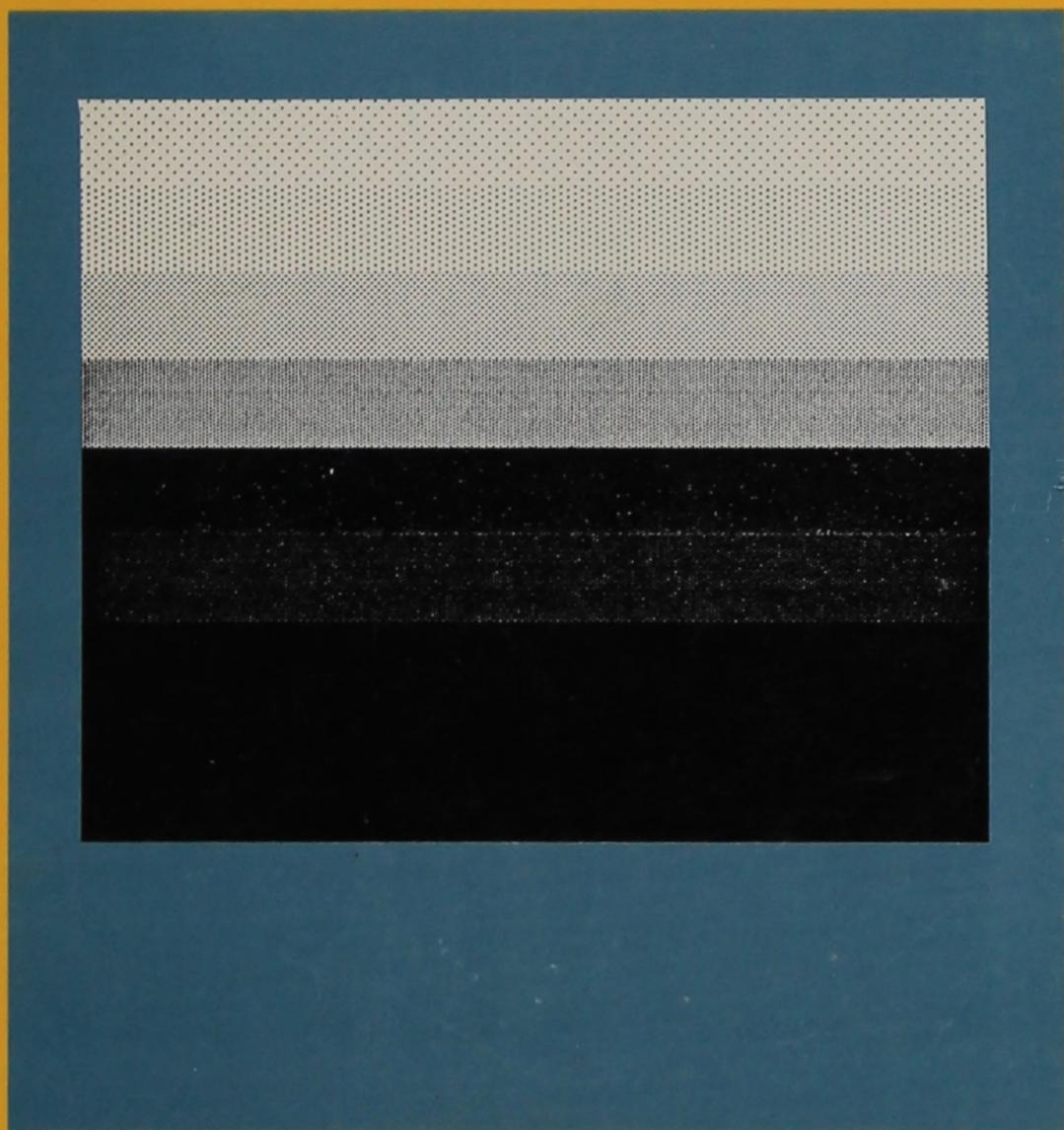


# DIALOGOS

## Conflicto y Democracia en Ecuador

JOSE SANCHEZ-PARGA

Comentarios de César Verduga, Luis Fernando Torres,  
Fernando Carrión y Fredy Rivera



