

# ***La construcción social de la política. Notas sobre la crisis del sistema de partidos en el Ecuador\****

Echeverría, Julio

---

**Julio Echeverría:** Sociólogo ecuatoriano, director del CIESE, profesor asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador. Sociólogo ecuatoriano, director del CIESE, profesor asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador.

---

*En la aproximación que sigue se sostiene que las dificultades de gobernabilidad que se presentan como crisis institucionales, con matices diferenciados en distintos contextos sociohistóricos, obedecen a una disfuncionalidad de este campo respecto de transformaciones que están aconteciendo en el ámbito de la sociedad y de la economía. La posibilidad de revertir la crisis institucional no radica, por lo tanto, exclusivamente, en la reforma institucional, si bien ésta es ineludible y necesaria, sino que depende en gran medida de otro tipo de procesos vinculados a la reconversión productiva, a la reactivación de la economía, y a la generación de nuevas bases sociales para la construcción de la política. En el caso ecuatoriano se asiste por más de una década a la progresiva complejización de la crisis Institucional, así como a la agudización de procesos de desintegración o desarticulación del tejido social.*

Los conflictos por los que atraviesan los sistemas políticos de los países latinoamericanos, enfrentados al reto de conducir economías y sociedades crecientemente complejas, vuelven cada vez más necesaria la reflexión sobre el papel y el significado de la institucionalidad democrática. Esta reflexión a menudo ha puesto en duda que la vigencia de la democracia sea garantía de una efectiva participación de la sociedad en la toma de decisiones, atribuyendo estas limitaciones a las deficiencias del diseño institucional.

La modernización de la economía, y en general las medidas de política económica tomadas en Ecuador durante la década del 80 e inicios de la del 90, se caracterizaron por responder a una lógica reactiva más que propositiva. Se reveló una escasa capacidad para guiar la toma de decisiones con una visión de largo plazo, que incluya una comprensión clara de las nuevas condiciones del mercado mundial y de los procesos más amplios de integración y de globalización de la economía. La crisis del endeudamiento externo, que se presentó como reducción drástica del financiamiento para el desarrollo a inicios de los años 80, fue percibida como una restricción pasajera que pronto volvería a su cauce normal, y que no exigía por lo tanto de reestructuraciones o ajustes internos a la modalidad hasta entonces dominante de desarrollo.

Una revisión de la toma de decisiones en política económica durante la década del 80 revela además poca definición y coherencia. Las políticas diseñadas se caracterizaron por su alta reversibilidad y reducida univocidad en el enfrentamiento de la crisis. Tanto la oposición levantada por diversos sectores de la población, o por la lógica enfrentacionista de los partidos políticos, condujeron a un virtual «bloqueo decisonal», que evidenció carencias en la capacidad de generación de consensos y acuerdos por parte de la clase política. En ausencia de estos acuerdos se refuerza la crisis institucional en una lógica doble; por un lado, se agudiza la deslegitimación de los actores políticos, la cual amenaza arrastrar consigo al conjunto del sistema político institucional; por otro, se evidencia la aparición de tendencias decisionistas que tienden a concentrar el poder de la administración pública, en una lógica que apunta a superar las intermediaciones partidarias o a volverlas mayormente funcionales a la aceptación de sus políticas <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>En la caracterización típica ideal del sistema político, el ámbito representativo (partidos, Parlamento y organizaciones de intereses) se ubica como instancia que precede lógicamente y condiciona la conformación de decisiones por parte de la administración pública; de esta forma, el proceso decisonal logra el máximo de su especificación funcional, combinando representación y decisión en una secuencia que garantiza la participación social en la afirmación de opciones de política. En esta caracterización la administración pública se articula como dimensión institucional que implementa técnicamente las decisiones generales establecidas por el sistema de representaciones. En la práctica concreta del funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, esta secuencia tiende a revertirse, convirtiendo al ámbito representativo en instancia derivada y dependiente que funciona más que nada para legitimar las opciones que emanan del Ejecutivo. Las presiones que el sistema político recibe de los ámbitos social y económico, y cuyas dimensiones más visibles se presentan en los imperativos que exige el ajuste económico, así como en las tensiones de desarticulación social que de la implementación de éste se derivan, denotan un incremento de complejidad para cuya reducción se acude a la utilización de recursos decisionistas. En la literatura contemporánea el fenómeno ha sido caracterizado como el de la preeminencia de un tipo de democracia delegativa sobre la tradicional democracia representativa (cf. Guillermo O'Donnell: «¿Democracia delegativa?» en Cuadernos del CLAEH N° 61, Montevideo, 1992); o en la discusión en torno al parlamentarismo como opción que garantiza y preserva de mejor forma la representación democrática. Al respecto cf. Juan Linz: «Los peligros del presidencialismo» en Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento, C. A. J., Lima, 1993;

