estado, respecto de la sociedad actual; y en cuanto a las ideas e instituciones toleradas, no se salgan del marco de la moral y de los intereses de la nación. Ese respeto, aun a los errores de los asociados, ese acatamiento a todas las ideas adoptadas por las diversas agrupaciones de ciudadanos, esa imparcial y equitativa libertad concedida a la conciencia de cada cual, ciertamente, son la base y el distintivo del liberalismo doctrinario; pero no han de ir jamás hasta la complicidad con los criminales, con los envenenadores de la fuente misma de la vida nacional, con los que maquinan a la continua la ruina y degeneración de los pueblos; porque esto sería un atentado de lesa patria, un suicidio del gobierno, que tal hiciera, una como conjuración contra el perfeccionamiento humano. Todo derecho está limitado por el derecho del otro; y la tolerancia debida a las creencias de los individuos, no puede extenderse y pasar por sobre la seguridad y la existencia misma de la sociedad, ni menos sobre los trascendentales destinos del linaje humano.¹²

¹² José Peralta, *Escritos del destierro*, op. cit.

Así, apenas llegado a Lima, empieza a bosquejar las ideas que le servirán de base para escribir sus obras filosóficas y políticas fundamentales, donde el énfasis, como siempre está en el pueblo, a quien reiteradamente dedica sus trabajos de los más variados géneros. Su estadía en la capital peruana incrementa sus conocimientos de las ideas socialistas. Suma al conocimiento de los ingleses, franceses y españoles (Owen, Meslier Fourier, Saint Simon, Enfantin Cabet, Lui Blanc, Vermorel, Fernando Garrido, etc.), el pensamiento de González Prada, el Montalvo del Perú, como lo llama, cuyas *Horas de lucha* cita, haciendo suyas varias ideas.¹³

Justamente a esta faceta de José Peralta nos queremos referir, finalmente. Uno de los aspectos más polémicos y menos estudiados de su pensamiento: el relacionado con sus ideas socialistas.

Hay quienes sostienen que es pionero, precursor o portador de matices de esa ideología. Otros dicen que no hay que forzar las cosas y que es preferible dejarle como el ideólogo más avanzado del liberalismo radical. Los tonos varían entre los que defienden una u otra posición. Lo cierto es que, guste o no, sáquense las conclusiones que se quieran, luego de analizar sus escritos al respecto, hay una verdad incontrovertible: Peralta se refiere al socialismo como doctrina filosófica y como alternativa política de desarrollo y organización social en muchos de sus escritos.

Estos escritos en su mayoría son artículos de apreciable extensión, elaborados después de la masacre del 15 de Noviembre de 1922, época de gran reacción popular por la calamitosa situación económica que atraviesa el país. Solidarizándose con los trabajadores dirá Peralta:

Después de la muerte del Regenerador Ecuatoriano, no se ha dado un paso más a favor del proletariado ni de la raza india. Por el contrario, grandes masas de indios inermes han sido bárbaramente fusilados, repetidas veces, en casi todas las provincias andinas, sólo porque agrupadas sus víctimas, pedían protección y justicia. Y en Guayaquil, baluarte de las libertades públicas, el pueblo fue asesinado de manera infame y cobarde, sin respetar niños ni mujeres, porque solicitaban pan y trabajo.¹⁴

Ve como el edificio pacientemente levantado por el liberalismo verdadero, en medio siglo de lucha contra el bando tradicionalista, se derrumba por la

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ José Peralta, "¡Pobre pueblo!", en *Años de Lucha*, t. I, Editorial Amazonas, Cuenca, 1974 p. 150.

debilidad de los gobiernos plutocráticos que permiten el avance de la reacción conservadora. Es la época de su rectorado de la Universidad del Azuay, cuando escribe "El problema obrero", "La cuestión social", "Lecciones al pueblo", su "Discurso" -con motivo de la fundación de la Sociedad Ilustración Obrera del Azuay, de la cual es nombrado su Presidente honorario-, cuando plantea convencido que la hora del socialismo no ha llegado:

