

Julie Massal - Marcelo Bonilla, editores

Los movimientos sociales en las democracias andinas

FLACSO - Biblioteca

FLACSO - ECUADOR IFEA

© FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Télf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

IFEA - Institut Français d'Études Andines

Contralmirante Montero 141

Casilla 18-1217

Lima 18 - Perú

Teléfono [51 1] 447 60 70

Fax: 445 76 50

E-mail: postmaster@ifea.org.pe

Este libro corresponde al Tomo 132 de la serie
Travaux de l'Institut Français d'Études Andines
ISSN 0768-424X

Editores: Julie Massal y Marcelo Bonilla

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza

Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAP

Quito, Ecuador, 2000

Índice

Introducción: <i>Movimientos sociales, democracia y cambio socio-político en el área andina</i> <i>Julie Massal - Marcelo Bonilla</i>	7
Contextos y figuras de la movilización social	39
Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político en las sociedades andinas <i>Pablo Andrade</i>	41
Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en el Ecuador <i>Jennifer Collins</i>	55
Identidades y movilización social	73
Acción colectiva e identidad entre los campesinos en un contexto de violencia: las rondas campesinas del norte de Perú y el movimiento armado Quintín Lame en Colombia <i>Eric Lair</i>	75
Una negociación social en el corazón del Centro Histórico de Quito: comerciantes de la calle y Municipalidad <i>Anne Collin-Delavaud</i>	103
Movimiento indígena y transformación política	123
Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998) <i>Pablo Ospina</i>	125

FLACSO - Biblioteca

Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano <i>Fernando García</i>	147
Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo <i>Julie Massal</i>	157
Sistema político, indigenismo y movimiento campesino en el Perú <i>Carlos Fernández Fontenoy</i>	193
Perspectivas de la movilización social	213
Los sindicalismos bolivianos contemporáneos: crisis y secundarización de un movimiento social desarticulado <i>Ricardo Calla Ortega</i>	215
¿Hacia una democracia participativa en los Andes? Enfoques teóricos y comparativos <i>Olivier Dabène</i>	229

Agradecimientos

Este libro nació de los debates del Seminario Internacional “Movimientos Sociales, Democracia y Cambio Político en el Área Andina”, que tuvo lugar en la ciudad de Quito los días 22 y 23 de noviembre de 1999. Organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO-Sede Ecuador), y auspiciado por la Embajada de Francia, el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y el Servicio Alemán de Cooperación (DED).

Queremos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a su Excelencia François Goudard, Embajador de Francia en el Ecuador, quien permitió contar con el apoyo de la Embajada en aspectos fundamentales de la organización y realización del Seminario Internacional “Movimientos Sociales, Democracia y Cambio Político en el Área Andina”. Nuestros reconocimientos van también al Servicio Cultural y de Cooperación de la Embajada de Francia, en especial a su directora, la Sra. Christine Dupuich, sin cuya ayuda tal proyecto habría sido imposible de concretizar.

Agradecemos de la misma manera al Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), a su ex director Georges Pratlong que apoyó constantemente esta iniciativa, a su nuevo director en Lima, Sr. Jean Vacher, y al conjunto de las personas pertenecientes al Instituto, tanto por lo que se refiere al auspicio y edición de la presente publicación como a la realización del seminario, en especial, en los aspectos relativos a publicidad y difusión de información en la prensa ecuatoriana.

Finalmente, expresamos nuestra profunda gratitud a Regina Schimmele, responsable del Servicio Alemán de Cooperación en Ecuador (DED), quien hizo posible la publicación del presente libro en asociación con FLACSO Sede-Ecuador y el IFEA, y demostró una disponibilidad, una generosidad y una atención muy alentadoras; a Gioconda Herrera, coordinadora del Programa de Género y a Felipe Burbano, coordinador del Programa de Ciencias Políticas de FLACSO- Ecuador, por su decidido apoyo en el diseño y ejecución del seminario.

No olvidamos sin embargo, el apoyo incondicional de todos los ponentes y articulistas que aceptaron colaborar y participar en el seminario y en este libro, y a los ponentes que participaron en el seminario sin poder contribuir con un artículo en la presente publicación. Nuestros agradecimientos se dirigen en especial a Olivier Dabène y a Ricardo Calla por su valiosa ayuda.