 c a a p

# **Conflicto y Democracia en Ecuador**

**José Sánchez-Parga**

**Comentarios de:**

**César Verduga  
Luis Fernando Torres  
Fernando Carrión  
Fredy Rivera**



**Quito, 1995**

**Serie: DIALOGOS**

**Título: CONFLICTO Y DEMOCRACIA EN ECUADOR**

**Autor: José Sánchez-Parga**

**Comentarios: César Verduga, Luis Fernando Torres,  
Fernando Carrión y Fredy Rivera**

**Ediciones: Centro Andino de Acción Popular -CAAP-  
Quito, Abril de 1995**

**Edición, Diagramación y Portada: Departamento Editorial -CAAP-  
Impresión: Albazul Offset**

**ISBN - 9978-51-006-0**

**ISBN - 9978-51-007-9**

## INDICE

**Pág.**

### **PRESENTACION**

### **INTRODUCCION**

Conflicto y Democracia _____	13
<i>El pensamiento político del conflicto</i> _____	16
<i>La teoría del conflicto democrático</i> _____	20

### **CAPITULO I**

Raíces del conflicto político _____	29
<i>Separación y pugna de poderes</i> _____	30
<i>Los conflictos de la gubernamentalidad</i> _____	35

### **CAPITULO II**

La economía política del conflicto _____	47
--	----

### **CAPITULO III**

Movimientos sociales en conflicto _____	59
---	----

### **CAPITULO IV**

Escenarios y actores sociales del conflicto _____	71
<i>El conflicto cívico-regional</i> _____	72
<i>Los conflictos urbanos</i> _____	77
<i>Conflictividad laboral</i> _____	80
<i>Conflictos estudiantiles</i> _____	83
<i>La conflictividad rural</i> _____	86
<i>El conflicto étnico</i> _____	89

	<b>Pág.</b>
<b>CAPITULO V</b>	
Gobernabilidad del conflicto _____	93
<i>Los umbrales del conflicto</i> _____	94
<i>Negociación y resolución de los conflictos</i> _____	98
<i>Cultura del conflicto</i> _____	102
<i>La tradición contractualista</i> _____	104
<i>Cultura comunicacional</i> _____	106
<b>CAPITULO VI</b>	
Del conflicto a la violencia _____	111
<i>La difícil definición de violencia</i> _____	113
<i>El concepto exponencial de violencia</i> _____	115
<i>La política y la violencia</i> _____	117
<i>Violencias y miedos urbanos</i> _____	122
<b>BIBLIOGRAFIA</b> _____	127
<b>COMENTARIOS</b>	
César Verduga _____	137
Luis Fernando Torres _____	141
Fernando Carrión _____	149
Fredy Rivera _____	157

## PRESENTACION

La presente edición de DIALOGOS, Cuarta de esta Serie, plantea la cuestión del conflicto en democracia, analiza los aspectos y vicisitudes de la conflictividad, sus diferentes campos y actores, así como las características de su gobernabilidad, en el transcurso de los últimos quince años de democracia en el Ecuador.

La discusión de esta problemática, de su legitimidad, su sentido y alcances en un escenario democrático, se ha visto reducida y simplificada. Así, para unos se trata de atentados al orden, a los intereses privados, a la tranquilidad ciudadana; para otros sectores, estarían demostrando los flujos o reflujos de las luchas populares. Este estrecho marco analítico no logra reconocer las características de las situaciones, su contexto, intensidad y márgenes de negociación de las demandas para reconocer así, en la gobernabilidad del conflicto, el tipo de sociedad democrática o mayormente autoritaria o excluyente que estamos construyendo.

Aquí reside la importancia del tema como algo intrínseco en la constitución de una nación que, respetando las diversidades y pluralidades, es capaz de asumir la existencia de demandas sociales, procesarlas y responder adecuadamente en beneficio del siempre decantado: "bien común". Se trata entonces de gobernar el conflicto social.