Desequilibrada la sociedad por ancestrales y añejas injusticias, por absurdos prejuicios y profanación de las santas leyes de la naturaleza, la hora del triunfo socialista, pero del socialismo científico, humanitario y justo; un socialismo que es sólo una faz, una ampliación, un avance ventajoso de las libertades y garantías del ciudadano, un socialismo que no busca sino la felicidad de todos los asociados, la extirpación del pauperismo y las desigualdades impuestas por la tiranía y las malas pasiones, la restauración del amor y la fraternidad universales.¹⁵

Es un socialismo pequeñoburgués, o socialdemócrata si se quiere, que plantea la repartición de los medios de vida, principio que considera el más hermoso ideal del socialismo, sin abolir la propiedad sino dividirla "a fin de hacer que todos, o siquiera el mayor número posible, llegue a ser un propietario". Es francamente opuesto a la solución que los bolcheviques en ese mismo tiempo están llevando a cabo en la Unión Soviética. Tampoco comparte las ideas de los anarquistas. Peralta es más próximo a los ilustrados franceses, a los más avanzados, recuerda mucho su pensamiento célebres pasajes del ginebrino Rousseau que tanto admira.

El liberalismo, ha terminado por aceptar, por más radicales que sean sus postulados ya no es suficiente. Las ideas socialistas maduran definitivamente en su espíritu, conforme éstas toman cuerpo en el país, y cada vez más, primero regionalmente, luego a nivel nacional, van ganando el espacio como consecuencia de la crisis y la catastrófica situación en la que los nefastos gobiernos plutocráticos han sumido a la patria. Cree factible ya para ese entonces, una fusión de lo mejor del liberalismo con lo promisorio de la nueva doctrina social que atraviesa América toda de extremo a extremo. Piensa que es factible un *liberalismo socialista*, que si cotejamos con el clásico de los utópicos europeos es mucho más avanzado, porque Peralta, desde antes, desde su radicalismo liberal, siempre tuvo muy en alto el papel del pueblo en la transformación social, al contrario de los europeos que demuestran cierto temor, desprecio, etc. a las masas, sosteniendo que la transformación debe hacerse, en la tradición platónica, por los mejores: es decir,

¹⁵ José Peralta, "El problema obrero", en *Años de lucha*, t. III, Cuenca, 1976, pp. 296-297.

una revolución desde arriba. Peralta, no. Todo lo contrario como se desprende de múltiples escritos. Incluso alienta a los trabajadores a despertar y dirigir los destinos de su patria. “La fuerza del Estado está en el pueblo”. “Los obreros son sagrados, porque ellos son los únicos que elevarían la República a la altura de la civilización moderna: son los *hombres nuevos*, en cuyo engrandecimiento estriba el progreso nacional”,¹⁶sostiene.

En su Discurso, con motivo de la fundación de la Sociedad Ilustración Obrera del Azuay, el 1º de Mayo de 1925, dice en el aula magna de la Universidad de Cuenca: “la época actual está marcada por la emancipación del trabajo... Este siglo es vuestro: siglo de valoración de las verdaderas fuerzas vivificantes de la sociedad, siglo de reivindicación del derecho y la justicia, que todos los despotismos le han negado al obrero”, al del taller y al labrador de la tierra; “vosotros seréis los creadores de la futura patria: la reivindicación de los justísimos derechos del trabajo, será la base granítica del porvenir de la democracia ecuatoriana”. E introduce un nuevo momento en el desarrollo de sus ideas acerca del socialismo: “Dada la situación, ha llegado la hora de plantear el problema en el terreno que los estadistas denominan *Socialismo de Estado*, es decir socialismo dirigido, encausado por los mismos gobernantes, que se colocan a la cabeza del movimiento, para suavizarlo y hacer que sea beneficioso y tranquilo. Ya no es posible retardar la concesión de las garantías a que es acreedor el obrero”. Se inclina por la vía pacífica de la toma del poder, y clama por la educación de los trabajadores “para ponerse al nivel de las clases privilegiadas”: Quiere por ese camino, el de la vía electoral, que lleguen a la legislatura “hombres probos y prácticos salidos del propio seno del pueblo trabajador”, para reemplazar a los “ignorantes y venales”. El socialismo de Estado que propone, debe proteger el trabajo y “reprimir la opresión del capitalismo” y tender, mediante medidas que propone, la supresión paulatina del proletariado, poniendo la propiedad agraria, en lo posible, al alcance de los pequeños haberes”. Señala la necesidad de la protección de las industrias, la redención de la agricultura “fuente perenne de riqueza” eliminando absurdos sistemas económicos, exonerando de gravámenes prediales a las pequeñas propiedades del indio y del labriego”. Ahí mismo se compromete a dar inicio a una serie de conferencias de Extensión universitaria para la clase obrera.¹⁷

