

## **¿Se consolidará el proceso democrático ecuatoriano? \***

César Verduga

### **Una advertencia necesaria**

Cuando finalizaba la redacción de este artículo, soldados ecuatorianos morían en la cordillera de El Cóndor, en “un abrazo de sangre con su tierra”, según expresó en una concentración popular el presidente Roldós.

No están aún perfectamente claras las motivaciones del ataque militar peruano a los destacamentos ecuatorianos en ese lugar de la frontera. Hipotéticamente es posible plantearse que una corriente militarista con un proyecto de construcción nacional no carente de expansionismo territorial, hegemoniza el Estado peruano y controla el gobierno recientemente electo.

La construcción de una formidable maquinaria militar y la utilización pragmática de las inflexiones propias de la situación internacional sin mayor apego a definiciones doctrinarias, serían dos de los pilares que sustentan la viabilidad de ese proyecto nacional.

Dentro de ese cuadro parece posible postular que el proyecto de Estado nacional gestado y dirigido por la cúpula militar peruana, intenta alcanzar ciertas redefiniciones territoriales (que permitan el control de recursos estratégicos) y políticas en su entorno geográfico más débil, como mecanismo de fortalecimiento de las posiciones nacionales peruanas, en el siniestro juego de confrontaciones geopolíticas, que parece dominar el horizonte al extremo sur del continente.

La necesidad de mantener cierto grado de cohesión nacional en una sociedad conflictuada por los efectos del gigantesco gasto militar y la aguda depauperación de los sectores populares, puede también ser factor decisivo

\* Versión escrita de la conferencia dictada por el autor en la Facultad de Ciencias Internacionales de Carleton University, en Ottawa, que será publicada por ese centro de estudios junto con los trabajos de otros participantes en la Conferencia Latinoamericana celebrada en noviembre de 1980.

en la determinación del gobierno y el militarismo peruanos, que dio origen a las hostilidades en la frontera con el Ecuador.

Es claro que los acontecimientos de la cordillera de El Cóndor son el punto de partida de un nuevo ciclo en la circunstancia histórica ecuatoriana, cuyas tendencias finales no son aún plenamente visibles. En ese sentido, el capítulo referido a las opciones y el desenlace puede resultar desactualizado cuando se publique este artículo.

No obstante, creo que algunas de las claves propuestas para la discusión del proceso histórico reciente mantendrán vigencia.

## I. Los temas y el escenario

—Quisiera usted decirme ¿qué camino debo tomar para irme de aquí?

—Eso depende en mucho del lugar a donde quiera ir —respondió el gato.

—No me preocupa mayormente el lugar... —dijo Alicia...

—En tal caso, poco importa el camino —declaró el gato—

...con tal de llegar a alguna parte —añadió Alicia, a modo de explicación.

—¡Oh! —dijo el gato— puede usted estar segura de llegar con tal de que camine durante un tiempo bastante largo.

Este párrafo del famoso *Alicia en el país de las maravillas* de Lewis Carrol, citado por Carpentier en su *Consagración de la primavera*, puede ilustrar algunas de las dificultades subyacentes a un análisis como el que se intenta en este trabajo.

Estudiar un proceso social aún vivo y actuante, hurgar su incubación y su pasado reciente, desentrañar su presente y sus tendencias probables, remite a algunas de las cuestiones fundamentales de las ciencias sociales cuyo abordaje carece de código conceptual preciso.\*

No es extraño entonces que en estos casos sea fuerte la tentación de pretender “llegar a alguna parte” sin que “importe el camino”. Más difícil —en nuestro caso concreto— es aceptar la propuesta gatuna de “caminar durante un tiempo bastante largo”. Los estudios de “coyuntura” no sólo pueden reducir su eficacia social si se escriben fuera de “la coyuntura”. Pueden también disminuir su valor analítico e incluso ver amenazada su confiabilidad histórica. El paso del tiempo suele otorgar serenidad al juicio histórico. Pero también puede menguar la sutileza del análisis al insertar “la coyuntura” en el tejido de las tendencias de más largo plazo de un proceso.

\* Hay —es verdad— ciertos estudios concretos de situaciones concretas, en donde, como en el caso del análisis marxiano del golpe de Estado de Luis Bonaparte, algunos encuentran “en estado práctico” modelos paradigmáticos de análisis histórico de corto plazo.

Como contrapartida, la pupila del analista “de coyuntura” ubicado dentro de la misma circunstancia histórica, puede verse obnubilada por algunos de los acontecimientos más fulgurantes —aunque no necesariamente de mayor valor explicativo— de una situación. Su percepción pierde entonces profundidad y agudeza y no consigue “llegar a alguna parte”.

Precisemos entonces nuestra disquisición inicial sobre el diálogo de los personajes de Carrol y el sentido de este artículo. Nos interesa llegar a alguno(s) de un conjunto seleccionado de lugares, utilizando alguno(s) de un conjunto más o menos conocido, más o menos recorrido, de caminos.

Nuestro escenario es el Ecuador de los años setenta y ochenta, y nuestro objeto su proceso sociopolítico presente. Una rápida aproximación al escenario y al objeto permite detectar una primera singularidad respecto de otras realidades de América Latina. La sociedad ecuatoriana en estos años no ha estado sometida a encrucijadas dramáticas, ni ha sido asiento de opciones políticas consolidadas; ni ha vivido el dilema de transformación revolucionaria de orientación socialista o dictadura de corte fascista; ni la desnuda dictadura represiva sin dilema; ni el juego democrático organizando afianzadamente la competencia por el poder político; ni la inestabilidad permanente, reflejo de una aguda fragilidad estatal; ni la estabilidad consolidada, como expresión de un desarrollo estatal maduro.

Parece metodológicamente pertinente entonces elucidar alrededor de qué núcleos problemáticos son agrupables las interrogantes de la interpelación que la sociedad ecuatoriana se viene haciendo a sí misma desde la pasada década.

Un relevamiento sistemático de las cuestiones que han estado predominantemente presentes en nuestro escenario, podría permitirnos aproximarnos mejor a él y a la intelección de su actual proceso sociopolítico.

Al respecto, los siguientes temas pueden plantearse como los “grandes temas ecuatorianos” de estos años: <sup>1</sup>

- La interrelación entre los procesos de desarrollo, modernización y cambio.
- La vinculación entre integración nacional, Estado nacional y proyecto nacional.
- La cuestión de la viabilidad y contenidos de la democracia.

I. 1. El tema del desarrollo, la modernización y el cambio ha sido planteado desde una perspectiva que privilegia sus dimensiones económicas. La extensa agenda ha incluido, entre otros, los problemas de velocidad del crecimiento, inserción de la economía ecuatoriana en el sistema inter-

<sup>1</sup> Al respecto, un informe inédito de Enzo Faletto, con la colaboración de Luis Verdesoto, propone un interesante marco de referencia temático para la discusión de un período del proceso político reciente (“Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1978”).

nacional, transformación de la estructura productiva, modificación de arcaicas relaciones de producción y dinámica productiva en el agro, nuevo papel del Estado en la economía, papel de la planificación, interpretación del proceso inflacionario y “efectos” de las mutaciones y comportamiento de la economía en el conjunto de la estructura y el movimiento social.

I. 1A. La intensidad de la expansión económica ha estado presente en el debate como manifestación importante de la capacidad de la sociedad para administrar su riqueza petrolera. La eficacia en la conducción estatal y el grado de “compromiso” del sector privado con el desarrollo y la modernización, han sido frecuentemente discutidos a la luz de la *performance* anual del proceso de crecimiento.