El estudio y la investigación en que se fundamenta esta obra ha dado lugar a la instalación de un "observatorio del conflicto", que permite mantener un seguimiento regular, proporcionando

no sólo informaciones para su mejor comprensión sino también previsiones y recomendaciones para su gobernabilidad. Los datos son publicados, cada cuatro meses, en el Análisis de Coyuntura de nuestra Revista ECUADOR DEBATE.

Este trabajo, de José Sánchez-Parga, que forma parte de un acuerdo de trabajo con el Centro de Estudios Latinoamericanos - CELA- de la PUCE, fue presentado en un panel público. Esta edición recoge tanto el estudio de José como los comentarios de los distinguidos panelistas.

A todos ellos nuestro profundo agradecimiento por su participación, por permitimos enriquecer este debate desde su experiencia, en altas funciones públicas, y desde su reconocida capacidad académica. Nos alegra poder acompañar esta iniciativa de José Sánchez-Parga, compañero y amigo.

***Francisco Rhon Dávila***  
**DIRECTOR EJECUTIVO**

# **COMENTARIOS**

**César Verduga**  
**Luis Fernando Torres**  
**Fernando Carrión**  
**Fredy Rivera**

*Fernando Carrión*

## **Introducción**

El estudio de José Sánchez-Parga, "Conflicto y Democracia en Ecuador" es bueno no solo por las cualidades que sus planteos encierran sino también por las perspectivas de continuación que tiene. Se trata de la formulación de una propuesta de investigación sobre el tema de la conflictividad que será desarrollada a través de un trabajo empírico de seguimiento de los eventos más importantes que ocurran en el país.

Sin duda que sus resultados arrojarán luces de mucha importancia para conocer nuestra realidad y, sobre todo, para fortalecer la democracia a lo largo del territorio nacional.

Por eso su análisis es de gran utilidad y relevancia. Interesa, desde los campos regionales y urbano, que son los más próximos a mi conocimiento, hacer algunos comentarios que permitan aportar un tanto a su propuesta.

## **Conflicto y democracia: un orden**

Como punto de partida, se inicia con una reseña de la evolución del pensamiento político sobre el conflicto, con el fin de mostrar la tradición existente -en sus variadas vertientes-, así como posesionarse de una de las concepciones y en un contexto particular: el actual latinoamericano.

De las conclusiones más importantes a las que se arriba -luego del recorrido-, destacamos el hecho de que el conflicto es parte consustancial de la democracia y que, por tanto, es la propia democracia la que debe garantizar el conflicto para ser efectivamente tal.

Lo cual, en otras palabras, tiende a superar la conceptualización moral y maniquea inherente al conflicto, de si es bueno o malo.

Pero también, al insertar el concepto en un contenido social específico, lo cual le permite avanzar hacia la transformación de una visión patológica a una concepción como relación social. En ese sentido, la propuesta de democracia como un orden en conflicto, es contraria a la visión que el sentido común le ha asignado como anomía<sup>1</sup>. En suma, supera las visiones maniqueas, patológicas y anómicas.

Sin embargo, aquí conviene hacer dos comentarios. Da la impresión que buscar una explicación lógica dentro de una racionalidad "estructural", podría conducir, por un lado, a la pérdida de vista de la existencia de un "no orden" en algunos conflictos<sup>2</sup> y, por otro, al encasillamiento de los conflictos bajo un mismo parámetro homogeneizador.

El caso de los conflictos (más que la conflictividad, como genérico) es una situación típica de existencia de varios órdenes

---

1. "La democracia no puede ser entendida sino como un orden en conflicto o una conflictividad ordenada..." (p1).

2. La expresión más extrema se expresa, por ejemplo, en el procesamiento de ciertos conflictos por vías no institucionales que, incluso, asumen formas violentas, como puede ser la "justicia por propia mano", que se extiende cada vez más.

y, por tanto, de múltiples conflictividades yuxtapuestas, paralelas y articuladas. Nuestra sociedad es el resultado de esta situación, tal como el mismo Sánchez-Parga lo señala <sup>3</sup>.