Introducción:

Movimientos sociales, democracia y cambio socio-político en el área andina

Julie Massal*

Marcelo Bonilla**

Al parecer, analizar el papel de los movimientos sociales en la transición y consolidación democrática del área andina, implica incurrir en un debate antiguo, pero poco desarrollado. El tema ha sido relegado, y hasta cierto punto olvidado, según los mismos analistas del fenómeno, mientras que objetos más actuales han logrado ocupar el campo de la reflexión en ciencias sociales (en especial en la ciencia política): la gobernabilidad, la cultura política, el multiculturalismo, las autonomías, la descentralización, la democracia participativa, etc. ¿Acaso no será posible enriquecer el análisis de aquellos temas desde el estudio de los movimientos sociales contemporáneos?

Los procesos de cambio social, político o cultural tienen orígenes diversos y se impulsan desde varios ámbitos a la vez. Desde lo local, lo nacional y lo internacional nacen discursos aparentemente idénticos: los de descentralización y de democracia participativa, por ejemplo, proceden tanto de la llamada 'sociedad civil' como de los gobiernos nacionales o de las instituciones multilaterales internacionales, y suceden a otros conceptos olvidados (el desarrollo comunitario o el desarrollo rural, por ejemplo). Pero también existen muchos discursos que se conciben como antagónicos: globalización *versus* peculiaridad, identidad global *versus* identidad local, etnicidad *versus* fraternidad humana. En fin, las tendencias más opuestas permiten describir la o las realidades actuales: los procesos de integración económica como la desarticulación de industrias nacionales, la cooperación multilateral en materia de desarrollo

* Universidad Aix-Marseille III

** FLACSO-Sede Ecuador

como el aislamiento de ciertos grupos humanos (refugiados, migrantes...), el progreso de la lucha contra la pobreza como el crecimiento de las desigualdades y de la miseria en la mayoría de los países 'en desarrollo'.

En ese contexto, la percepción que se tenía de los movimientos sociales ha cambiado. Al mismo tiempo, las formas de movilización social se han modificado. En la actualidad, los movimientos de masa, movimientos de clase, guerrilleros o sindicales, parecen desplazados o reemplazados por organizaciones de toda índole, de tamaño muy diverso, estructuradas bajo modalidades muy distintas, y con propósitos no menos heterogéneos. En el nivel local, nacional o internacional apatecen organizaciones sociales (ecologistas, feministas, étnicas, o 'de ciudadanos') que buscan llamar la atención tanto sobre reivindicaciones muy particulares, como sobre asuntos cuyas implicaciones conciernen al conjunto de la población de un continente o del mundo. Más allá de las expresiones más mediatizadas de aquellos fenómenos (como el conflicto de Chiapas, y en menor grado el movimiento de los 'Sin Tierra' en Brasil) existen amplios movimientos que se caracterizan por su pacifismo y su acción cívica, y que siguen siendo desconocidos o ignorados. Los actores locales pocas veces logran ser identificados, y menos aún sus modos de articulación con los actores nacionales e internacionales y las ONG.

Es común la constatación de que hoy en día ya no existen ideologías, o de que no se encuentran respuestas frente a la complejidad del mundo. Una complejidad, aparentemente, producto de la dinámica, de la fluidez de las interacciones que caracterizan las actividades y las relaciones humanas y que no permiten identificar el origen de los actores, de sus discursos, de sus motivos de acción, etc. Las imágenes del mundo actual, muy banalizadas, que enfatizan la velocidad, lo virtual, lo instantáneo, llevan a estudios enfocados en las nociones de tiempo y espacio, y cada vez menos, en los actores presentes tras los fenómenos sociales.

O, si bien los fenómenos colectivos resultan objeto de atención, se los analiza según algunos presupuestos o principios originados en campos ajenos: algunos principios filosóficos y matemáticos, tales como la relación causa efecto, la lógica o la racionalidad son aplicadas al estudio de aquellas acciones colectivas. Así, la llamada 'teoría de los juegos', conceptualizada por los economistas (Morgenstern, Krugman) a partir de los años cincuenta, con base en modelos matemáticos de ese entonces, hoy es utilizada para analizar las motivaciones de los individuos para participar en una movilización social. De manera más general, la influencia de Mancur Olson propició el uso de teorías econo-

micistas o teorías enfocadas hacia grupos de interés, para analizar todo tipo de acción colectiva, contribuyendo así a que la dimensión colectiva de las movilizaciones sociales no esté atendida¹.