Una de ellas es el trabajo que titula “Lecciones al pueblo”, donde introduce un nuevo concepto: *socialismo liberal*, aquel “que no suprime ningún dere-

16 “¡Pobre pueblo!”, op. cit., p. 139.

17 “Magistral discurso del Presidente Honorario del Comité Sr. Dr. D. José Peralta, pronunciado el 1º de Mayo en la sesión Solemne”, en *La Ilustración Obrera* Nº 1, Cuenca, 10 de mayo de 1925.

cho, sino que anhela que todos los asociados, gocen de los derechos sociales, con la posible igualdad”.¹⁸ Ahí plantea, nuevamente, que la vía para instaurar el programa socialista es a través de los comicios: “elegid mandatarios patriotas, amantes sinceros del pueblo, preparados para la obra de redención que nos ocupa, y vuestros anhelos serán pronta y satisfactoriamente colmados”. Al calor de las ilusiones que presenta la revolución juliana plantea también la alianza de los obreros con los indios y el ejército, para llevar a cabo la gran tarea; reforma agraria que reparta latifundios incultos y los de la Junta de Beneficencia a precios justos; abolición definitiva del concertaje; reforma fiscal y tributaria que incentive la producción agrícola e industrial y proteja el valor del dinero. Y en lo espiritual: multiplicación de escuelas rurales, obligación de grandes propietarios e industriales a asegurar maestros para la educación de los hijos de los trabajadores; prohibición absoluta de trabajo de menores de 15 años; creación de escuelas nocturnas y extensión universitaria para los trabajadores; libre asociación obrera; redención definitiva del indio convirtiéndole en ciudadano real de la república; promulgación de leyes laborales como protección por accidentes de trabajo, etc., etc.

Más tarde, en 1927, escribiré, “La fuente del socialismo”, artículo con el que contribuye para la revista *Llamarada* de los estudiantes universitarios de Quito. Y posteriormente, en 1930, sus discípulos A. Moreno Mora, Luis Monsalve Pozo y César Andrade y Cordero, fundadores de la revista de renovación *Mañana*, de clara orientación socialista, conseguirán que colabore con un artículo más sobre el tema: “El proletariado en el Ecuador”. En este escrito describiré, tomando gran parte de sus “Lecciones al pueblo”, la miserable situación del proletariado ecuatoriano, con salarios ínfimos, expuestos constantemente al desempleo y sus familias a las enfermedades, sin acceso a alimento digno ni a medicinas. Lo mismo de siempre, lo que ha venido denunciando desde 1889: hambre, carestía de la vida, impuestos, falta de educación, ambiente favorable para la delincuencia y desesperación de las masas lo que describe Peralta. Mientras en el polo opuesto, la tiranía del capital con complicidad del Estado, y “el capitalista, enriquecido con el trabajo de ese hombre a quien los pesares ahogan, lo mira sucumbir sin conmoverse”.¹⁹ La conclusión lógica, predice convulsiones sociales, ante la explotación e indiferencia con “ese inmenso grupo de víctimas de la injusticia social, de la despiadada ambición del capitalismo, de la imprevisión de los gobernantes y las leyes, de la incuria con que los Poderes Públicos ven

¹⁸ José Peralta, “Lecciones al pueblo”, en Oswaldo Albornoz Peralta, *José Peralta, periodista*, Centro de Impresiones de la FACSIO, Quito, 2000, p. 110.