Se puede ejemplificar cómo, el sueño de un orden urbano, propio de la tradición planificadora de nuestras ciudades, mostró los problemas y las incoherencias de una tal propuesta, porque redujo la conflictividad urbana a un ejercicio tecnocrático de corte unilateralmente espacialista.

Pero también porque, independiente de que "Conflicto y Democracia" asume metodológicamente la especificidad política en su análisis, sería interesante ampliar su consideración a un espectro mayor. Así, por ejemplo, sería interesante ver cómo la violencia delincinencial tiene efectos políticos en la democracia o cómo, además, modifica a la conflictividad existente en un momento determinado.

No se debe dejar de considerar que en la actualidad, con el fin de la guerra fría y del avance delincinencial, los conceptos de seguridad nacional, estatal y pública se confunden con el de seguridad ciudadana -con todo lo que ello significa-. Allí se explican las acciones tipo "rastrillo" que realizan la policía y el ejército en los barrios populares de nuestras ciudades -para su-

---

3. "Lo más singular de la conflictividad en el Ecuador de la última década democrática es no solo la diversificación sino sobre todo la intersección de los campos de conflicto, ya que una segmentación plural asocia los conflictos propios de una sociedad aún muy agraria, con los conflictos de una sociedad mercantil y de una sociedad industrial: y sobre todos estos campos de conflicto, se diseña ya el predominio de una "sociedad programada", en donde los conflictos sociales adquieren una extensión y fuerza excepcionales, que les confiere también una gran fragilidad, ya que la generalización de los conflictos les priva también de un lugar central concreto". (p34).

puestamente detener la violencia- bajo las fórmulas tradicionales que se utilizan para enfrentar al denominado terrorismo <sup>4</sup>.

Pero también, sería interesante extender la reflexión hacia los temas de la destrucción o (re)construcción de ciudadanía y del desarrollo urbano, obviamente como preocupaciones personales.

### El escenario cívico-regional

Merece una reflexión la caracterización del conflicto cívico-regional en términos de que *“El vacío de poder que acusa este perímetro del Estado da origen a un sistema y toda una serie de tensiones de carácter reivindicativo, que se expresa en paros y levantamientos regionales y locales, cuyo objetivo es requerir del Ejecutivo y del Congreso financiamientos y atenciones de los servicios públicos, programas de desarrollo y en definitiva más recursos y mayor autonomía político-administrativa”*.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el gobierno local surge de la articulación de múltiples poderes locales bajo la forma de un “complejo institucional” <sup>5</sup>. No hay un poder local, existen varios y cada uno de ellos tiene un poder real, aunque limitado. Tal condición es la base de la asimetría de poder que lleva, en algunos casos, a que uno de ellos logre una hegemonía que conduce a la articulación del complejo institucional.

---

4. *“En esta perspectiva, a la vez más analítica y coherente, las formas y factores de la violencia desde la delincuencia hasta la terrorista no pueden dejar de ser pensados en sus dimensiones políticas. Y esto incluso a partir de la violencia delincuente, la cual no se limita a la agresión de sus víctimas sino que constituye un atentado contra el Estado de derecho y la legalidad, que fundan y rigen los derechos de los ciudadanos en toda sociedad”*. (p.66).

5. Cada uno de los poderes locales proviene de un origen distinto: podrán ser de constitución estatal nacional (la gobernación), provincial (Concejo Provincial) o cantonal (intendencia); pero también podrán ser privados (Junta de Beneficencia), gremiales (choferes, cámaras) o cívicos (comité), etc.

En el país, la propia construcción del sistema político regional es de por sí conflictiva, porque coexisten simultáneamente órganos de representación y de delegación que se disputan sus espacios; instituciones descentralizadas funcionalmente y otras territorialmente; pero también instancias que responden a una jerarquía y otras que son autónomas y por tanto paralelas entre sí.