Antes de exponer los argumentos propuestos durante los debates y de explicar sus antecedentes y sus consecuencias, queremos esbozar el hilo que seguirá esta presentación. No es nuestro propósito resumir en detalle cada ponencia presentada, pues los autores han hecho el notorio esfuerzo de dar una dimensión bastante didáctica a sus artículos. Éstos son muy diversos y expresan los debates específicos de distintos campos de las Ciencias Sociales: Sociología, Antropología, Filosofía, Ciencias Políticas. Es nuestro deseo que la variedad de enfoques escogidos permita al lector valorar, desde ámbitos complementarios, el papel de los movimientos sociales en la democratización y en la promoción de cambios sociales. Presentaremos los aportes de las ponencias a lo largo de la discusión, antes de exponer en forma sintética las problemáticas que hemos escogido enfatizar en el presente libro.

Dos grandes planteamientos surgieron durante el seminario: en primer lugar, ¿cuál fue el papel de los movimientos sociales en los procesos de democratización? En segundo lugar, ¿qué cambios promueven los movimientos sociales? Trataremos de presentar los interrogantes y los intentos de respuesta refiriéndonos a los temas evocados durante los debates, así como a algunos de los autores que han contribuido a la reflexión sobre los mismos tópicos. En una primera parte, relativamente breve, analizaremos el papel de los movimientos sociales en la transición democrática y en los procesos de democratización a largo plazo (consolidación democrática). En una segunda parte, más amplia, trataremos la relación entre movimiento social y cambio social y político, que es la que llamó más detenidamente la atención de la mayoría de los ponentes y la del público. A lo largo de esta presentación, a través de los temas referidos, trataremos de dar algunos elementos de reflexión sobre otra problemática central del seminario: ¿qué es un movimiento social? Sin duda, los cambios sociales,

1 Para un análisis crítico, véase: Favereau Olivier, "L'économie de l'action collective", en Chazel François, *Action collective et mouvements sociaux*. Paris, PUF 1993, p.267, pp. 251-256. El autor muestra cómo una visión economicista de la acción colectiva, impulsada por Olson (quien recogió conceptos económicos aplicables a pequeños grupos de productores) para analizar la movilización social y definir el "paradigma del *free rider*", evacúa la dimensión colectiva del individuo, olvida su inserción en un medio social, que no es solamente gobernado por intereses, racionalidad y cálculos en términos de costo-beneficio, como lo es supuestamente 'el mercado'. Destacan tres tendencias en este tipo de análisis: la corriente Standart (Arrow 1951; Olson 1965) la corriente Standart Extendida, en la que se fundamenta la 'Teoría de los Juegos', y una teoría 'no Staudart'.

políticos y culturales han modificado la definición de lo que es un 'movimiento social'. Ese es justamente uno de los puntos más difíciles de resolver. Se trata de una problemática de índole teórica, que a la vez provocó más polémicas, y que fue la que menos respuestas encontró. Por supuesto, no se ha terminado de 'filosofar' respecto a este problema, pero nuestro modesto propósito es el de plantear los términos de la reflexión para permitir a cada cual forjarse una perspectiva suya al respecto.

Los movimientos sociales en los procesos de democratización

El debate relativo al papel de los movimientos sociales en los procesos de democratización desembocó en dos constataciones: el desempeño de los actores sociales en la transición democrática ha sido marginal, y en la actualidad su participación en el sistema democrático es limitada, así como su capacidad 'democratizadora'. Estas constataciones plantean profundos desafíos tanto al analista de las 'transiciones' como al estudioso de la movilización social, pues ambos se enfrentan con la dificultad planteada por Orlando Fals Borda (1994): "¿ pueden los movimientos sociales democratizar la democracia?".

Desde una perspectiva un poco pesimista, compartida por estudiosos de movimientos 'antiguos' (Mayorga, Fernández) o de los procesos de democratización (Dabène), los movimientos actuales no tienen la capacidad de promover cambios trascendentales; tampoco han tenido un papel clave en los procesos de democratización controlados por las elites (Collins). Mayorga tiende a explicar su punto de vista desde una posición 'normativa', considerando que en la actualidad ya no hay 'movimientos sociales' de masa contestatarios, como lo fueron los movimientos sindicales en Bolivia. Mientras, según Fernández, en el caso peruano esta incapacidad 'democratizadora' de los movimientos se puede atribuir a una estructura política cerrada, que no permite la reconstitución de una oposición política de tipo alguno, en un contexto caracterizado desde hace unos quince años por una violencia política constantemente reprimida.