Los bruscos desplazamientos ocurridos en la expansión entre el período de auge de los años 1973-1975 con tasas superiores o cercanas al 10%, y la estabilización posterior a ritmos fluctuantes alrededor del 6% de crecimiento anual han influido en la formulación de las opciones políticas. El “reformismo militar” del período 1972-1974, de agresiva retórica y moderado accionar, viabilizó su existencia, en medida importante, en la posibilidad de armonizar un discurso ideológico cambista, con el fortalecimiento del sector público y la transferencia generosa de recursos en favor de la acumulación privada, permitido por las altas tasas de expansión de una economía en rápida transición hacia una nueva escala de funcionamiento.

El proceso militar posterior de “retorno controlado” hacia la democracia representativa, estuvo permanentemente influido en su condición económica y social por la noción de una necesaria “administración eficiente de recursos escasos” que resultó onerosa para los sectores populares.

Igualmente, a partir de agosto de 1979 las definiciones gubernamentales y las opciones políticas de la oposición han sido diseñadas en la perspectiva de una economía “sana” pero requerida de austera administración.

I. 1B. La definición de la política económica internacional del Estado ha sido importante factor movilizador de un intenso debate.

En torno a la participación del Ecuador en la OPEP, al significado del proceso de integración andina, a la presencia del capital extranjero en sectores estratégicos de la economía, a la relación entre nivel y composición de las exportaciones y las importaciones, *performance* de la balanza de pagos, características del endeudamiento externo y “estilo” de desarrollo, se han definido posturas contrapuestas de grupos sociales, organizaciones gremiales y sindicales y fuerzas políticas.

El conjunto de posiciones ha sido amplio y heterogéneo. Lo dominante ha constituido la confrontación de dos enfoques fundamentales. Uno, sustentado por la mayoría de las Cámaras de la producción (con exclusión de los industriales de Pichincha) y los partidos y personalidades políticas ubicados ideológicamente en la derecha del espectro político, representa lo que —no sin cierta dosis de arbitrariedad— podemos denominar el “enfoque obligárquico” del problema.

Opuesto a la presencia ecuatoriana en la OPEP y a los fundamentos del proceso andino de integración, inclinado a una apertura indiscriminada al capital extranjero, el “enfoque obligárquico” sostiene una visión sobre el sector externo de la economía ecuatoriana más ajustada a las necesidades de una hegemonía ya en crisis, propia del Ecuador agroexportador de pasadas décadas. Simultáneamente, ese enfoque es capaz de expresar necesidades de algunos segmentos del capital trasnacional contemporáneo, pues el desarrollo lógico de sus propuestas conduce a la configuración de un modelo de capitalismo ecuatoriano objetivado en una enorme maquiladora y plataforma de exportación, simple eslabón de un circuito trasnacional que no controla.

El enfoque opuesto —“industrialista” a falta de mejor calificativo— ha nucleado a algunos sectores industriales y bancarios, y a la tecnoburocracia estatal, a organizaciones sindicales y a partidos y personalidades localizados en el centro y la izquierda del espectro político. Esta visión de la inserción del país en el sistema internacional —con la heterogeneidad de matices inherente a tan abigarrada gama de sectores— ha tenido como sustento la concepción de un desarrollo capitalista asociado, de orientación industrialista, en el que un grupo empresarial moderno y lúcido utiliza la fuerza del aparato estatal y la correlación internacional para alcanzar una vinculación negociada con el capital trasnacional.

El apoyo a las organizaciones internacionales de defensa de las materias primas, el fortalecimiento de esquemas integracionistas de economías atrasadas, el manejo de una política de diversificación de exportaciones, control de importaciones y endeudamiento externo selectivo (que requieren de una conducción estatal fuerte y eficiente) constituyen instrumentos fundamentales en el proceso de permanente “negociación de la dependencia” que ese modelo de desarrollo requiere.

I. 1c. La discusión en torno a la transformación de la estructura productiva ha contado, como uno de sus asuntos centrales, con el problema de las características y resultados del proceso de industrialización.

Erigido de manera dogmática (a nivel de toda la sociedad) en encarnación del desarrollo y la modernización durante la década del sesenta, el proceso industrial ha sido en los años setenta objeto de una visión menos idílica. Cual doncella de infancia sobreprotegida, la industria ecuatoriana atraviesa por una adolescencia traumática. Se someten a un cuestionamiento creciente sus propias deformaciones y los efectos de éstas sobre el conjunto del cuerpo social.

Desde las esquinas “derecha” e “izquierda” de la sociedad se enjuicia en forma negativa su condición financiera y tecnológica dependiente, su carácter subsidiado y fiscalmente oneroso, su naturaleza económica, social y espacialmente concentradora, y su fisonomía capital/intensiva. Un diagnóstico compartido sirve de sostén a propuestas correctivas diferentes.

Unos han sustentado la tesis de eliminación del mercado cautivo y de la vigencia de la competencia franca con la industria extranjera como

mecanismo idóneo de desmantelamiento de la "industria falsa". Otros han planteado la redefinición del modelo industrial mediante el fortalecimiento de la presencia directa del Estado en sus sectores estratégicos, combinado con una reformulación de los términos de la protección estatal a la industria privada.

Los grupos industriales, apoyados por amplios sectores de la tecnoburocracia estatal y algunos círculos financieros, han defendido —hay que reconocer que con éxito— la vigencia de una política de "industrialización sustitutiva necesaria", apoyada fuertemente desde el Estado (aun con sacrificio de otros sectores) como instrumento adecuado de consolidación de un estilo de desarrollo, modernización y cambio, equidistante del "liberalismo obsoleto" y el "estatismo asfixiante".

I. 1D. Si en los años sesenta era el *Huasipungo* de Jorge Icaza la quemante novela que dominaba la polémica sobre el problema agrario a nivel de toda la sociedad, en el período reciente han sido fríos manuales y aburridos alegatos tecnocráticos sobre la producción y la rentabilidad agrícola los actores centrales de la discusión.

El desplazamiento señalado (que metafóricamente resume las características actuales de la polémica agraria), como toda operación ideológica, revela una parte del problema y encubre necesariamente otras.

En efecto la "cuestión agraria" en Ecuador ha sufrido importantes modificaciones en los últimos quince años.<sup>2</sup> El capitalismo ha penetrado por zonas y productos, transformando parte de la hacienda serrana tradicional, introduciendo en ella importantes mutaciones tecnológicas y sociales.

Las relaciones precarias vigentes desde la Colonia en las unidades agrícolas del callejón interandino, han sufrido modificaciones modernizadoras que cambiaron las pautas tradicionales de control de la fuerza de trabajo.

Una rígida polaridad latifundio/minifundio, característica del agro serrano, ha sido flexibilizada sin romperse, emergiendo un sector no desdeñable de empresarios medios y proletarios agrícolas, multiplicándose además los minifundios.

Sobre la base de la afectación de tierras del Estado y de algunos latifundios de muy baja productividad, ciertos sectores campesinos desposeídos han accedido a la propiedad territorial, descomprimiéndose parcialmente la caldera de la tensión social en el campo.

Las políticas de colonización han permitido el reasentamiento de algunos grupos, ampliando la frontera agrícola. Ha crecido y elevado su influencia la organización campesina.