La recurrente percepción de que la democracia ecuatoriana atraviesa por una seria crisis de legitimidad de sus instituciones representativas, fundamentalmente del Parlamento y de los partidos políticos; así como la cada vez más aceptada presencia protagónica de actores que elaboran demandas a ingresan en el campo de la política, sin presentar relaciones de vinculación directa con el sistema de partidos políticos ha puesto el tema de la reforma institucional como el primer punto de la agenda política. Tras quince años de democracia (1979-1994) - uno de los períodos más largos de vigencia institucional en la historia ecuatoriana actores sociales y políticos, en una compleja dinámica de interlocuciones, han dado inicio a un proceso que intenta reformular las bases de la convivencia social y política.

El proceso de reforma política, impulsado por el gobierno de Sixto Durán Ballén, incluye una primera consulta popular en agosto de 1994, el envío de un cuerpo de reformas constitucionales para su discusión en el Congreso Nacional, y la posibilidad de una segunda consulta popular en el caso de que el Congreso niegue el proyecto enviado por el Ejecutivo. Los temas de reforma tienen que ver con la modificación de las estructuras centrales del sistema político vigentes desde 1979, en especial en lo referente al carácter intervencionista del Estado y a la centralidad del sistema de partidos políticos como ejes de la intermediación entre sociedad y Estado<sup>2</sup>.

### ***Economía y campo institucional***

La existencia de un nuevo escenario definido por la globalización de las economías, y de fenómenos de complejización del campo institucional no constituye una característica exclusiva del caso ecuatoriano: a nivel global se verifican tendencias que responden en lo sustancial a connotaciones similares. Las transformaciones políticas vigentes actualmente en distintas latitudes responden en gran medida a presiones que provienen del ámbito de la economía; ésta genera

---

Sergio Fabbrini: «Los dos presidencialismos: ¿Qué alternativa?» en Nariz del Diablo N° 19, Quito, 1994; Scott Mainwaring y Mathew Shugart: «Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal» en Working Paper N° 20, Kellogg Institute.

<sup>2</sup>Los puntos centrales de la consulta están articulados en un paquete de siete preguntas, que incluyen: a) el otorgamiento de un plazo para tratar el proyecto de reformas a la Constitución, para, en caso de que fuera negada por el Congreso, aprobarla plebiscitariamente; b) la supresión del manejo de fondos estatales por parte de los legisladores; c) la modalidad de aprobación del presupuesto en el Congreso Nacional, por rubros generales y no por partidas presupuestarias; d) la participación de los independientes en las elecciones; e) la reelección a los cargos públicos de elección popular; f) la elección de diputados en la segunda vuelta electoral, para garantizar la conformación de un Congreso más afín al Ejecutivo; y g) la posibilidad de optar por una doble nacionalidad.

complejidad, la cual altera y modifica los patrones tradicionales de intermediación entre la sociedad y el campo de la institucionalidad política.

En la coyuntura presente, este conjunto de presiones responde a una dinámica general y abstracta reconocible como una macro-tendencia de integración planetaria, que se traduce en el campo de la política en la consolidación de procesos de desregulación, de ampliación de mercados, de privatización y de internacionalización de procesos productivos. Las nuevas condiciones de reproducción de la economía mundial marcan cambios sustanciales en las formas de relacionamiento de los circuitos económicos locales y nacionales respecto de sus entornos externos.

Este enfoque permite identificar con claridad fenómenos como el de la crisis de los Estados-nación, la reducción de su soberanía, y con ello la reducción de la capacidad decisional de los actores de la «política interna», o de aquellos cuyos horizontes de referencia continúan siendo de dimensiones locales o restringidas. En efecto, nos encontramos frente a presiones de integración de los circuitos económicos sin precedentes en la historia contemporánea, lo que conduce a concebir el fenómeno en los términos de un largo proceso social «no proyectado», «que señala el tránsito desde unidades sociales más reducidas y menos diferenciadas a unidades sociales más amplias, más diferenciadas y más complejas»<sup>3</sup>.