Los movimientos 'de masa' campesinos o los movimientos sindicales, en general, se movilizaron contra la dictadura (Lavaud 1991a; Escobar y Álvarez 1992; Adrianzen et al. 1993). Pero estos actores de masa han tenido una actuación limitada dentro de los procesos de transición. Tanto en Bolivia como en el Ecuador y en el Perú, movimientos que gozaban de una fuerte legitimidad política y social, y que tenían fuertes bases (campesinas, indígenas, urbanas y es-

tudiantiles), han sido marginados durante o inmediatamente después de los procesos de transición. En Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) se mantuvo activa hasta los despidos masivos en el sector minero durante el gobierno de Paz Estenssoro (en los años 1985-1986), pero en los otros dos países, el control de los partidos políticos y del Ejército sobre el proceso de transición y de consolidación fue muy fuerte en los años ochenta.

Por su parte, los movimientos feministas y las organizaciones de defensa de los derechos humanos, que luchaban directamente contra la dictadura (como régimen) y contra los detentores del poder (como personas), no siempre gozaron de un poder de convocatoria suficiente para deslegitimar a los regímenes dictatoriales (si es que perseguían este objetivo). Además, la deslegitimación de un orden político, o de su dirigente, no necesariamente implica la caída de dicho orden político o la derrota de su representante (como lo demuestran los casos de Chile y quizás del Perú en la actualidad). Si el control ejercido por los dirigentes es muy fuerte, ni la movilización social ni la oposición política (partidos políticos, cuadros nuevos) logran organizarse o desestabilizar el poder político; además, el efecto simbólico de un poder autoritario impide o amenaza los ánimos de movilización: en un país donde se sabe que 'nunca cambia nada', es mucho más difícil fomentar una movilización social. Una deslegitimación internacional puede influir en la deslegitimación nacional (como en el caso del gobierno Bucaram, en Ecuador, en febrero de 1997), pero los factores que intervienen en la derrota de un orden político son complejos, por tanto, analizar el vínculo entre una movilización social y la caída de un dirigente o de un régimen político implica conocer el orden político en su conjunto (Hirshman 1986; Dabene 1997).

Al parecer, ni la naturaleza, ni la forma de organización, ni la capacidad de convocatoria de un movimiento influyen directamente en su capacidad de participación en la transición democrática. Cómo explicar esta 'incapacidad' de los movimientos para participar en este proceso democratizador: ¿acaso esta falta de protagonismo puede explicarse por el tipo de transición que se produce?

Un estudio comparativo demuestra que los procesos de transición de los tres países andinos han sido distintos, pese a que la breve reseña que ofrecemos aquí más bien expresa los puntos en común. En el Ecuador, luego de la adopción de una nueva Constitución por referéndum en 1978, el traspaso del poder desde una Junta Militar al Presidente Jaime Roldós (agosto de 1979), que venía preparándose desde 1976, no presentó mayor dificultad, además el conjunto del proceso de transición fue llevado a cabo por los partidos políticos y

rambién por el Ejército. En Bolivia, la transición empezó en 1977-1978, pero fue interrumpida por el golpe de Estado del General García Meza después de que las elecciones dieran la victoria a Hernán Siles Zuazo, ex miembro del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), el partido político que llevó a cabo la Revolución de 1952. En el Perú, el General Velasco, en el poder desde 1968, fue reemplazado por el General Morales Bermúdez en 1975, quien se enfrentó con un proceso de transición impulsado en gran parte desde afuera, hasta que las elecciones dieran la victoria al líder de APRA, Haya de la Torre (rambién se dio una nueva Constitución en 1979).

También, las evoluciones de estos tres países (que solo alcanzamos a resumir brevemente en el marco de este trabajo), han sido diferentes a lo largo de las dos últimas décadas. Bolivia aparece hoy en día como un país cuya consolidación democrática es relativamente exitosa (sobre todo respecto a sus 'vecinos'), y esto no deja de sorprender dada la 'tradición histórica' de alta inestabilidad política en Bolivia (Lavaud 1991b), y dado el proceso doloroso de transición que conoció (Whitehead 1993). Sin embargo, cabe recordar que en 1997, un ex dictador, el General Hugo Banzer, logró ser electo Presidente de la República, lo cual expresa cierta tendencia a regresar a un régimen autoritario.