Un sector importante de terratenientes de la zona central de la Sierra se ha convertido en subfracción burguesa, con capacidad para preservarse

<sup>2</sup> Véase varios autores, *Ecuador: cambios en el agro serrano*, FLACSO-CEPLAES, abril de 1980.

un espacio en el nuevo bloque hegemónico en construcción y para influir en el Estado induciendo y/o bloqueando políticas favorables o adversas a sus intereses.<sup>3</sup>

A su vez, el agro no ha podido alimentar a la sociedad ni abastecer a la industria, y los campesinos, que mayoritariamente lo habitan, no han dejado atrás las miserables condiciones de existencia que Icaza denunciara con penetración sociológica y belleza estética. Lo que significa que se mantienen vigentes los elementos centrales del diagnóstico que sirvió de justificación al proyecto reformador iniciado en 1964.

No cabe duda de que la "cuestión agraria" ha sido abordada pero no resuelta y el "problema campesino" no ha sido afrontado. No obstante, la relación de fuerzas en el manejo del asunto, en la sociedad y el Estado, parece expresar la convicción de los grupos hegemónicos de que ya no hay "problema agrario" (en términos de disfuncionalidad con el desarrollo del capitalismo) y que el "asunto campesino" es una "cuestión social" que debe abordar el Estado.

Al contrario de lo que ocurrió durante los años sesenta<sup>4</sup> —cuando una relación de fuerzas favorable en el interior de los grupos hegemónicos y un movimiento campesino con capacidad para presionar sin hegemonizar el proceso permitió la gestación de un proyecto estatal agrario reformista y transaccional, aislando a los terratenientes más atrasados para liquidarlos en unos casos o forzar su modernización en otros—, hoy *todos* los grupos dominantes a través de sus organizaciones sociales y expresiones políticas, consiguen aislar a los sectores campesinos, a determinados círculos tecnocráticos del Estado y a los grupos políticos ubicados a la izquierda del espectro para imponer un modelo que: a] congela (sin derogarla) la vigencia de la Ley de Reforma Agraria, b] impone (con abrumadora mayoría parlamentaria) una Ley de Fomento Agropecuario (gestada y puesta en vigencia desde el gobierno militar), orientada a impedir cualquier proceso de redistribución de la propiedad y a abrir el agro al gran capital, c] impulsa una nueva colonización en el Oriente como mecanismo de ampliación de la frontera agrícola y d] obliga a los sectores tecnocráticos del Estado a imaginar renovadas fórmulas de gestión para un aparato público preso en su accionar entre dos legislaciones antitéticas pero jurídicamente vigentes.

Surge entonces la pregunta: ¿ha dejado de ser explosiva la "cuestión agraria" y puede ser resuelto (como "cuestión social") el problema campesino, por intervención estatal? Pensamos que no.

La "errónea" apreciación de los grupos dominantes parece producto de una situación temporal en el proceso de construcción de hegemonía y

<sup>3</sup> Véase: Miguel Murmis, "El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista"; Gustavo Cosse, "Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano, 1964-1977"; César Verduga: "Un caso particular de intervención estatal en el desarrollo del capitalismo en el agro", todos en *Ecuador: cambios en el agro serrano*, op. cit.

<sup>4</sup> Gustavo Cosse, César Verduga, *ibid.*

en el funcionamiento del esquema de acumulación. La fracción empresarial agraria, surgida de antiguos terratenientes, es hoy parte del bloque dominante y, como tal, intermediaria de los terratenientes "atrasados" en el bloque y ante el aparato estatal y participante en la negociación global con el sistema internacional.

Por una parte, ese bloque es todavía el embrión de una hegemonía en construcción cuyo perfil puede modificarse en el futuro; por otra parte, el auge petrolero creó inicialmente la imagen (ya en crisis) de un Estado rico, capaz de garantizar el abastecimiento de alimentos y materias primas agrícolas desde el exterior y de apoyar "socialmente" a la gran masa campesina.

Parecería entonces que la perspectiva de funcionalización del agro que ha venido configurando la "hegemonía en construcción" característica del Ecuador, es la de un sector que se moderniza gradualmente mediante el ingreso del gran capital, la intervención crediticia y técnica del Estado y la ampliación de la frontera agrícola. En la transición hacia un modelo de agro capitalista, moderno y rentable, el Estado cubriría los déficit económicos y sociales propios de las no resueltas cuestiones "agraria" y "campesina".

Esa visión no parece, sin embargo, muy realista ni durable. Las tendencias deficitarias en el sector externo y fiscal y la persistencia del proceso inflacionario van a poner el problema de la producción de alimentos y materias primas y, por ende, el modelo agrario vigente, en el centro del cuestionamiento general. El Estado no podrá cubrir los "baches" de la no resuelta "cuestión agraria" y la no abordada "cuestión campesina". La colonización oriental, por razones ecológicas, no parece tener las perspectivas que se le atribuyen. La penetración del gran capital es lenta y su efecto modernizador atenuado. La organización campesina ha crecido y ampliado su influencia y su reivindicación central sigue siendo la propiedad de la tierra.

Ante tal situación, es previsible, a mediano plazo, el "recalentamiento" de la tensión social en el campo y el replanteamiento de la cuestión agraria a nivel de toda la sociedad y en el corazón del bloque hegemónico en construcción.<sup>5</sup>

I. 1E. La necesidad de un Estado moderno que promueva el desarrollo y oriente el cambio ha sido tesis aceptada en el conjunto de la sociedad desde los años sesenta. No obstante, las características concretas que asuma la intervención estatal han originado intensos debates. Particularmente en la década de 1970 las modificaciones ocurridas en el patrón de acumulación por efecto del inicio de la producción y exportación del petróleo convirtieron este tema en factor de candente confrontación política.

En efecto, al instrumentarse la política petrolera del gobierno militar que asumió en 1972 el poder, por primera vez en la historia los grupos

<sup>5</sup> César Verduga. *ibid.*

privados nacionales quedaron excluidos de toda propiedad en la actividad fundamental del sector externo de la economía, fuente principal de financiamiento del proceso de acumulación. El acceso al control del aparato estatal se convirtió en condición necesaria para la captación de los resortes financieros de la acumulación.<sup>6</sup> El Estado consolidó su condición de interlocutor legítimo del sistema internacional y de redistribuidor del excedente en el interior de la economía nacional.<sup>7</sup>

Sobre la base de la nueva dimensión financiera del Estado, sectores de la alianza militar-tecnocrática que sustentaba el gobierno del general Rodríguez Lara propusieron la conversión del sector público en actor principal de la necesaria transformación de la estructura productiva. La noción del Estado promotor del desarrollo fue sustituida por el concepto de Estado empresario. En torno a esa problemática se suscitó una de las confrontaciones más importantes en el escenario ecuatoriano de los años setenta. Los sectores de la empresa privada mayoritariamente opuestos al proyecto del gobierno militar consiguieron barrenar las bases del modelo de capitalismo de Estado que proponía el plan de transformación y desarrollo 1973-1977. En su lugar se configuró un esquema transaccional que permitió un relativo fortalecimiento de las posiciones del Estado en la economía y la transferencia masiva de los recursos generados por el petróleo hacia la acumulación privada.

Además de la intervención directa del Estado como empresario, ha sido objeto de debate el problema del "poder técnico".<sup>8</sup> Al respecto ninguna expresión orgánica en la sociedad pone en duda la necesidad de una intervención científica sobre el proceso social. En ese cuadro, la planificación es aceptada unánimemente como instrumento importante de la modernización, el desarrollo y el cambio; lo que sí ha asumido carácter polémico es el problema de dónde debe radicar el poder técnico. Algunos grupos empresariales y organizaciones políticas de extrema derecha han planteado la tesis de que el "poder técnico" debe alojarse fundamentalmente en el sector privado y no en el Estado.<sup>9</sup> El incumplimiento de los planes, característico de toda economía de mercado con alta vulnerabilidad a las fluctuaciones de la economía mundial, ha sido exhibido por esos sectores como prueba irrefutable de la incapacidad del Estado para una intervención mayor en el sistema económico.