¹⁹ José Peralta, “El proletariado en el Ecuador”, en *Mañana*, Cuenca, febrero de 1930. p. 311.

amontonarse en el horizonte, esas nubes precursoras del rayo y de las tormentas sociales, sin que nadie se proponga conjurar tan temible y asoladora tempestad”.²⁰ Palabras dichas hace 73 años, que no son más que la extensión de esa incuria e injusticia social que preludian tempestades sociales.

Activo políticamente hasta casi las postrimerías de su vida, como líder del partido que cada vez más se aleja del pueblo para convertirse en expresión de los intereses de la burguesía compradora y vendedora, en donde la ganancia es el único móvil de sus actos, sus posiciones se radicalizan, y cada vez está más convencido que el socialismo es la única posibilidad, la única salida para el Ecuador. Esto se manifiesta con claridad cuando en la década de los treinta Arroyo del Río pretende la candidatura a la presidencia por el partido liberal. En la Asamblea, reunida en Quito con este fin, su oposición es abierta, porque piensa que “el triunfo de su candidatura significaría la ruina económica del país, el recrudescimiento de la explotación, la lápida funeraria a los ideales todos de los partidos de izquierda”. Hoy que la historia ha dado su veredicto, le da la razón a quien de tanto bregar en la política nacional, tiene una penetrante intuición cercana a la profecía. Y es tajante en su argumentación: “El gobierno de Arroyo del Río nos entregaría maniataados al imperialismo extranjero, puesto que el Sr. Arroyo es el vocero jurídico, el representante de sociedades extranjeras absorbentes”. Y concluye que apoyarle, en nombre de la supuesta unidad y hegemonía del partido, sería una claudicación cobarde de los principios del radicalismo. “Frente a nuestra vergonzosa debilidad, el socialismo será ahora una fuerza moral incontrastable. Frente a esta ambición bastarda de los liberales, el socialismo constituirá ahora, más que nunca una noble aspiración legítima”.²¹ Palabras de quien ha hecho todos los esfuerzos por reconstituir el radicalismo, cuyo ocaso ha llegado definitivamente. En esa circunstancia, el socialismo es la alternativa.

El socialismo que propugna Peralta, si bien es precursor por las condiciones de retraso y desarrollo industrial incipiente del Ecuador, difícilmente puede calificarse de utópico. Al contrario, el suyo está más cerca de la realidad, de lo factible, para poner las bases de lo que el mismo define como socialismo científico. Peralta no sueña con Icarias como Cabet, ni con falansterios como Fourier, tampoco imagina islas de armonía y bienaventuranza como Moro, Campanella o Mably. Él tiene una ventaja sobre todos ellos, a diferencia de los constructores de sociedades ideales, él ha gobernado y ha jugado un papel preponderante en la transformación social de su país; y las frustra-

²⁰ *Ibíd.*, p. 310

²¹ Documento personal que reposa en el Archivo de José Peralta.

ciones, las desilusiones, las traiciones y las mezquindades humanas relacionadas con el poder que tan profundamente conoce y describe en sus obras políticas fundamentales, le han permitido reflexionar creativamente, con criterio más práctico, sin traslados mecánicos de experiencias diferentes a nuestra realidad.

Es más, Peralta diseña alternativas políticas que den continuidad al proyecto radical truncado por el contubernio de terratenientes y liberales de derecha. No tiene tampoco la limitación de la gran mayoría de socialistas utópicos, que al no entender el papel de los trabajadores en la transformación de la sociedad, les excluyen, les menosprecian y les consideran incapaces de un rol principal. Es denominador común de los utópicos más destacados el creer posible la revolución desde arriba, evitando al máximo la participación popular. Peralta, actor él mismo de la gesta del 95, sabe mejor que nadie la importancia de los sectores populares en la implantación de las reformas sociales radicales. Pero también conoce del costo social que significa cuando las mismas se implantan por métodos violentos, y por eso plantea, ante lo recalcitrante de las clases dominantes nacionales, fórmulas conciliatorias para mejorar la mísera situación de campesinos, artesanos, obreros y trabajadores en general. Como Saint Simon quiere que se respete la propiedad privada, pero haciendo partícipe de los beneficios de la producción al empresario y al obrero, es decir una distribución más equitativa de las ganancias. Una reforma agraria que entregue las extensas tierras incultas de terratenientes indolentes a quienes realmente las necesitan a cambio de una indemnización, a través del pago de un interés equitativo hasta la amortización del capital adeudado por la compra. Y al mismo tiempo, planificación estatal apoyada por la ciencia y la técnica, políticas de instrucción pública que acorten cada vez más las diferencias sociales, para dignificar no solo la vida material sino también espiritual de ecuatorianas y ecuatorianos.