De allí que sea posible encontrar conflictos intraestatales de distinto signo, como los que ocurren entre los gobiernos seccionales y el gobierno nacional; pero también los que suceden al interior del ejecutivo entre el Presidente de la República y su representante provincial, el gobernador. Estos conflictos se suceden a lo largo y ancho del territorio nacional, pero tienden a ser más intensos y frecuentes en aquellos lugares donde el sistema político tiene expresiones diversas.

Sin embargo, hay muchos conflictos cívicos y regionales que no trascienden su ámbito o jurisdicción y que tienen en el Municipio a su colchón-resistencia. Ese es el caso de los recientes conflictos urbanos en Quito, respecto de la Basura en Zámbriza o de la contaminación con el Transporte.

Esto significa que el conflicto cívico-regional tiene varias expresiones, según se constituya el "complejo institucional", y no sola una y menos que éste provenga solamente del llamado "vacío de poder". Dependerá de las características de la región y de la coyuntura, porque en Quito serán distintos a los de Milagro, o los de Guayaquil a los de Otavalo. Esta situación muestra también la hipótesis de la superposición de órdenes, por encima de la correspondiente al orden único.

Parece interesante trabajar empíricamente respecto de esta diversidad, a través de los conceptos de intensidad y frecuencia de los conflictos. De esta manera se podrá vincular y definir la conflictividad en relación a las regiones, momentos y tipologías.

¿Qué tipo de conflictos ocurren a lo largo del año calendario: en navidad, carnaval, instalación del Congreso Nacional, fechas conmemorativas nacionales o locales? Pero también: ¿Qué tipo de conflictividad se presenta en ciudades grandes o pequeñas, en unas regiones u otras, en el campo o la ciudad?

### **El escenario urbano**

La ciudad es el lugar con mayor densidad de tipos de conflictos y el ámbito de concentración más significativo de la conflictividad. Es el espacio por excelencia para la construcción democrática. Sin embargo y por ello, es fundamental diferenciar el “conflicto urbano” con el conflicto social que tiene como escenario a la ciudad.

Esta distinción metodológica es muy importante, porque a la hora de clasificar un conflicto, por ejemplo, sindical o estudiantil localizado en una urbe, no se puede perder de vista sus cualidades esenciales fundamentales.

Pero también es muy importante para conocer qué tiene de urbana la conflictividad y viceversa. Esto podría conducir al conocimiento de los efectos que la conflictividad tiene en la ciudad y llegar a la conclusión de que conflicto y ciudad son también conceptos indisolubles.

Es interesante la mención que se hace a los mass media como actores de la conflictividad. En ese sentido, cabría un mayor desarrollo, porque da la impresión que se puede abrir una línea muy poco explorada pero altamente significativa. La ciudad no sólo concentra los medios de comunicación, sino que es en sí misma uno de ellos.

### **La violencia delincuenciales**

La violencia delincuenciales urbana es producto de una relación social particular de conflicto. Ecuador, en otra época famosa "isla de paz", tiene una tasa de 11.0 homicidios por 100.000 habitantes, cercana a los 11.5 de Perú. Una encuesta de Informe Confidencial de marzo de 1993, confirma que los habitantes de la antigua san franciscana ciudad de Quito ven como primer problema de la ciudad a la inseguridad ciudadana; le sigue el costo de vida y el agua potable.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el Ecuador es el país que tiene la tasa de defunciones por accidentes de tránsito más alta de toda América Latina.

Sin duda estos datos son altamente reveladores y sería muy interesante que la investigación en el futuro pueda hacerles un monitoreo. Y esto no solo para conocer sus características, sino también para enfrentarlos, tal como señala el autor: *"la única manera (en democracia) de tratar esta violencia es su repolitización, lo cual supone no atacarla policialmente en base a la contra-violencia, sino reintroducirla en el paradigma de su gobernabilidad. Esto mismo implica pacificar la violencia, no vencerla considerando los grupos violentos como enemigos de la sociedad"*.

# DIALOGOS

Conflicto y Democracia en Ecuador

JOSE SANCHEZ-PARGA