La presencia estatal también ha sido discutida en el plano político. El proyecto (finalmente concretado) de inducción de un proceso de restructuración jurídica del Estado mediante un referéndum constitucional de amplia participación, como mecanismo de transferencia del poder a los sectores políticos civiles, sustituyendo el esquema tradicional de las Asambleas Constituyentes, representó un intento audaz de estimular el despla-

<sup>6</sup> Véase César Verduga, "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período 1972/75)" en *Ecuador hoy*, Siglo XXI, agosto de 1978.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Véase Enzo Faletto en colaboración con Luis Verdesoto, informe citado.

<sup>9</sup> *Ibid.*

zamiento de los sectores oligárquicos tradicionales del control del aparato estatal. Se inscribe con características de "réquiem por el Estado oligárquico" en la historia del desarrollo estatal ecuatoriano. Ese proyecto fue violentamente atacado por los grupos sociales y las organizaciones gremiales y políticas que conforman la derecha del espectro en la sociedad ecuatoriana. La tesis del "voto nulo" que pretendía propugnar la ilegitimidad histórica del referéndum fue derrotada, presagiando la posterior muerte de las opciones políticas "obligarquicas".

Posteriormente el debate se desplazó hacia la aplicación de la Constitución que hoy rige la sociedad ecuatoriana, que consagra la determinante participación estatal en el desarrollo económico como uno de los objetivos nacionales prioritarios.

I. 1F. La interpretación del proceso inflacionario, sus efectos y su manejo estatal, también son temas que se han debatido en estos años. Carente durante mucho tiempo de procesos sostenidos de significativas alzas de precios, la economía ecuatoriana se transformó (por efecto de sus mutaciones internas y por influencia del proceso económico mundial), en economía inflacionaria. Las tasas de inflación menores del 10% características de períodos anteriores fueron sustituidas por índices cercanos en promedio al 20% anual. La confrontación entre "monetaristas" y "estructuralistas" (con sus ya conocidas argumentaciones) típica de otras economías latinoamericanas desde los años cincuenta, se hizo presente en el Ecuador durante los setenta.

Igualmente, la contradicción obrero-patronal comenzó a incluir al proceso inflacionario, sus causas y efectos, como uno de sus ingredientes fundamentales. Finalmente, la relación Estado-empresa privada fue también impregnada por la presencia e interpretación del proceso inflacionario.

En este terreno también la sociedad ecuatoriana dirimió una vez más el conflicto por la vía de la transacción entre los grupos hegemónicos enfrentados, a costa de los sectores populares.

En efecto, el gasto público, violentamente atacado en su nivel y composición por algunos sectores privados como causante principal del proceso inflacionario, sufrió modificaciones pero se mantuvo como instrumento fundamental de la expansión económica. La tasa de utilidad de los grupos empresariales no cesó de crecer, dejando sobre el Estado el cumplimiento de algunas pequeñas tareas redistributivas a través de los gastos sociales. El ingreso real de los sectores asalariados se deprimió de manera constante, particularmente en el período 1976-1979, recibiendo cierta elevación compensatoria en los primeros meses del período constitucional.

El incremento del endeudamiento interno y externo del país, y el deterioro del ingreso real de los grupos asalariados y de su participación en la distribución del ingreso nacional, fueron el sustento de la solución transaccional que le dieron los grupos hegemónicos al problema inflacionario y su manejo estatal.

I. 1a. Los cambios ocurridos en la estructura social y en el Estado y sus efectos políticos, han animado también el debate en estos años.

La modernización ha provocado un incremento notable del volumen y significación de los sectores medios y del proletariado, además de mutaciones importantes en el interior del bloque dominante. Para algunos, esos cambios debían producir de manera automática (como su correlato político) la muerte de las alternativas populistas. En opinión de otros, la modernización dejaba intocada la sociedad y sus manifestaciones políticas.

El estilo oligárquico de control del Estado y de dirección de la sociedad, debería sobrevivir de acuerdo a esos análisis. Sin embargo, el proceso político real, que se intenta sucintamente estudiar en este artículo, echó por tierra ambas apreciaciones.

La sociedad recreó su tradición política populista en el nuevo marco que la modernización había generado.

I. 2a. La problemática del Estado nacional y su proyecto ha estado también en el centro del debate, reflejando en la evolución de sus temas los cambios que ocurren en la sociedad. En un país históricamente caracterizado por la debilidad del mercado interno, la fragilidad de su infraestructura material y la existencia de agudos desequilibrios y confrontaciones regionales, el tema de la integración nacional ha sido siempre central. Las contradicciones entre los sectores hegemónicos de la costa y la sierra han sintetizado parte de la lucha por el poder en la historia ecuatoriana, según opinión de algunos analistas. Ahora cuando el desarrollo del capital entrelaza crecientemente intereses de ambas regiones, la integración nacional no es sólo una aspiración lírica sino una necesidad histórica. Los desmembramientos territoriales que han caracterizado también la historia del país, han hecho de la problemática de la integridad territorial un tema permanente del debate nacional, vinculado a la problemática del Estado y su proyecto nacional.

Lo novedoso en este campo ha sido la autoconciencia de su carácter pluricultural asumida por el Estado ecuatoriano apenas en la década de 1970. Al respecto, aún quedan ecos de la polémica sobre la condición "hispana y occidental" o "indígena y mestiza" de la nacionalidad ecuatoriana, animando el debate sobre la nación y su cultura.

En el enfrentamiento del problema del Estado nacional los planteamientos modernizadores del gobierno militar del año 1972 apuntaban a privilegiar el desarrollo del mercado interno y la incorporación masiva de los sectores marginados, particularmente indígenas, a la economía, como instrumento fundamental de fortalecimiento del Estado nacional dentro de un proyecto de sociedad moderna.

El proceso de democratización posterior ha ido incorporando otras dimensiones sin desplazar la anterior. Así, la constitución aprobada y el plan de desarrollo elaborado por el gobierno constitucional, han introducido

la incorporación masiva de los analfabetos a la participación política electoral, el desarrollo de las organizaciones populares de base, el reconocimiento de la pluriculturalidad del país y la aceptación de la condición mestiza e indígena de la nacionalidad, como valores fundamentales en la consolidación del Estado nacional, dentro de un proyecto de sociedad económicamente capitalista y políticamente democrática.

I. 3A. El problema de la viabilidad y los contenidos de la democratización ha sido el punto focal de toda la discusión nacional reciente.

En la configuración de esta problemática se han expresado de manera concentrada todos los rasgos de la interpelación que la sociedad ecuatoriana se ha hecho a sí misma en el último período. ¿Es posible en un país como Ecuador la profundización de los procesos de modernización, desarrollo y cambio y de consolidación de un Estado nacional en un sistema político democrático? ¿O fatalmente una sociedad con las características de la ecuatoriana sólo puede concretar un proyecto nacional dentro de un sistema político autoritario?

Esas preguntas han movilizadado la discusión y la actividad política en la sociedad. La viabilidad de la democratización ha sido discutida en todas sus connotaciones económicas, sociopolíticas y culturales. El proceso que en los capítulos siguientes se analiza, muestra que la pregunta sigue abierta pues ha estado y continúa directamente vinculada al problema de los contenidos de la democratización. Al respecto, para algunos sectores, la cuestión se reduce a la implementación de los mecanismos democrático representativos de conducción del Estado, para otros, el problema incorpora dimensiones más complejas.