En el Perú, una transición corta, promovida desde arriba, no logró atenuar el control del Ejército sobre el poder político, ni el desmantelamiento del sistema partidista (Cotler 1993). El hecho de que Alberto Fujimori se mantenga en el poder desde el 'autogolpe' de 1992 gracias al Ejército, expresa la fuerza del control que este último ejerce sobre la vida política peruana. El Perú tiene también un alto grado de violencia política y social, lo que dentro del área andina le hace más parecido a Colombia.

En este último país, el bipartidismo sobre el cual se fundamenta la democracia, empieza a ser cuestionado, como lo demuestra el importante resultado conseguido por Noemí Sáez en la primera vuelta de la elección presidencial de 1998. La victoria de Andrés Pastrana, que prometió lograr la paz, representa una alternancia política respecto al gobierno del conservador Ernesto Samper. Sin embargo el fracaso de las negociaciones de paz, la intensificación de la violencia y las amenazas de extensión del conflicto, demuestran la fragilidad del nuevo Gobierno colombiano frente al conflicto civil. Las manifestaciones inter-

2 Ver: Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Rudas, Caroline, "Colombia 1998: elecciones y paz en medio de la turbulencia". *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* (2), San José, FLACSO-Nueva Sociedad, 1998, pp. 11-18.

nacionales a favor de la paz, en especial las del pasado 24 de octubre de 1999, que fueron un éxito en Colombia, demuestran cuanto afecta la violencia política a la vida cotidiana de la población.

El Ecuador conoció una transición pacífica al cabo de la cual los partidos recuperaron la totalidad del poder político, después de que el desacreditado sistema partidista se recompuso durante los siete años de dictadura (1972-1979), ya que ésta fue relativamente débil. Sin embargo, el gobierno de Febres Cordero (1984-1988) estuvo marcado por un fuerte autoritarismo, un incremento de las violaciones de los derechos humanos, y una represión de los movimientos sociales. El gobierno de Rodrigo Borja permitió restablecer las libertades civiles (Menéndez-Carrión 1992). A partir de 1997, con la destitución de Abdalá Bucaram, el país experimenta cierta inestabilidad política y un descrédito cada vez más fuerte de los partidos y de las instituciones políticas, mientras el Ejército goza de bastante respeto. Desde 1996, el retorno a un régimen autoritario es considerado como una 'posible salida de la crisis', deseada por la mitad de la población'. El reciente golpe de Estado que condujo a la salida del Dr. Jamil Mahuad (21 de enero de 2000), llevado a cabo por la CONAIE y unos jóvenes oficiales del Ejército, constituye otra manifestación de que el régimen político democrático ya no goza de la misma legitimidad en el país. En este sentido, Bolivia, Ecuador y Perú se parecen cada vez más.

Como ya lo resaltamos, en el área andina los movimientos sociales han tenido una actuación limitada. La causa que permita explicar esto no puede encontrarse exclusivamente en el movimiento mismo, ni tampoco en el tipo de transición o en la estructura política de estos países. Influyen muchos otros factores, que no pueden ser detallados aquí: la construcción del Estado, las orientaciones del desarrollo económico, los símbolos y códigos culturales, y un conjunto de elementos que constituyen un orden político determinado (Badie y Hermet 1990; Badie 1994). Al intentar analizar el papel de los movimientos sociales en los procesos democratizadores, cabe estudiar muy detenidamente la situación específica de cada país, y lo que significa en cada uno 'oponerse' a dicho orden político: ésta es la única forma de entender los límites que enfrenta la actuación de los movimientos sociales. Pero también cabe ampliar el análisis de los 'cambios' que estos movimientos se proponen conseguir, dentro de su lu-

3 El 51% de la población, según la encuesta del Comercio y Washington Post, *El Comercio* (Espejo de las Américas) 16 de abril de 1998. Otras encuestas demuestran que en octubre de 1996, el 52% consideraba preferible la democracia, el 23% era indiferente y tan solo el 18% de la población se mostraba favorable al regreso a un régimen autoritario (latino-barómetros).

cha para la 'democratización'. La pregunta es: ¿en qué consiste 'democratizar' en cada país?