No hemos creído conveniente en esta oportunidad entrar en polémicas innecesarias con quienes, por ignorancia o mala fe, han tratado de minimizar esta faceta del desarrollo ideológico de José Peralta. Pues es sabido que cuando un personaje histórico puede erigirse en ejemplo de su pueblo, es preferible estereotiparlo y acomodarlo a ciertas conveniencias políticas. Con Peralta se ha actuado peor. Unos tratando, mezquinamente de criticar su actuación política, otros, sus ideas, han contribuido, ingenua o malintencionadamente, al desconocimiento de la dimensión real de su pensamiento, de su gran legado a la cultura nacional y continental. Se ha conspirado, en vida y después de muerto, en contra del egregio hombre nacido en la entraña misma del pueblo del Cañar.

Digan lo que digan, quienes no pueden elevarse a la objetividad histórica que las ciencias sociales demandan cuando se analiza la trayectoria de sus más relevantes personajes, difícilmente podrán eliminar, en el caso de José Peralta, su radicalismo social y su antiimperialismo, facetas del grande hombre que todavía no deja dormir tranquilos a mentes ancladas en oscuras épocas de la comprensión del mundo en que vivimos. El "radicalismo implica una mayor democratización social, la primera intentada en planos nacionales –dice el escritor uruguayo Carlos Rama- entre los latinoamericanos que enfrenta a las élites tradicionales, y posee un estilo que expanden en sus obras escritores y periodistas famosos de esos años, como es el caso del peruano Manuel González Prada, y en principio de todos los "modernistas", entre los cuales el más caracterizado es el cubano José Martí".²² Y Peralta entre ellos, agregaríamos nosotros.

En la actualidad, las duras lecciones políticas que se desprenden de la historia social de las últimas décadas, han permitido a los que reflexionan sobre las teorías que buscan alternativas viables para una convivencia racional entre los humanos, abandonar dogmatismos y esquematismos, aparte de oportunismos y traiciones, que abonaron para que la barbarie imperialista que vivimos se imponga, quién sabe por cuanto tiempo. Es interesante señalar que Norberto Bobbio, el prestigioso filósofo y politólogo italiano, desarrolla su propia teoría de la conveniencia del socialismo liberal. Y marxistas como el cubano Roberto Fernández Retamar, hacen suyas las conclusiones que surgen de discusiones que sobre la izquierda y el carácter revolucionario se llevan a cabo en su patria después de la caída del sistema socialista de Europa oriental: "la izquierda revolucionaria no ha sido necesariamente marxista, ni cultivar el marxismo ha significado obligadamente ser de izquierda revolucionaria"²³

En nuestro país, no faltaron quienes jurasen que Peralta no tiene pensamiento socialista, por no haber llegado al marxismo. La práctica social, demuestra que, para reorganizar la sociedad, es necesaria la confluencia de múltiples concepciones progresistas, especialmente en sociedades tan heterogéneas y de estructura social tan compleja como la nuestra: suficiente es honestidad y desprendimiento en beneficio del interés general, no de mezquinos intereses personales o de grupúsculos de poder. Así, los postulados más radicales del movimiento indígena y campesino, de los que profesan la

²² Carlos M. Rama, *Historia de América Latina*, Editorial Bruguera S.A., segunda edición, Barcelona, 1982, p. 126.

²³ Cfr. Roberto Fernández Retamar, *Concierto para la mano izquierda*, Fondo Editorial Casa de las Américas, La Habana, 2000, p. 9.

teología de la liberación, de sectores socialdemócratas afines a los verdaderos intereses populares y de todas las tendencias marxistas sanas, no contaminadas por incalificables intereses, serán, algún día el único frente que venza la prepotencia de los sumisos al imperio que en nuestra patria han adoptado el neoconservadurismo como bandera de explotación e infamia.