Se trata de

cómo constituir una institucionalidad democrática adecuada al funcionamiento de la economía [una institucionalidad] que exprese las nuevas formas sociales [...] cómo construir la legitimidad del Estado y del sistema político [...] cómo relacionar el nuevo sistema de relaciones sociales surgido del desarrollo de la nueva economía (petróleo, expansión industrial, modernización agraria, etc.) con un sistema político expresivo de la transformación alcanzada.<sup>10</sup>

Al avanzar la modernización en la década de 1970 algunos análisis mecánicos veían en la simple recreación de las formas oligárquicas de control político el destino inevitable del proceso de democratización. Otros enfoques (también mecánicos) consideraban automáticamente alcanzable formas más sofisticadas de dominación política acordes con esquemas reformistas característicos de sociedades europeas o de algunos procesos históricos de otras sociedades latinoamericanas. Lo que el proceso de democratización ha venido mostrando es una apuesta mayoritaria de la

<sup>10</sup> *Ibid.*

sociedad por un sistema político democrático en el que se rescate su tradición política populista y se abran paso nuevas expresiones reformadoras.

## II. Los acontecimientos y el proceso

II.1. El 10 de agosto de 1979 Jaime Roldós Aguilera asumió la Presidencia de la República. Su mensaje al país recogió sintéticamente los temas dominantes en el escenario nacional, que fueron enfocados con perspectiva histórica. El cambio a nivel de la economía y en la estructura social debería profundizarse a través de la reforma a la institucionalidad política. La consolidación de un nuevo sistema político, democrático y participativo debería cimentar el proceso de afianzamiento de un Estado nacional, pluricultural e integrado.

El mensaje presidencial cerraba un ciclo de la coyuntura abierta con el Referéndum Constitucional de 1978 dominado por la vigencia del tema de la democracia y la emergencia de una nueva dirección política en la sociedad.<sup>11</sup>

Durante ese ciclo la sociedad había revelado en el plano político algunas de sus transformaciones más profundas: Las fuerzas armadas (como segmento más cohesionado del aparato estatal), dirigieron un proceso de reestructuración del Estado y de readecuación del sistema político que culminó con la entrega pacífica del poder a los sectores civiles; un referéndum nacional para elegir una nueva constitución sustituyó las viejas prácticas de las Asambleas Constituyentes como mecanismo de transición entre la dictadura y la democracia representativa; finalmente, el triunfo de la nueva Constitución y la derrota de la tesis del voto "nulo" expresó la incapacidad de los partidos y grupos políticos tradicionales para interpretar y orientar las nuevas demandas de la sociedad, la vocación reformista de los sectores populares y las posibilidades de la nueva dirección política emergente para acceder al gobierno por la vía electoral.

Las elecciones presidenciales confirmaron más tarde esa posibilidad. El

<sup>11</sup> El problema de la democracia y "la nueva dirección política" ha sido abordado en la tesis de Vicente Martínez: "De la crisis de la representación política de 1975 al establecimiento de un nuevo régimen en el Ecuador: análisis de la coyuntura 1976-1979", trabajo presentado para obtener el grado de Magister en la FLACSO—Sede Académica de Quito. En el terreno de la praxis política, Alejandro Román, que fuera secretario general de la Administración durante el primer año de gobierno de Jaime Roldós, planteó el problema de la nueva dirección política de la sociedad y la necesidad de su unidad al sustentar la tesis del "ancho cauce democrático" para consolidar el régimen constitucional y viabilizar el cumplimiento de su programa. En ese "ancho cauce" se incluían las fuerzas sociales que en el sistema político se expresan a través del roldoscismo", la Democracia Cristiana, la Izquierda Democrática, el Frente Radical Alfariista y el Partido Radical Demócrata.

binomio Roldós-Hurtado, triunfador en la segunda vuelta electoral con el apoyo explícito de todos los sectores reformistas del país, encarnaba la probabilidad de realización estatal de la nueva dirección política de la sociedad.

Se iniciaba otra prueba para las fuerzas de la reforma: construir la viabilidad política de su propuesta estatal. En efecto, el triunfo electoral de Roldós expresaba sintéticamente nuevos rasgos societales, representativos de la factibilidad estructural de la reforma. Las tradicionales dicotomías electorales entre la Sierra —“tradicional y conservadora”— y la Costa —“renovadora y liberal”— entre el voto “urbano” y el “voto rural”, desaparecían sustituidos por guarismos homogéneos de caudal electoral, como manifestación de que las clases y grupos sociales podían expresarse en el escenario electoral de manera relativamente orgánica. Pero —habría que agregar—, no en cualquier escenario electoral.

Las elecciones parlamentarias no podían transparentar de igual manera las opciones políticas de los distintos sectores sociales, por la aguda desestructuración ideológica y heterogeneidad política de los partidos (en particular el del propio presidente Roldós).

El “populismo reformista”<sup>12</sup> que encarnaba el presidente no tenía expresión político-partidaria orgánica y el parlamento elegido no podía ser representativo de la opción política por la que la sociedad se había pronunciado en la elección presidencial. El incremento notable del caudal electoral de la Izquierda Democrática, reflejaba la creciente politización de sectores populares y medios urbanos pero no neutralizaba la tendencia señalada. Concentración de Fuerzas Populares (CFP) obtenía la primera votación y su bancada legislativa no era en modo alguno la expresión parlamentaria del populismo reformador que uno de sus militantes proclamaba desde la Presidencia de la República.

La derecha tradicional, atrincherada en distintos segmentos del aparato estatal, había consumado una sutil trampa política al modificar el calendario electoral inicialmente previsto en el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado consiguiendo que los dos poderes fundamentales se eligiesen simultáneamente.

La ruptura de Roldós con la dirigencia de su partido (previsible desde la campaña electoral) no tenía posibilidades de provocar efectos sobre la composición del parlamento, pues, por elemental principio táctico, sólo podía ser asumida después de la elección presidencial. Por otra parte, la Constitución votada mayoritariamente en el Referéndum establecía una duración igual para el período de ambos poderes. Al parecer los jóvenes dirigentes políticos reformistas que participaron activamente en su elaboración, se habían refugiado en la alternativa de un parlamento “fuerte”

<sup>12</sup> No es nuestro interés en este artículo introducirnos en la discusión sobre el populismo ecuatoriano, sus características históricas y sus distintas manifestaciones. Recurrimos al término “populismo reformista” con toda su vaguedad para intentar aprehender un fenómeno político real que carece de código conceptual preciso.

ante la incertidumbre que los resultados del proceso electoral presidencial presagiaban en 1977.

El parlamento recibió atribuciones constitucionales importantes, que le permitirían una decisiva participación en la conformación del Poder Judicial, del Tribunal Electoral, del Tribunal de Garantías Constitucionales, es decir, en el conjunto del andamiaje estatal. El entendimiento de la CFP con el Partido Conservador, convirtió rápidamente al parlamento en el primer gran obstáculo que enfrentaron las fuerzas de la reforma en la construcción de su viabilidad estatal.

Roldós, en su mensaje de toma de posesión, presagiaba ese cercano desenlace y prevenía contra un posible atrincheramiento parlamentario de cerrada oposición, que comenzaba "regateando el poder" y terminaba "destruyendo la democracia".<sup>13</sup>

Así dispuesto el escenario, las opciones políticas para la consolidación de la reforma se desplazaban de las expresiones electorales de masas (que, de manera regular, en los próximos cinco años sólo tendrían lugar una vez más en los niveles municipal y provincial, según prescribía la Constitución) a las negociaciones "de cúpula".

De allí que la primera etapa del gobierno de Roldós (agosto-diciembre de 1979) está signada por dos movimientos opuestos y relacionados: el enfrentamiento ejecutivo-legislativo y la constante negociación política en pos de una fórmula que le otorgue factibilidad estatal a lo que la sociedad había votado masivamente en abril de ese mismo año.