Resolverla implica establecer un vínculo entre los análisis históricos, sociológicos, antropológicos, politológicos, etc. Como sugiere aquí Pablo Andrade, la teoría política también debe cuestionarse a sí misma en cuanto a su capacidad analítica respecto a los procesos democráticos que se dieron en el área andina. Si bien es cierto que las transiciones democráticas resultan de pactos entre élites, como lo ha demostrado ampliamente esta corriente teórica, cabe subrayar la dificultad de los 'transitólogos' para enfocar el papel concreto de 'la sociedad civil', y en particular de los actores sociales 'de base' en aquellos procesos; el estudio propuesto aquí por Jennifer Collins constituye un paso en esta dirección. Por tanto, cumplir con la meta que proponemos (el análisis empírico del significado de la 'democratización') implicaría que las teorías de la democratización demuestren mayor preocupación por las movilizaciones sociales.

Tal vez, semejante articulación teórica permitiría entender por qué ciertos países que se caracterizan por firmes trayectorias democráticas (Colombia, Chile, Uruguay) han estado y siguen estando afectados, en el primer caso, por movimientos de guerrilla armada, y en los demás casos, por las dictaduras más represivas del continente latinoamericano; por qué el Ecuador, que ha experimentado una transición aparentemente exitosa, conoce ahora una fuerte inestabilidad política, y por qué un país como Bolivia, cuya historia delata una inestabilidad muy importante de los dirigentes en su puesto y que conoció una transición a la democracia muy conflictiva, que vivió en 1952 una de las revoluciones sociales y políticas más radicales de América Latina (con la de Cuba y la de México), acompañada de una reforma agraria bastante amplia y profunda; en los momentos actuales demuestra ser 'un país modelo' en materia de descentralización y de participación popular.

¿Qué cambios promueven los movimientos sociales?

Las teorías más recientes de la movilización definen el movimiento social como un actor que tiene como "razón de ser la promoción de cambios" (Melucci 1988-1989; Morris y Mac Clurg 1992; Tarrow 1994). Pero ¿por qué un movimiento tiene que promover cambios? ¿Y qué cambios debe promover un movimiento para seguir siendo un movimiento social? Finalmente, ¿cuál es la especificidad o la esencia de un movimiento social? Intentaremos contestar a estos

interrogantes de dos maneras: en primer lugar, proponemos un intento de clasificación de los diferentes tipos de movimientos sociales, revisando su actuación en los países andinos; en segundo lugar, describimos algunos cambios 'posibles' y los límites a los cuales se enfrentan los actores sociales, lo que permite definir los cambios que parecen 'utópicos' en la actualidad. En tercer lugar, a manera de conclusión (parcial), enfatizamos la definición de lo que se entiende por cambio (social y político).

Panorama de los movimientos sociales en el área andina

Un intento de clasificación puede ayudar a definir algunas características de los movimientos actuales, aunque muchos pertenecen a varios 'grupos' a la vez, no se trata de establecer aquí una tipología inmutable.

Un primer tipo de movimientos son los movimientos de masa aludidos anteriormente: movimientos sindicales, campesinos, etc. Después de haber sido tan influyentes desde los años cincuenta, han desaparecido de la esfera política durante la década del ochenta (Fernández). Pero, en algunos casos, siguen ejerciendo una influencia al nivel social. Han generado movilizaciones (a través de sus discursos, valores, símbolos, percepciones⁴) que se inscriben en la memoria colectiva y en las tradiciones de movilización de ciertos grupos. Estas tradiciones pueden ser muy diversas y hasta opuestas dentro de un mismo país. Así, en el Perú, unos grupos rechazan la influencia de Sendero Luminoso y prefieren otras formas de organización, como las 'rondas campesinas'. También existe esta diversidad entre los países andinos; en el Perú, como en Colombia, ambos marcados por una violencia política, existen varias formas de movilización, pues en la década del ochenta resurge, por ejemplo, un movimiento colombiano con un lema revolucionario: el Movimiento Quintín Lame; así, las diversas movilizaciones sociales contribuyen de distintos modos a la promoción de cambios y /o de prácticas democráticas (Lair).