RESEÑAS-LIBROS

Dialogo con el libro de Nancy Ochoa Antich

"Gobernabilidad" versus Democracia Pluralista¹

Nancy Ochoa Antich plantea que el discurso sobre la gobernabilidad se opone a los principios teóricos de la democracia pluralista. Esa oposición había sido declarada en el Informe a la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias, publicado en 1975 y escrito por Grozier, Huntington y Watanuki, hace tres décadas. La autora nos recuerda que en ese Informe se recomendaba evitar el desarrollo de democracias pluralistas en América Latina, Asia y África, ponderándose en él, las llamadas "ventajas" del autoritarismo para el orden político (la gobernabilidad) y el crecimiento económico. A su vez, en el Informe se proponía la necesidad de "superar" ese mismo régimen de democracia pluralista en Europa Occidental, Japón y EE.UU. La "inadecuación" de la democracia para los países pobres se derivaba, según él, del aumento de la participación política que nunca iba aparejado a la institucionalización, y por ende no construía un sistema político moderno², mientras en los países industrializados del capitalismo moderno, se presentarían los siguientes desarreglos que también creaban desorden (ingobernabilidad):

- En la democracia pluralista resultaba difícil movilizar apoyos para las medidas de seguridad y sus exigencias económicas, sociales y políticas;
- Las poblaciones, en dichas sociedades, se enajenan crecientemente de los procesos políticos y adquieren otros valores afines al individualismo radical, particularmente las poblaciones jóvenes;
- La incorporación de amplios sectores de la población a la clase media en dichos países industrializados, con aumentadas aspiraciones y expecta-

¹ Véase Nancy Ochoa Antich, 2003, "Gobernabilidad" Versus Democracia Pluralista, Quito, Editorial Abya-Yala, 95 págs.

² Ochoa, 2003: 27.

tivas, había incrementado las exigencias al gobierno, mientras la disminución del crecimiento económico hacía imposible satisfacerlas³;

- Las revoluciones siguen a las etapas de mejoramiento económico;
- Algunos problemas de gobernabilidad (orden) surgen de un exceso de democracia, por lo cual buscaban “un grado mayor de moderación en la democracia”, considerando a la apatía pública como conveniente.⁴

La autora demuestra, en una fina reconstrucción textual, que las principales ideas sobre el tema de la gobernabilidad y los problemas planteados por dicha comisión provienen de los trabajos de Samuel Huntington, particularmente de aquel publicado en 1968, *El Orden Político en sociedades en Cambio*.⁵ Ella acusa a este ideólogo del trilateralismo de haber iniciado una cruzada en contra de la sociedad pluralista y de la democracia pluralista, un sistema que permite centros alternativos de influencia.

El núcleo y la preocupación central del libro de Nancy Ochoa se inscribe en la defensa del pluralismo y su libro, a más de demostrar que dicha doctrina ha sido amenazada por el trilateralismo de Huntington y otros de sus apologetas, nos alerta sobre la necesidad de reflexionar en nuestro país y en América Latina sobre el papel del pluralismo en todo sistema susceptible de ser llamado “democracia”. Para ella, la única democracia fiable y en desarrollo sería una incluyente del pluralismo.

Porque en lo básico coincido con algunos de sus planteamientos respecto al pluralismo y el desarrollo de una democracia posible, quiero avanzar algunas proposiciones pertinentes a este problema y que nos conciernen hoy, en nuestro país y en América Latina, a propósito de entablar un diálogo con este importante libro.

1. Quiero partir del reconocimiento del carácter occidental de la teoría pluralista del estado. La primera afirmación del pluralismo habría sido dada en la célebre “Oración Fúnebre” del ateniense Pericles, en la cuna del llamado mundo occidental: la antigua Atenas hace más 2,500 años.⁶ La

³ Ochoa, 2003:55.

⁴ Ochoa, 2003:57.

⁵ La autora cita la edición de Editorial Paidós, publicada en castellano en Buenos Aires en 1972.