La estrategia del desgaste permanente del Ejecutivo que encabezaba Assaad Bucaram, como presidente del parlamento; la "equidistancia" en tre Roldós y Bucaram que postulaba inicialmente la Izquierda Democrática y la ausencia de iniciativas legislativas por parte del Ejecutivo, que tradujesen en proyectos de ley su programa electoral, convirtieron al país, en los primeros meses del gobierno del presidente Roldós, en escenario de un forcejeo "politiquero" intrascendente y tradicional, que nada tenía que ver con la reforma política que la sociedad demandaba. Los planteamientos reformistas del binomio Roldós-Hurtado, se convirtieron en objeto de trabajo de oficinas tecnocráticas, encargadas de preparar el Plan de Desarrollo cuya conclusión se anunció para principios de 1980. Las masas se tornaban crecientemente en espectadoras de una obra cuyo montaje era producto de su entusiasta participación político/electoral.

Al mismo tiempo, emergieron tempranas contradicciones en el interior de la coalición gobernante, por diferencias estratégicas y tácticas y por confrontaciones burocráticas. Rápidamente se ponía en evidencia que el "populismo reformista" carente de apoyo parlamentario, sin partido y sin cuadros, tenía que abrirse a nuevas fórmulas de acción política si aspiraba a generar su viabilidad estatal.

En el interior del gobierno, a nivel de la Presidencia, se diseñaron dos

<sup>13</sup> Véase el mensaje del presidente Roldós ante la Cámara Nacional de Representantes del 10 de agosto de 1979.

opciones no contrapuestas: a] una negociación amplia con los sectores de la reforma, particularmente la Izquierda Democrática, para una vasta convergencia que abarcara todos los segmentos del andamiaje estatal; b] una nueva convocatoria popular a través de un Referéndum Constitucional, para modificar las relaciones de fuerzas en el conjunto del Estado.

Dentro de la primera opción se abrieron negociaciones con la Izquierda Democrática para la conformación de un gobierno de ancha base, con apoyo parlamentario, que permitiera concretar el proyecto votado en abril.

Pero esas negociaciones, que respondían a los intereses globales de los sectores de la reforma, eran boicoteados en su propio seno. Algunos grupos roldocistas se oponían por celos burocráticos y desconfianzas ideológicas.

La Democracia Cristiana que apoyaba en la debilidad orgánica del roldocismo la posibilidad de su fortalecimiento estatal, como instrumento de construcción partidaria, veía en la presencia gubernamental de la social democracia, el probable debilitamiento de su proyecto de largo plazo.

Finalmente, en la Izquierda Democrática algunos sectores postulaban el fracaso del gobierno de Roldós como el camino más rápido para conseguir, a mediano plazo, la victoria electoral de una fórmula gubernamental socialdemócrata.

Parecía que los grupos políticos de la reforma (por motivaciones tácticas diversas) preferían ver en el gobierno del presidente Roldós únicamente un vehículo de transición hacia aquello que la sociedad demandaba con urgencia realizar en el presente.

El diálogo no prosperó y el fracaso de las negociaciones con la Izquierda Democrática cerró la primera etapa del gobierno constitucional sembrando serias dudas sobre la capacidad de los sectores reformistas de la sociedad para construir su propia viabilidad estatal.

II. 2. La segunda etapa del gobierno constitucional, que abarca el primer semestre de 1980, tiene como centro de gravedad la proposición y posterior retiro del proyecto presidencial de referéndum constitucional.

Al comenzar el año, con los problemas tradicionales del país no resueltos, la "jibarización" de la acción política que parecía reducirse al permanente enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, y fracasada la opción de conformación de un gobierno de ancha base, mediante la negociación a nivel de direcciones políticas, el país soportó los primeros síntomas de deterioro del gobierno constitucional y del proceso democrático en general, caracterizado por intensas y luctuosas protestas estudiantiles.

En el interior del gobierno se fue abriendo paso (dentro del entorno más cercano al presidente de la República) la convicción de que el *impasse* que impedía el funcionamiento del régimen democrático sólo tenía posibilidades de resolución mediante la nueva presencia de masas en el escenario político.

El desplazamiento de la iniciativa política hacia el parlamento y las dificultades del ejecutivo para sustentar una gestión eficiente del Estado creaban síntomas de peligrosa parálisis y dibujaban en el horizonte posibles soluciones de ruptura constitucional. Las características personales del líder de la CFP y presidente de la Cámara, tendían a agudizar el *impasse*. Tal parecía que se arrinconaba al ejecutivo para derrocarlo con un golpe parlamentario o para obligarlo a un golpe contra el parlamento.

En ese cuadro, la apelación presidencial a la expresión de las masas, aparecía como un objetivo político con variadas connotaciones. En primer lugar, se trataba de romper el "hiperparlamentarismo" y la negociación de cúpula característicos de la política ecuatoriana tradicional. En segundo término, se convocaba nuevamente a los más amplios sectores populares a intervenir en las definiciones políticas fundamentales del país sustituyendo el tradicional arbitraje castrense ante los *impasses* que creaban vacío de poder en los regímenes civiles. En tercer término, la convocatoria, si se cumplía, debería permitir una readecuación del conjunto del aparato estatal en función de los objetivos últimos del proyecto político que la sociedad venía votando de manera reiterada desde el referéndum constitucional, eliminando los efectos de la trampa política que la modificación del calendario electoral propuesto en el Plan de reestructuración jurídica, había articulado.

Finalmente, al entregar un plazo razonable para que el parlamento dirimiera las reformas constitucionales propuestas por el presidente antes de concretar la convocatoria, el ejecutivo se reservaba la posibilidad de utilizar la presencia de las masas en el escenario electoral como un instrumento de negociación en una eventual nueva concertación a nivel de direcciones políticas, dando simultáneamente la imagen (importante para algunos sectores medios) de que el gobierno y el presidente no deseaban el enfrentamiento que el plebiscito presagiaba, pero tampoco lo rehuían como último recurso para preservar la vigencia del proyecto votado en abril de 1979.

El anuncio de la posible convocatoria a plebiscito sacudió la sociedad ecuatoriana en su conjunto. El ejecutivo había retomado la iniciativa y planteado la interpelación a la sociedad.

Rápidamente se polarizaron las posiciones configurando un cuadro que reflejaba la desestructuración del sistema político y (para el amplio sector de la reforma) la debilidad de las vinculaciones entre los intereses reales de los grupos sociales, los planteamientos ideológicos de los partidos y acción política.

De hecho toda la sociedad organizada (las direcciones de los partidos de todas las posiciones ideológicas, la mayoría de las direcciones de las organizaciones obreras y campesinas y las cámaras empresariales) se opusieron a la convocatoria presidencial.

Estaba claro que el efecto previsible de un referéndum era la concreción del desplazamiento definitivo de una vieja clase política y la consolidación

de una nueva. No estaba claro, en cambio, cuáles eran los efectos sociales y políticos no previsibles de una nueva presencia de masas en el primer plano de la escena política; ni las posibilidades de supervivencia de la estabilidad política en los meses de campaña por el referéndum.

Ese alineamiento homogéneo de la sociedad organizada (aparentemente contra toda lógica político-doctrinaria) serviría para mostrar una vez más las características históricas del "populismo reformista". Desbordando la oposición de las expresiones orgánicas de la sociedad, los primeros sondeos de opinión mostraban tendencias ampliamente favorables a la propuesta del ejecutivo, lo que significaba el resurgimiento de un nuevo liderazgo de corte caudillista en el país.