Desde la década del sesenta apareció un segundo tipo de movimientos sociales, que han sido definidos por la 'corriente de la movilización de los recursos', como 'organizaciones de movimiento social' (Morris y Mac Clurg 1992). No tienen el mismo poder de convocatoria que los primeros, no movilizan de

4 Sobre la definición de lo que es la movilización social, ver en especial: Klandermans 1988-1995; Tarrow 1992-1994.

forma tan visible como los movimientos de masa al organizar las marchas sindicales o campesinas de la década del setenta en el Ecuador o en Bolivia. Sus discursos ya no enfatizan la roma del poder o la 'revolución' del conjunto de las sociedades, sino más bien el respeto a la diferencia, al pluralismo y a lo 'particular'. Tanto su forma de organización como su estructura se orientan hacia la movilización de poblaciones determinadas, pero no excluyen la 'articulación' con otros actores (las ONG, actores sociales, políticos, religiosos), aunque reivindican una autonomía respecto de los mismos (Calla). Por ejemplo, podríamos ubicar allí las asociaciones profesionales urbanas que emergen en el Centro Histórico de Quito, en el transcurso de la negociación con las autoridades municipales, cuyo estudio propone Anne Collin-Delavaud en este volumen.

Un tercer tipo de movimientos tiende, en cambio, a cruzar las fronteras, y busca movilizar no solo a un grupo en particular, sino a poblaciones unidas por los mismos intereses. Estos actores tienen la especificidad de rechazar la oposición entre 'lo tradicional' y 'lo moderno', reivindican varias herencias, valoran el respeto al pasado, a los orígenes o a la autenticidad, pero también, la adaptación cultural, los conocimientos técnicos, lingüísticos, y el ejercer nuevas actividades anteriormente 'prohibidas' al grupo. En esta 'categoría' caben movimientos de defensa de los derechos civiles y humanos, o movilizaciones más recientes orientadas hacia los 'ciudadanos' del mundo entero, como por ejemplo el 'movimiento chiapaneco'. También obedecen a esta definición ciertos movimientos comunitaristas (Le Bot 1994a). Son movimientos cada vez más 'transnacionales'.

La dinámica de las organizaciones indígenas, tan diversa y tan compleja, y muchas veces contradictoria, es difícil de clasificar. Estas organizaciones se parecen a las organizaciones de movimiento social, en ciertos aspectos discursivos y organizativos. En lo organizativo, ponen el énfasis en la fisura étnica y rechazan alianzas con otros actores que puedan interferir en la definición de su etnicidad; también definen a la 'comunidad étnica' como el actor central de la 'dinámica de revitalización' indígena. En lo discursivo, enfatizan 'lo propio' de los indígenas, lo étnico, lo cultural. Al mismo tiempo, rechazan la aculturación pero valoran la interculturalidad, el pluralismo cultural y promueven unas relaciones interétnicas (entre blanco-mestizos e indígenas, sobre todo) más tolerantes y respetuosas con la diferencia 'del otro' (esto no caracteriza necesariamente las prácticas vigentes entre los grupos indígenas). Pero también valoran los derechos humanos, buscan integrarse y disfrutar de los beneficios de la 'modernización', del desarrollo, de la democracia (Le Bot 1994b). En ese sentido los

movimientos indígenas son parecidos al tercer tipo de movimientos, los movimientos 'transnacionales'. Algunos logran modificar su organización y su discurso, o sus relaciones con el poder político, y en ciertos casos consiguen un reconocimiento estatal o internacional. Lo que hace precisa una estrategia participativa en lo político, que implique fomentar alianzas, reorientar sus propuestas para hacerlas más adecuadas con el discurso dominante en un momento dado, y por tanto modificar su forma de organización interna y su autodefinición. Por ejemplo, las organizaciones indígenas han logrado participar en el debate público en el Ecuador desde el levantamiento de 1990 y afirmarse como un nuevo sujeto político (Ospina), por lo que su identidad colectiva ha cambiado y, en cierto modo, se ha debilitado (Massal). En Bolivia, también han logrado representantes (el más simbólico fue el vicepresidente aymara Víctor Hugo Cardenas en 1993-1997) que favorecen ciertos cambios en la estructura social, tales como el reconocimiento de la educación bilingüe y también la participación en el debate político nacional. Así, a finales de la década del ochenta, el 'movimiento de cocaleros' del Chapare influyó en una discusión con matices internacionales sobre la distinción entre coca y cocaína, que desembocó en una demanda de respeto de la identidad boliviana y andina.