Ubicado en estos términos, la magnitud del proceso no puede reducirse - como por lo general tiende a predominar en la discusión pública - a la exclusiva afirmación de una doctrina o de un modelo económico, ni tampoco a las perversas intenciones de una élite, sino que responde a dinámicas mucho más profundas que deben ser plenamente captadas y replanteadas en los términos de la elaboración de claras indicaciones de acción para actores sociales y políticos. Distintas señales indican cada vez con más claridad que se asiste a la articulación de una nueva lógica de acumulación a nivel global, la cual no se reduce exclusivamente a una mayor expansión del comercio exterior, o al reforzamiento de los capitales financieros transnacionales. Es factible reconocer junto a estas tendencias la emergencia de radicales modificaciones en las dinámicas productivas, reconocibles tanto en las economías centrales como en las periféricas.

---

<sup>3</sup>Cf. Norbert Elias: «De la tribu al planeta de los derechos» en J. Echeverría (ed.): Flexibilidad y nuevos modelos productivos, Nariz del Diablo Editores, Quito, 1994.

En efecto, varios autores<sup>4</sup> han relevado ya lo que se percibe como una verdadera transformación desde un régimen de acumulación a otro. Se trata de la crisis del fordismo o del modelo de producción masiva, y del apareamiento de regímenes de acumulación flexible, caracterizados por modificaciones organizativas en la estructura productiva, que posibilitan un enfrentamiento más eficaz a las condiciones de alta inestabilidad y competencia que caracterizan actualmente al mercado mundial. Esta transformación supone una considerable incorporación de innovaciones tecnológicas consistentes en modificaciones en la organización del trabajo, en la optimización de los procesos productivos, rompiendo con las jerarquías organizativas propias del capitalismo fordista y favoreciendo la introducción de dimensiones colaborativas y asociativas flexibles en las estructuras productivas de base. La introducción de estas transformaciones productivas allí donde han preexistido las modalidades jerárquicas de organización del trabajo, o la potenciación de modalidades asociativas propias del trabajo artesanal o de algunas estructuras de las economías informales, permitirían sustentar sobre otras bases, seguramente de mayor viabilidad económica, el logro de la necesaria concertación de intereses entre actores económicos y sociales<sup>5</sup>.

La etapa de tránsito de un régimen de acumulación a otro es claramente distinguible en los países de la región y se presenta como crisis de la estrategia de sustitución de importaciones, realizada bajo el modelo fordista<sup>6</sup>, y su reemplazo por la estrategia de promoción de exportaciones. De hecho, los países del área andina atraviesan por ciclos comunes, caracterizados por la crisis de la deuda externa y la aplicación de políticas de ajuste estructural. Lo que comenzó en Chile como una estrategia económica del gobierno militar, se extendió paulatinamente a todos los demás países de América Latina - ante las disfuncionalidades que presentaban tanto las economías nacionales como los aparatos estatales -, esta vez bajo el auspicio (y la presión) de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Para fines de los años 80, ya todos los países de la región habían realizado o se hallaban aplicando severas

---

<sup>4</sup>Cf. Charles Sabel: «Industrialización en el Tercer Mundo y nuevos modelos productivos» en J. Echeverría (ed.): op. cit. Quito, 1994; y David Harvey: *The Condition of Posmodernity*, Cambridge, Blackwell, 1989.

<sup>5</sup>Esta característica de las nuevas modalidades emergentes de acumulación económica permite diseñar una definición del mercado económico que dista tanto de la visión «espontaneísta» acerca de su «dinamismo inmanente» como lo presenta la doctrina neoliberal, así como la visión opuesta que resalta el carácter «salvaje» y necesariamente asimétrico, o inequitativo del mismo. Ambas visiones se presentan parciales e inexactas; características de la una como de la otra pueden coexistir, pero ninguna de ellas es exhaustiva en caracterizarlo. Dirigir la atención hacia estas nuevas modalidades de innovación y organización productiva permitiría escapar del maniqueísmo en el cual por lo general tiende a caer la discusión entre liberales e intervencionistas.

<sup>6</sup>Ch. Sabell, *ibid.*, pp. 139-40.

políticas de reforma estructural en un intento por adaptarse a las nuevas condiciones globales.

Lo que interesa resaltar en este contexto es que estos cambios, que caracterizan sobre todo a la esfera económica, están siendo acompañados por transformaciones en otros ámbitos de la sociedad, como son las relaciones laborales<sup>7</sup> o las relaciones que articulan la conformación del poder político, fenómenos que inciden en la modificación de los patrones tradicionales de intermediación entre sociedad y Estado, propios a cada realidad nacional o local <sup>8</sup>.