⁶ Véase Thucydides, *The Peloponnesian War*, Middlesex: Penguin Books, 1954. Capítulo 4: “Pericles’ Funeral Speech”, ps. 115-123. En castellano ver Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid: Alianza, 1989

“Oración Fúnebre” es efectivamente famosa porque en esa pieza se esbozó la doctrina de los asuntos del estado que acepta las diferentes maneras de hacer las cosas en el gobierno, y se plantea la necesidad de tener un Estado que acepte la diversidad en la búsqueda de la felicidad.

Para Pericles, que despedía a sus soldados muertos en combate, eran los valores (o las leyes no escritas) de Atenas los que hacían que la vida sea valedera. Ese discurso que Tucídides le atribuye a Pericles, es la mejor apología antigua de una sociedad pluralista y de un país de *hombres* libre, en sentido estricto, paradójicamente dueños de esclavos. En ese discurso también se definen términos importantes como democracia, *isonomía* o igualdad ante la ley, tolerancia, participación política, y se pone de relieve, como lo ha destacado Anne Jäckel, en la importancia de las leyes no escritas las cuales --según Pericles-- “hacen caer sobre el transgresor la reprobación del sentir general”. Identificar este origen del pluralismo nos plantea la necesidad de recoger o abandonar una tradición occidental milenaria en nuestra construcción democrática. En esto no hay escapatoria posible para ningún discurso milenarista de supuestas “democracias directas” que nunca existieron en la realidad histórica de nuestros pueblos antiguos, ni existen hoy en sociedades y países enteros.

2. La teoría pluralista del estado no desarrolla ninguna premisa sobre lo que debería ser la autoridad gubernamental, pues su enfoque hacia este hecho es más experimental. No se visualiza la permanencia de una forma de estado. En el estado pluralista existe la capacidad para gobernar y en su momento ser gobernado. La estructura gubernamental es una coordinación; la soberanía es compartida y dispersa, sobre la base de funciones diversas. Existe descentralización en la administración y responsabilidades compartidas. Como lo decía Harold Laski, “Es una negativa a que la ley pueda explicarse meramente como un orden del gobierno, por la simple razón de que niega, en último término, la soberanía de todo excepto de la conducta correcta”.⁷ El pluralismo involucra la idea de que los actos del estado son colocados en una paridad moral respecto a los actos de cualquier otra asociación.⁸ El estado es solo una de entre un conjunto de asociaciones, sin ningún derecho de preeminencia: no está en la cima de cada una de ellas, sino que más bien asegura sus propias independencias y sus libres articulaciones dentro de la sociedad. El problema aquí radica en que la defensa del pluralismo debería también extenderse a la vida económica y social, y no solo a la vida política o religiosa. Muchos sistemas políticos latinoamericanos que han adopta-

⁷ Véase Harold Laski, *The Pluralista State*, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Mc Millan, 1933, Vol.7, pág.571

⁸ *Ibid*, 572

do la democracia como forma de Estado, a nivel local, regional o nacional, exhiben rasgos plutocráticos, dentro de los cuales han proliferado las mistificaciones autojustificadoras que le permiten a las clases gobernantes de esos países escamotear, ya por décadas, reformas profundas tendientes a la redistribución de la riqueza y democratización de las relaciones sociales del poder.⁹ En esos regímenes se reglamenta la exclusión social. Y la exclusión social tiene un alto costo político, pues entre otras consecuencias, actúa como un bloqueo a la organización de la sociedad, al fortalecimiento del pluralismo, bajo un modelo cuyo fin último sea el logro de objetivos.¹⁰

Frente a esta realidad, actores sociales como los indígenas en los países andinos han perdido la confianza en los sistemas de representación y tratan de *negociar directamente con el poder (estatal) y con los poderes de otros grupos reconocidos como potentes*, sobre sus intereses específicos, y otros levanta tesis de representación corporativa o de la "democracia directa".¹¹

Pero paralelamente a esa situación crítica y al estado de ánimo de extrañamiento respecto a la democracia representativa por parte de significativos sectores populares, ha surgido también entre los pobres del continente, un conjunto de proyectos por la democratización de la vida social y política en casi todos los países de América Latina. Un movimiento de reformas políticas descentralizadas se vislumbra como contingente alternativo de sobrevivencia y fortalecimiento de la misma democracia representativa renovada, con nuevos contenidos.¹² Creo que esos intentos