Por encima de las direcciones políticas y gremiales, las masas parecían dispuestas a pactar, una vez más en la historia nacional, con un líder. La oposición de los partidos de la reforma a la propuesta presidencial tendió a restarle parte de su contenido reformador al debate sobre el plebiscito, acentuando los ingredientes del caudillismo que, sin duda, estaban presentes en el "populismo reformista".

En una situación tan precaria para la iniciativa presidencial, que contaba con el apoyo desorganizado de la mayoría y la oposición de los sectores organizados de la sociedad, la postura que adoptasen las fuerzas armadas se tornaba decisiva; una vez más la inorganicidad del sistema político les otorgaba la posibilidad de arbitrar.

La posición de las fuerzas armadas fue evolucionando, presumiblemente influida por la situación. Finalmente expresaron a nivel presidencial su inconformidad con el proceso plebiscitario, en función de la crisis económico-financiera y política que supuestamente provocaría una nueva campaña electoral.

Ese conjunto de factores fue determinando un cambio en las posiciones dentro del propio gobierno. La visión del plebiscito como mecanismo de activación política de las masas y reestructuración democrática del sistema político, fue gradualmente desplazada por un enfoque que lo convertía en instrumento de negociación con las direcciones políticas para readecuar los términos de las relaciones entre los dos poderes fundamentales del Estado y conseguir, por esa vía, la estabilización, al menos temporal, del proceso democrático. Esa concepción terminó por imponerse y el presidente retiró la propuesta plebiscitaria, reiniciándose la negociación política "de cúpula".

Con una amalgama de acuerdos que incluían a sectores legislativos del más diverso signo ideológico, se conformó una precaria mayoría parlamentaria opuesta a la estrategia de desgaste permanente del ejecutivo que lideraba Assaad Bucaram. El ejecutivo había logrado utilizar la posible presencia de las masas como instrumento de precaria estabilización política del proceso democrático. A cambio, quedaba cancelada la opción de la reforma política sustantiva. En adelante el proyecto votado masivamente por la sociedad ecuatoriana en abril de 1979 sólo existiría como objeto de constante negociación parlamentaria, convertido en paquetes

de proyectos de ley que la Cámara (mayoritariamente opuesta a la reforma) debería discutir.

Una vez más la sociedad ecuatoriana había mostrado su tendencia a resolver por la vía de la transacción y el compromiso sus conflictos de poder. El aparato estatal había actuado también (una vez más) como instrumento de articulación del compromiso político, y las masas, en su mayoría sin inserción orgánica, habían sido convertidas (una vez más) en espectadoras de una pieza cuya trama invocaba permanentemente su presencia.

II. 3. La precariedad de la transacción alcanzada por el ejecutivo con el parlamento se reflejó en el segundo semestre de 1980. En este período los puntos focales del proceso político ecuatoriano estuvieron dados por el segundo período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, las elecciones municipales y provinciales de diciembre y la consolidación de la política exterior del gobierno constitucional.

En la Cámara, una ajustadísima votación permitió que una alianza parlamentaria sin ninguna homogeneidad ideológica derrotara a los sectores políticos partidarios del desgaste del ejecutivo. Como presidente de la Cámara fue elegido Raúl Baca, candidato a vicepresidente por la Izquierda Democrática, en la primera vuelta electoral de 1978.

El ejecutivo intentó retomar la iniciativa política de fondo, enviando al parlamento un paquete de proyectos de intencionalidad reformadora. Ausente una alianza política real, la aritmética parlamentaria y la precariedad ideológica de la nueva mayoría impidió la propia discusión de ese conjunto de proyectos de ley. Se había consagrado un empate en el andamiaje estatal que podía otorgar cierta estabilidad al proceso democrático, pero a condición de que éste no desbordara los límites de la simple administración del Estado.

Aparentemente se consolidaba la estrategia de algunos grupos políticos reformistas que buscaban asignarle al gobierno de Roldós, como única tarea, la de afianzar el funcionamiento de un sistema político democrático representativo. En esa circunstancia los sectores tradicionales (que no aspiran a ganar la dirección de la sociedad) se plantearon como objetivo la captación de posiciones en el Estado.

El ejecutivo, condenado a administrar el país sin cambiarlo, optó por orientar su acción hacia la consolidación de aquella parte de su gestión estatal para la cual tenía el apoyo de la mayoría de los grupos políticos de la reforma e incluso de algunos de signo tradicional: la política exterior. En ese campo, el gobierno del presidente Roldós logró cierto liderazgo político dentro del Pacto Andino con la firma de la Carta de Conducta de septiembre de 1980. Igualmente, se erigió en interlocutor del gobierno democrático español en América del Sur y hacia fines de año avanzó en la reorientación de las relaciones del país en América Latina, al desbordar los marcos del Pacto Andino y sentar las bases de una nueva

relación con México. Erigido en activo defensor de la causa democrática de Bolivia y América Central, el gobierno de Roldós requería de un acercamiento sustancial con México a la vez que de una relación cordial con Brasil, que constituye el régimen menos autoritario del extremo sur. En esa dirección parecieron apuntar la participación ecuatoriana en el pacto amazónico y la visita del presidente a la República Mexicana.

Los sectores populares (excluidos de las definiciones políticas fundamentales desde la cancelación del proyecto de consulta plebiscitaria) tuvieron posibilidad de expresarse nuevamente en las elecciones provinciales y municipales de diciembre. Ese evento electoral consagró definitivamente la derrota de la derecha política tradicional. Igualmente, mostró que la izquierda de orientación marxista no logra aún crearse un espacio en la sociedad. Los sectores del centro político que habían obtenido la mayoría en las elecciones presidenciales volvieron a imponerse ampliamente. La ruptura de Roldós con su antiguo partido y la derechización de la dirección del mismo, generaron una crisis en la CFP que selló su derrota junto con las representaciones políticas de la derecha tradicional. Las expresiones políticas más orgánicas de la reforma (la Democracia Popular en alianza con el roldocismo y la Izquierda Democrática consolidaron sus posiciones en el espectro político-electoral.

La gran ganadora fue la corriente que supo recoger las características del "populismo reformista" que con todas sus connotaciones político-ideológicas y psicológicas llevó a Roldós al poder. En efecto, el Frente Radical Alfarista (FRA) en alianza (en algunas regiones) con desprendimientos de la izquierda marxista repitió la jornada cumplida por Roldós como libreto aprendido. Sin mayor significación en el cuadro político del país durante muchos años, el FRA hizo del asesinato de su fundador y del carisma de su hija, factores aglutinantes de la emoción popular. Simultáneamente, levantó los planteamientos de la reforma. Al igual que Jaime Roldós en 1978-1979, Cecilia Calderón y su partido aparecían como reformadores no comprometidos aún en ninguna gestión estatal. La ausencia de una bancada parlamentaria significativa del FRA, le había permitido mantenerse al margen de toda la desgastante negociación política que caracterizara los 18 meses de gobierno constitucional.

Las elecciones de diciembre, con todas las limitaciones que posee un evento electoral de naturaleza local, mostraron, sin embargo, algunos rasgos importantes de relevar.