### ***Intervencionismo estatal y crisis de partidos***

¿Hasta qué punto el ajuste estructural que se ha intentado implementar durante la última década, ha tenido su correlato en el campo de la institucionalidad política?

¿Cuáles son las características de estas transformaciones en el caso ecuatoriano?

¿Hasta qué punto el ajuste estructural de la economía, que se ha intentado implementar durante la última década, ha tenido su correlato en el campo de la institucionalidad política? ¿Cuál ha sido el papel del Estado y de la institucionalidad política en el anterior modelo de acumulación y cuáles son las transformaciones políticas que se articulan en la presente coyuntura?

---

<sup>7</sup>Cf. Aihwa Ong: «The gender and Labor Politics of Posmodernity» en Annual Review of Anthropology 20, pp. 279-309, 1991; Marino Regini: «Las relaciones industriales en la fase de flexibilidad» en J. Echeverría (ed.), op. cit., Quito, 1994.

<sup>8</sup>El ajuste estructural en cuanto responde a las tendencias generales de globalización y de internacionalización económicas induce y promueve consistentes reestructuraciones internas a cada economía local, a cada sociedad nacional, que terminan por alterar los patrones tradicionalmente aceptados de relacionamiento entre el Estado y los actores sociales. Por el lado de la política económica, se desdibuja cualquier tipo de compromiso que pudo haber existido entre Estado, sindicatos y empresarios. El Estado abandona su rol de benefactor, restringe su campo de acción: desregula las relaciones laborales, privatiza las empresas públicas, liberaliza la economía. En estas nuevas condiciones, las economías más frágiles y menos autónomas en su capacidad de gestión, como son las economías latinoamericanas en su conjunto, y la ecuatoriana con sus propias especificidades, sufren estragos y efectos devastadores, en particular en el campo social, como ya ha sido documentado exhaustivamente. El resultado será la pérdida de centralidad de estrategias tradicionales de organización colectiva como sindicatos o partidos políticos. La alta movilidad que el capital alcanza en esta etapa y las tendencias a la desregulación de las relaciones laborales debilitan la fuerza de los sindicatos ligados a la industria. La contracción del aparato estatal amenaza a los trabajadores organizados del sector público. El ajuste induce a una individualización de la demanda y deslegitima los mecanismos de intermediación política. El terreno es propicio entonces para el debilitamiento de referentes colectivos como el de clase y nación, dando paso a la construcción de identidades más restringidas, que se articulan alrededor de nuevos ejes como género, etnia, religión, etc.

El sistema político ecuatoriano que se conformó luego del retorno democrático en 1978, se caracterizó por sustentar y reforzar el modelo del intervencionismo económico ensayado durante el largo período dictatorial iniciado en 1972. La bonanza económica por la que atravesó el país durante esos años permitió articular una estrategia de modernización caracterizada por la centralidad del Estado para conducir el desarrollo mediante políticas redistributivas. La gobernabilidad política consistió, en lo fundamental, en negociar ventajas con los actores sociales a cambio de lealtad a las políticas estatales. Se trató de un peculiar modelo inclusionario que intentó promover las demandas ciudadanas, sobre la construcción de una amplia estructura social que lo sustentara, conformada por estrategias de concertación y de generación de acuerdos tripartitos entre Estado, empresa y trabajadores.

El retorno democrático con el que se cierra la década de los 70, y que sancionó la caída y retirada del régimen militar, paradójicamente no significó la alteración o superación del intervencionismo estatal; al contrario, intentó reforzarlo a través de la conformación de mecanismos de legitimación democrática, mediante la construcción de un sistema de partidos que sustentara la estrategia intervencionista. Las limitaciones de las políticas inclusionarias en la generación de actores económicos, que evidenciaron y profundizaron la crisis del modelo intervencionista, tratarán de ser corregidas o sustituidas con la generación de actores políticos. De esta manera, la funcionalidad del sistema de partidos se orientó a legitimar un modelo económico que empezaba a dar señales de agotamiento: «...los partidos operadores de la modernización, que legitimaron los consensos para la democracia, se vinculan más con el modelo de desarrollo en declive que con la necesidad de reformularlo»<sup>9</sup>.