⁹ En un reciente artículo, Julio Echeverría trata de las formas en que se presenta la crisis. El aborda las formas como ésta se presenta actualmente exhibiendo dos ámbitos discursivos que aluden respectivamente al deterioro de la capacidad de reproducción social colectiva expresada en la pobreza, como término reciente en las ciencias sociales, y a las dificultades de autogobierno atinentes a la crisis de la democracia. Echeverría busca relacionar estas dos dimensiones revisando cómo los cambios estructurales se ligan con las construcciones semánticas de uso común que nos remiten a ambas nociones.

¹⁰ Esto no significa, ni mucho menos, que las sociedades latinoamericanas no desarrollen organizaciones. Al contrario, emergen núcleos sociales de diverso tipo, como por ejemplo, los llamados "comités barriales" en donde la sociedad se une por un objetivo sin importar las diferencias entre los participantes.

¹¹ Véase al respecto mi artículo "El alzamiento popular del 21 de enero y sus implicaciones para la democracia en el Ecuador", en *Ciencias Sociales*, revista de la escuela de sociología y CCPP de la UC, 2000, Junio, Número 18, II Epoca, págs.7-18.

¹² Véase Rafael Quintero, 1999, "El desarrollo social y las identidades interesadas", en *Revista Ciencias Sociales*, Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, Quito, Número 17, Noviembre, págs.52-62. Véase también, Rafael Quintero, "Municipios, Gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas", 2001, en *Revista Ciencias Sociales*, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador, Quito, Número 20, junio, págs.71-98.

- deben ser acompañados de preocupaciones con la sociedad plural.
3. La politización de la sociedad y la unidad de la sociedad y del estado pertenecen a la democracia. El peor error de la política es la aquiescencia irreflexiva de importantes decisiones públicas. Es decir la apatía¹³, buscada por Huntington, y la inerte receptividad de las multitudes, mientras que la sojuzgación tanto del estado como de la sociedad bajo el reclamo impolítico de dominar por dominar, pertenece al autoritarismo.
 4. No estoy por cierto de acuerdo con la visión de que la democracia de EE.UU. pueda seguir siendo considerada un paradigma de democracia pluralista. Para decir lo menos, su sociedad es mucho más pluralista que su Estado, que muestra síntomas de decadencia monista, con una clase gobernante que asimiló bien el discurso político sobre la gobernabilidad de Huntington y lo ha hecho suyo en un país en donde se habría ya aplicado.
 5. Por último, habría necesidad de contextualizar el discurso sobre gobernabilidad entendido como el fortalecimiento de la autoridad, tal como lo interpreta muy bien Nancy Ochoa. Y un fenómeno general de nuestra época y general a los países empobrecidos de América Latina radica en el hecho de encontrarse sus proyectos de democracias ante la ruptura cada vez mayor entre los centros de representación y los aparatos en los cuales se adoptan las políticas económicas públicas, en las cuales gravitan cada vez con mayor incidencia los centros de decisión del Trilateralismo, tales como la deuda externa, la deuda pública interna, las políticas fiscales, las políticas salariales, y las políticas de inversiones, para solo mencionar unas pocas.

Ese divorcio entre estas dos realidades nos pone de frente ante un hecho inescapable: la necesidad de rechazar, como lo hace Nancy Ochoa ese discurso sobre la democracia que nada tiene que ver con ella, ni como proyecto, ni como movimiento, ni como forma de estado. Como ella lo dice, "el discurso de la gobernabilidad amenaza los pocos espacios democráticos que puede haber en los países en modernización y contribuye a perpetuar la concentración del poder que ha sido tradicional en esas sociedades"¹⁴ Una denuncia valiente con excelente sustentación teórica.

Conocoto, 29 de julio de 2003

Rafael Quintero

¹³ No hay que olvidar que en la antigüedad helénica el término que hoy traducimos como *apático* era también usado para designar al hombre *idiota*.

¹⁴ Ochoa, 2003: 92.