En primer término, la derrota de la derecha política y el deterioro de la personalidad política que encarnaba la oposición al presidente Roldós: Assaad Bucaram. En segundo lugar, la consolidación de un centro político reformista de carácter orgánico con el avance de la Democracia Cristiana aliada con el "roldocismo" y la reafirmación de la Izquierda Democrática como partido de masas en el nivel nacional. En tercer lugar, la imposibilidad de la izquierda de convertirse en interlocutor político de los sectores sociales cuyos intereses procura defender. Finalmente, la adhesión mayoritaria y de la sociedad a la profundización del proceso de moder-

nización y la reforma política con los ingredientes ideológicos propios de una larga tradición política populista. Las masas habían optado una vez más por el “populismo reformista” (que encarna su historia y el horizonte de sus aspiraciones presentes) como el portador de su demanda democrática. Quedaba en manos de las dirigencias políticas resolver la cuestión de la viabilidad estatal de la apuesta popular.

### III. Las opciones y el desenlace

Retomemos y descodifiquemos el interrogante que titula este trabajo. ¿Cuáles son las opciones para el proceso democrático ecuatoriano?; ¿Cuál su probable desenlace? Las primeras no son muchas pero existen. El desenlace es un capítulo aún abierto del proceso histórico presente.

La consolidación del proceso democrático del Ecuador tiene sin lugar a dudas visibilidad económica y social. Hay que construir su factibilidad política. Los fenómenos aprehensibles en la superficie de la vida social permiten inferir que las modificaciones en el patrón de acumulación, las mutaciones en la estructura social y el Estado, los desplazamientos y readecuaciones en el bloque hegemónico en construcción, los valores ideológicos y culturales de que están impregnados los actores sociales y el ordenamiento jurídico vigente en la nueva constitución (que plantea profundas modificaciones en la estructura económico-social y la incorporación masiva de amplios sectores a la vida política y ciudadana) apuntan en favor del afianzamiento de un sistema político democrático.

Aunque el *boom* petrolero ha terminado y no es previsible una expansión cercana en ese sector, la dotación de recursos del país y las características de su economía, permiten proyectar un crecimiento aceptable, con desequilibrios intersectoriales y financieros manejables y un volumen de excedentes capaz de sostener una política de concertación y redistribución.

Los sectores populares, de una incipiente pero a la vez creciente organización, han expresado rotundamente, en varias ocasiones, su apuesta por la reforma política democrática y el cambio social.

Los sectores medios, de enorme significación en el cuerpo social por su capacidad para participar en la gestión estatal e irradiar valores ideológicos hacia los sectores populares, tienen posiciones heterogéneas frente a algunos de los temas que caracterizan el escenario, pero se han mostrado siempre homogéneos en su postura en favor del proyecto de una sociedad democrática.

En el interior de los sectores dominantes, el desplazamiento y/o modernización de los grupos terratenientes atrasados y el fortalecimiento de sectores industriales altamente vinculados a los grupos medios a través del aparato estatal, han generado también posiciones mayoritariamente favo-

rables a una sociedad políticamente democrática. En esos sectores se alojan algunos de los grupos minoritarios que se adhieren a formas autoritarias y represivas de control del Estado, con expresiones observables en ciertos círculos vinculados a las cámaras empresariales.

Las fuerzas armadas, caracterizadas por la adhesión generalizada de sus miembros a los valores ideológicos de los sectores medios, son (mayoritariamente) favorables a la profundización del proceso de modernización y cambio sobre bases democráticas, como cimienta de un Estado nacional "fuerte e integrado". Pero también es común a ellas, y en particular a su dirección, una alta sensibilidad a la situación internacional. Ésta (como en ningún otro sector social) puede tener influencia significativa sobre las posiciones de las fuerzas armadas ante el proceso de democratización.

Finalmente, para la ideología militar es vital que el sistema democrático no sólo exprese las aspiraciones de las mayorías nacionales sino que revele eficiencia en la administración estatal y capacidad para garantizar un nivel alto de integración y cohesión nacionales. Un sistema democrático que permanentemente genere situaciones de "vacíos de poder" no sería aceptable para los sectores militares.

Entonces, el problema central (inherente a la pregunta que preside este artículo) se aloja en el sistema político. La capacidad que tenga una sociedad como la ecuatoriana para institucionalizar el conflicto social que le es immanente y organizar sobre pautas partidarias la competencia política por el poder, es la condición de supervivencia de un proceso democrático de las características del que hoy parece estructuralmente viable en el Ecuador.

El cumplimiento de esa condición en la coyuntura ecuatoriana actual, depende de la capacidad que muestren los grupos y partidos de la reforma (que políticamente orientan la sociedad) para construir su viabilidad estatal y, como parte fundamental de ese proceso, la capacidad que tengan los sectores del "populismo reformista" vinculados políticamente a Roldós para estructurar una corriente orgánica a través del Partido Pueblo, Cambio y Democracia (PCD). En la situación concreta que analizamos, la factibilidad estatal de la reforma debería traducirse en una ampliación de la base política del actual gobierno; es decir, la reforma en su conjunto viabilizando el proyecto masivamente votado en abril de 1979. Esa opción no parece sin embargo posible en el momento de escribir este artículo, por las características de los partidos de la reforma, según las cuales es importante el liderazgo personal de algunos dirigentes convencidos de que la oposición es el camino más corto hacia el gobierno. La otra opción es la del juego político concertado pero de contenido diferente al que precariamente se dio en 1980.

Eso supone un gobierno que en su acción desborda los límites de la simple administración del Estado y una oposición que (por concertación) hace factible esa acción gubernamental. No es posible políticamente cristalizar los planteamientos de la constitución votada en el referéndum ni el proyecto del binomio Roldós-Hurtado en toda su profundidad, sin un

gobierno de amplia convergencia que incluya todos los grupos de la reforma. Eso no parece probable hoy. Pero, igualmente, no es posible garantizar la estabilidad del proceso democrático con la cancelación total de ese proyecto y el fracaso del gobierno del presidente Roldós. De ahí entonces que la concertación de un juego político gobierno-oposición democrática, debe incluir la definición de un conjunto de áreas de gestión estatal en las cuales el gobierno pueda acercarse al cumplimiento de sus promesas electorales. En sectores tales como política interna y externa, salud, educación, cultura, recursos naturales, bienestar social, precios y alimentos (por citar algunos), la gestión gubernamental puede alcanzar la profundidad requerida para el cumplimiento de numerosas tareas de hondo contenido democrático-nacional sin polarizar el enfrentamiento de clases. La relación de fuerzas en la sociedad no apunta en favor de su transformación revolucionaria, pero es definitivamente adversa a su conservación estática. Si bien en la actual etapa sólo parece viable la administración del conflicto social y no su resolución, es indudable que esa administración no es neutra; puede tener distintos signos. Hacer una administración democrática del conflicto social requiere de una gestión gubernamental exitosa en el período del presidente Roldós, aunque en el mismo no se barrenen las bases estructurales de la sociedad ecuatoriana actual.

Si fracasan las opciones de la amplia convergencia en la gestión del Estado por parte de todos los grupos de la reforma o del juego político concertado (que incluye la estructuración orgánica del "populismo reformista" del presidente Roldós y el cumplimiento de un programa gubernamental mínimo), el escenario político volvería a ser cubierto por las confrontaciones carentes de sustancia, el ejecutivo y (con él) todos los grupos de la reforma y la apuesta política de una generación tendería a deteriorarse irremisiblemente. El aparato estatal carecería de brújula orientadora en su gestión, la sociedad presumiblemente encontraría formas inorgánicas de expresión de sus contradicciones y el proyecto estatal democrático caminaría tambaleante al borde de su abismo. Bastaría entonces la leve presión de una "minoría consistente"<sup>14</sup> para concretar su derumbe.

<sup>14</sup> Norbert Lechner acuñó la frase "minoría consistente" para caracterizar a los grupos sociales que terminaron hegemonizando el desmantelamiento del sistema democrático chileno iniciado con el derrocamiento del presidente Allende.