Durante todo el transcurso de los años 80, el sistema de partidos debió «administrar la crisis» recurriendo a una lógica «progresiva» de reducción del monto de recursos con los cuales se había previsto reforzar el intercambio y la concentración económica y política. La estrategia general de reforzamiento de la democracia, vía participación activa del sistema de partidos, sustentados en la intervención del Estado, encontrará aquí su propia vulnerabilidad estructural. La misma lógica - que promueve y fomenta la participación social y política en vinculación estrecha a la generación y reproducción de rentas públicas - evidenciada en el intervencionismo de los años 70 con el intento de inducir actores económicos, se vio fuertemente comprometida durante la década de los 80, al

<sup>9</sup>Cf. Luis Verdesoto: «La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador» en Memorias del VII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina, IDIS-ILDIS, Cuenca, 1994.

revertirse las condiciones de inclusión y de inducción o generación de actores políticos.

Pero no es solamente la modalidad intervencionista la que encuentra obstáculos durante la década de los 80; con ella se entorpece también aquella función central de todo sistema político que consiste en la estructuración de un sentido a las demandas sociales heterogéneas y diversificadas. La incapacidad de conformar una lógica relativamente unívoca de enfrentamiento a la crisis, termina comprometiendo la capacidad de legitimación del sistema institucional en su globalidad. Al mantenerse el ritmo de crecimiento y reproducción burocrática en condiciones de un virtual detenimiento de la innovación productiva y de la dinámica económica, se obstruye el proceso de toma de decisiones, el conflicto ingresa en el campo institucional, comprometiendo aún más la univocidad requerida para enfrentar la crisis, y condicionándose por lo tanto la gobernabilidad a un tipo de sujeción escasamente deliberativo y autónomo respecto de las determinaciones que impone la lógica de integración al mercado mundial.

La lógica de funcionamiento del sistema de partidos terminó por instaurar una modalidad de «bloqueo decisional» que agota y neutraliza toda posible afirmación de políticas; en el lenguaje del periodismo político se ha insistido sobre la generación de un tipo de «canibalismo político» que sería el resultado de una frustrante exacerbación de ofertas en una mal entendida práctica de competencia por alcanzar el consenso de una sociedad cada vez más reacia a sus requerimientos. La historia política de los años 80 puede ser vista como el intento infructuoso de consolidar un cuerpo de interlocutores efectivos para las políticas públicas; será necesario esperar a los años 90 para identificar la incipiente generación de actores sociales, tendencia que se manifestará paradójicamente como resistencia no solamente al ajuste económico, sino también a las lógicas intervencionistas propias del sistema de partidos políticos.

### ***Movimientos sociales, particularismo y despolitización***

El «bloqueo decisional» que ha caracterizado al sistema político ecuatoriano durante la última década ha incidido determinadamente en el ahondamiento de la recesión: la inexistente reactivación económica y productiva que resulta de la incapacidad decisional referida, impiden remitir la conducción del proceso político a actores interesados en la innovación de sus referentes de identidad y de movilidad colectiva. Es más, la sujeción del sistema de partidos políticos al mantenimiento de un modelo económico que evidenciaba ya su agotamiento y



crisis, la dependencia estrecha de estos partidos a la dinámica estatal, los expone estructuralmente a un distanciamiento de las reales condiciones de reproducción por las que atraviesa la «sociedad civil amplia», sancionándose un virtual distanciamiento entre partidos y nuevas formas de agregación y de organización social y política.

En el contexto político caracterizado por la estrategia del ajuste estructural, estas nuevas formas de agregación, en muchos casos identificadas como «nuevos movimientos sociales» presentan comportamientos ambiguos o paradójicos desde la perspectiva de participación y movilización esperada o prevista por la lógica del viejo modelo inclusionario. Se trata de movimientos que no portan innovación sino resistencia a las modalidades de integración a la vida ciudadana. Sus demandas son particularistas y no universalistas, y en muchos casos cuestionan los valores de una racionalidad política moderna asentada sobre los principios del progreso uniforme, lo que los vuelve articuladores de una lógica centrífuga respecto de la búsqueda de centralidad y de agregación universalista que caracteriza al sistema político. Su participación puede ser definida como tendencia de despolitización o desentendimiento respecto de los ámbitos institucionales de participación política, o como búsqueda no articulada ni cohesionada de nuevos referentes para la acción colectiva.

Las condiciones de incertidumbre creadas por la aplicación de las políticas de ajuste modifican el sentido y el carácter de la movilización colectiva. Esta se caracteriza por ubicar sus referentes de acción en ámbitos distanciados de los ejes de articulación e integración propios del sistema político, desarrollando en su lugar estrategias de autorreferencia que giran en torno a reivindicaciones de carácter material y simbólico, que superan y cuestionan la dimensión abstracta del modelo de participación ciudadana<sup>10</sup>.

Este tipo de comportamiento nos indica que se ha producido una reversión de la tendencia esperada por quienes impulsaron la reforma política de los años 70. La

---

<sup>10</sup>Esta interpretación nos permite resolver las ambigüedades que puede plantear la distinción entre «nuevos» y «viejos» movimientos sociales; la misma adjetivación hace referencia a la dinámica y movilidad que los caracteriza, por lo cual es necesario precaverse de posibles cristalizaciones estáticas respecto de su naturaleza: los nuevos movimientos sociales aparecen en vinculación estrecha con las nuevas estrategias de organización colectiva que responden a las condiciones cambiantes de construcción del poder, vinculadas a su vez al cambio en el modelo de acumulación. En muchos casos su surgimiento aparece como respuesta y resistencia a la aplicación de políticas de ajuste estructural, pero por otro surgen también como resistencia a la inducción de politicidad que aparece comandada por el Estado y por los partidos políticos. Estos y otros aspectos vinculados a la dinámica autorreferente de los movimientos sociales fueron discutidos en Julio Echeverría: «Gobernabilidad y crisis de partidos en el Ecuador» en *Nariz del Diablo* N° 19, Quito, 1994.

lógica inclusionaria, que promovía la ampliación de la ciudadanía sobre la base de la afirmación de valores universalistas, y se sustentaba en amplios procesos de concertación, ha sido sustituida por una tendencia generalizada de desarticulación política, donde priman valores individualizantes, generadores de conflicto y de diferenciación que se alejan de los contenidos de una ética universalista. Los fenómenos de corrupción administrativa y de politización de la administración pública no han hecho sino reforzar y profundizar desde el ámbito de lo público estas tendencias de disgregación, volviendo al sistema político co-responsable de la instauración de lógicas institucionales de virtual y efectiva desocialización del tejido social.

Si el sistema político fue diseñado en la perspectiva de receptor, inducir o transformar demandas sociales en demandas por la expansión de la ciudadanía - por tanto en demandas de integración al sistema político -, las formas hoy dominantes de participación y de agregación social parecen establecer otros recorridos más cercanos a formas autogestionarias y autárquicas, o en otros casos, al reforzamiento de mecanismos clientelares y patrimonialistas de intercambio político, tanto con los órganos de la administración pública como con las instancias representativas.

La generación de «nuevos valores» - proceso factible de ser considerado como resistencia a las dinámicas de disgregación y de erosión de politicidad que se han detectado - puede ser momento de reconversión política y terreno para la agregación de nuevos consensos políticos, cuya efectivización sin embargo exige de modificaciones y reformas estructurales y subjetivas en las instancias de representación y de canalización de la participación social, siempre y cuando éstas se sustenten en procesos de reconversión productiva que dinamicen las estructuras de base de las economías populares. En la medida en que las economías de base puedan transitar de economías de subsistencia a economías de crecimiento, se podrá generar nuevos valores y referentes que sustenten y viabilicen la necesaria reforma política e institucional <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>La nueva dinámica económica que se desprende de las políticas generales de ajuste caracterizada como la instauración de un nuevo modelo - el de la acumulación flexible -, puede convertirse en un marco ventajoso para la transformación de la llamada economía informal en economía de crecimiento. La crisis de la industria surgida al amparo de las políticas de sustitución de importaciones bajo el modelo de la producción masiva, conduce a una reconfiguración del sistema económico que privilegia la adaptabilidad y movilidad productiva, cualidades que pueden ser desarrolladas por las empresas informales, pues tienen la ventaja de poseer una mano de obra polifuncional y flexible, y una inversión en bienes de capital relativamente baja. Una reforma política que atienda a la necesidad de descentralizar los procesos decisionales puede beneficiar la formación de economías de escala articuladas por gobiernos locales, como demuestra la experiencia exitosa de este modelo en algunos distritos industriales no sólo de las economías centrales.

Las condiciones de incertidumbre creadas por la aplicación de las políticas de ajuste modifican el sentido y el carácter de la movilización colectiva

En qué medida la resistencia puede transformarse en innovación, en mucho depende de la capacidad del sistema político para reformarse ágilmente, en la flexibilidad con que el sistema de partidos logre transformar su dependencia de la lógica estatal, en expresión de las tendencias profundas de reconversión social y económica que articulan la «sociedad civil amplia».

### ***La necesidad de la reforma política***

Como se puede apreciar, se asiste a un proceso generalizado de deterioro de la trama social y política que exige de una radical reforma de la acción política tendiente a introducir nuevos contenidos o referentes culturales, que en efecto restituyan y vuelvan efectivos y centrales los valores de una ética colectiva hoy muy deteriorados.

La reforma política actualmente en marcha tiene relación con estas motivaciones, pero obedece también al estilo de gestión que imponen las políticas del ajuste estructural. Efectivamente, los contenidos de la reforma son coherentes con la tendencia - anotada anteriormente - a la concentración del poder decisonal en ejecutivos fuertes y al debilitamiento de las instancias representativas encarnadas en los partidos políticos y el Parlamento. Esta estrategia lleva a los partidos políticos a reducir sus funciones a la simple legitimación de las opciones políticas del ejecutivo.

La estrategia queda evidenciada, por un lado, en el hecho de que sea justamente el gobierno el que impulse el proceso, y difunda y profundice un discurso que identifica a los partidos políticos como los principales responsables de la irresuelta crisis económica e institucional. Y por otro, en la virulenta oposición levantada por los partidos políticos frente a las intenciones gubernamentales, que obligaron a posponer por algunos meses la consulta popular convocada por Durán Ballén - convocatoria que dio comienzo a los debates sobre el tema - llegando incluso a desarticular la iniciativa del Ejecutivo <sup>12</sup>. A pesar de la campaña conducida por los

---

Naturalmente que esta reconversión de la economía hacia el crecimiento no puede llevarse a cabo sin la intervención regulada del Estado en crear condiciones propicias para su desarrollo. Cf. Alejandro Portes: «Paradoxes of the Informal Economy: The Social Basis of Unregulated Entrepreneurship» en N. Smelser y R. Smedberg (eds.): Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press, 1994.

<sup>12</sup>La postergación de la consulta popular presionada por la oposición política condujo a la reformulación de sus contenidos. En el proceso fue dejado de lado un punto sustancial de la

partidos políticos y de la poca popularidad del gobierno en otros campos de su gestión, los resultados de la consulta popular dan indicaciones claras hacia la transformación del sistema político y constituyen, en cierta forma, un éxito para las intenciones del Ejecutivo.

Son los partidos políticos, en cambio, los que tienen que enfrentar un escenario adverso. A más del debilitamiento que significan las transformaciones a las que apunta la reforma institucional, tienen que responder al reto de volver a constituirse en canales de intermediación que representen más los intereses de la sociedad que los del Estado, en un contexto de extremada diferenciación y heterogeneización de los actores sociales, así como de individualización de las demandas, efectos que resultan de la aplicación de las políticas de ajuste estructural.

Esto supone tomar iniciativas ante el contexto económico de la globalización y la internacionalización de la economía. Los partidos políticos no pueden seguir definiendo su acción en política social y económica en base a una lógica reactiva, sino que deben incluir en su ámbito programático propuestas estratégicas para una incorporación ventajosa en el nuevo contexto. Estas deben contener, procesar y elaborar las dinámicas productivas real o potencialmente existentes en el tejido social, para lo cual se requiere de radicales replanteamientos de la intervención estatal.

El ajuste estructural tuvo lugar en el contexto de una grave crisis económica y provocó la brusca reducción de la capacidad de acción estatal. La recesión económica que lo acompañó y el deterioro de las condiciones de vida de la población que tuvo como efecto llevan a percibir al ajuste como algo negativo para la región. Pero esa dimensión no puede conducir el debate a cerrar filas en torno a la defensa de la autarquía y el aislacionismo, como oposición al proceso general de integración económica; el intervencionismo estatal como dique a las tendencias de apertura y liberalización de la economía. Al contrario, la autonomía debe significar la búsqueda de una mayor capacidad de integración dinámica y deliberativa de las economías locales y nacionales en los contextos externos. La intervención estatal supone en este nuevo contexto una más inteligente operación que fomente las actividades productivas, pero no las sustituya, y que genere las condiciones para

---

consulta: el carácter voluntario del sufragio, cuya relevancia radica en introducir un mecanismo de medición de la real legitimación del sistema, la misma que por lo general se oculta por detrás de la obligatoriedad del voto. Esta indefinición en la iniciativa del Ejecutivo describe la dinámica de la acción gubernamental, caracterizada por avances y retrocesos, en un movimiento no siempre planificado y sujeto a los vaivenes del enfrentamiento político.

una incorporación más ventajosa de las economías locales de acuerdo al nuevo entorno.

Es evidente que en el caso ecuatoriano la cultura política de los actores se encuentra aún distante de este tipo de elaboración; por el lado de la derecha neoliberal, se defiende una visión de integración a la economía mundial escasamente deliberativa y autónoma, con rasgos propios de una visión cortoplacista. En el campo opuesto del espectro de actores, se defiende en cambio la resistencia cerrada al ajuste, sin entrever que éste es parte de un proceso de reestructuración más amplio de las dimensiones productivas, tecnológicas, sociales y políticas.

La imposibilidad demostrada por los actores políticos, articulados en el sistema de representaciones de enfrentar la crisis, las incongruencias demostradas en el manejo del ajuste estructural, su escasa percepción de las lógicas de integración global los han vuelto responsables directos del bloqueo decisonal que caracteriza a la actual situación política. En el caso concreto del sistema político ecuatoriano, al haberse estructurado el sistema de partidos en dependencia directa de la erogación de recursos públicos, en una lógica verticalista e intervencionista de intermediación con los actores sociales, y al producirse fuertes restricciones de la política económica para enfrentar este tipo de estrategia, ubica a los partidos en una condición difícil para diseñar respuestas efectivas, y por tanto canalizar demandas sociales, procesar conflictos y mantener la estabilidad democrática. Es por ello que se requiere articular una consistente iniciativa de desvinculación del sistema de partidos de una lógica exclusivamente estatista para volerlos instrumentos efectivos de representación de demandas sociales.

\*Nota: Una versión inicial de este trabajo fue discutida en el Foro de la Ciudadanía organizado y auspiciado por Fundación Esquel-PNUD, Quito, julio de 1994.

### **Referencias**

\*O'Donnell, Guillermo, CUADERNOS DEL CLAEH. 61 - Montevideo, Uruguay. 1992; Echeverría, J. -- ¿Democracia delegativa?

\*Linz, Juan, FORMAS DE GOBIERNO: RELACIONES EJECUTIVO-PARLAMENTO. - Lima, Perú. 1993; Echeverría, J. -- Los peligros del presidencialismo.

\*Fabbrini, Sergio, NARIZ DEL DIABLO. 19 - Quito, Ecuador. 1994; Echeverría, J. -- Los dos presidencialismos: ¿Qué alternativa?

\*Mainwaring, Scott; Shugart, Mathew, WORKING PAPER. 20 - Kellog Institute; Smelser, N.; Smedberg, R. -- Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal.

\*Norbert, Elias, FLEXIBILIDAD Y NUEVOS MODELOS PRODUCTIVOS. - Quito, Ecuador, Nariz del Diablo Editores. 1994; De la tribu al planeta de los derechos.

\*Charles, Sabel, FLEXIBILIDAD Y NUEVOS MODELOS PRODUCTIVOS. p139-140 - Quito, Ecuador, Nariz del Diablo Editores. 1994; Industrialización en el Tercer Mundo y nuevos modelos productivos.

\*Harvey, David, THE CONDITION OF POSMODERNITY. - Cambridge, Blackwell. 1989; The gender and Labor Politics of Posmodernity.

\*Aihwa, Ong, ANNUAL REVIEW OF ANTHROPOLOGY. 20. p279-309 - 1991; Las relaciones industriales en la fase de flexibilidad.

\*Regini, Marino, FLEXIBILIDAD Y NUEVOS MODELOS PRODUCTIVOS. p139-140 - Quito, Ecuador, Nariz del Diablo Editores. 1994; La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador.

\*Verdesoto, Luis, MEMORIAS DEL VII ENCUENTRO DE HISTORIA Y REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL DEL ECUADOR Y AMERICA LATINA. - Cuenca, IDIS-ILDIS. 1994; Gobernabilidad y crisis de partidos en el Ecuador.

\*Echeverría, Julio, NARIZ DEL DIABLO. 19 - Quito, Ecuador. 1994; Paradoxes of the Informal Economy: The Social Basis of Unregulated Entrepreneurship.

\*Portes, Alejandro, HANDBOOK OF ECONOMIC SOCIOLOGY, - Princeton University Press. 1994.