Algunos cambios posibles y utópicos en el área andina

Actualmente, la variedad de actores movilizados implica un abanico aparentemente amplio de cambios posibles. Los cambios jurídicos, constitucionales, políticos, son complementados o pueden dar lugar a otros cambios más 'en profundidad', es decir cambios en los hábitos, en los comportamientos humanos (Calla).

Los cambios, a largo plazo, de discursos políticos son innegables; por ejemplo, respecto a los indígenas. El romper con la percepción indigenista que fue dominante en la vida política y cultural de los países andinos (y de México) desde finales del siglo pasado, implica renunciar a una visión evolucionista del desarrollo político, social y cultural y abandonar la idea de un retraso en relación con las sociedades europeas (en el discurso indigenista, este retraso se debía a la incapacidad de los indígenas para evolucionar; Trujillo 1993). Se empezó a reconocer formalmente la igualdad de individuos y de culturas, bajo la presión de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de las organizaciones internacionales que buscan incorporar en las jurisprudencias na-

cionales los principios de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y del Convenio 169 de la OIT (1989). Para que estos nuevos discursos desemboquen en nuevas prácticas se requieren cambios estructurales, por ejemplo en las relaciones entre indígenas y mestizos; y quizá estos últimos son los más difíciles de lograr. Pero el levantamiento indígena de 1990 en el Ecuador provocó un fuerte sacudón en las mentes, al denunciar abiertamente el discurso racista del Estado y de la sociedad ecuatorianos, y al afirmar el fracaso de la integración socioeconómica de los indígenas anhelada por los gobiernos indigenistas. El efecto 'simbólico' de este levantamiento es importante; del mismo modo, los cambios obtenidos a partir de 1988, y sobre todo las últimas innovaciones legislativas y constitucionales de 1996 y 1998, constituyen un incentivo para la elaboración de nuevas reivindicaciones, tanto en el Ecuador como en el área andina. Cambios semejantes han ocurrido también en Colombia (Constitución de 1991) y en Bolivia (en particular, cabe destacar el reconocimiento de las comunidades indígenas como Organización Territorial de Base, en la Ley de Participación Popular de 1995). En el Perú el movimiento indígena es incipiente, y la Constitución peruana no reconoce la existencia de indígenas; a pesar de esto, movimientos amazónicos transnacionales (CONFENIAE, COICA) tienen un principio de organización en este país, en el que también se conformó la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP 1987).

Paradójicamente se puede destacar que desde el retorno a la democracia, la movilización social aparece menos provocativa, menos contestataria respecto del discurso dominante. Destacamos tres tipos de respuestas a esta 'paradoja': la primera se refiere a los actores, la segunda a la dinámica de los movimientos sociales, y la tercera a la cultura y la estructura política de los países andinos.

Nuevos movimientos, viejos actores

Una primera explicación es la ausencia de movimientos fomentadores de discursos 'contestatarios'. En efecto, a mediados de la década del ochenta, casi todos los movimientos sociales influyentes de la década anterior eran marginados, por tanto tuvieron que autocuestionarse, reorganizarse y reconstituirse. Algunos lo lograron: varios líderes de los antiguos movimientos de izquierda, de las federaciones campesinas o de ciertos ámbitos religiosos, e inclusive ex dirigentes de partidos políticos marginados después de la transición democrática, se orientaron hacia las organizaciones indígenas, como ocurrió en el Ecuador por

ejemplo. Así, entre los 'nuevos actores' de las décadas de los ochenta y noventa, muchas veces aparecen 'viejos líderes'. Quizás el número de movimientos, organizaciones o actores ha vuelto a crecer, sobre todo desde la década del noventa, pero su carácter 'novedoso' debe ser relativizado (Slater 1991).

Esto implica que los actores sociales, al enfrentarse con estructuras que permanecen no democráticas y al encontrarse con los mismos actores 'gubernamentales'⁵ (o los descendientes de los líderes de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta), reproducen modos idénticos de hacer política. Logran acuerdos y consensos que permiten defender sus intereses respectivos, pero no consiguen modificar sus propios comportamientos, sus esquemas, y sus modos de pensar 'lo político'.

Como lo demuestra muy bien Anke Van Dam en un artículo centrado en el encuentro entre diversas ONG y organizaciones de mujeres en el medio urbano, en Chile, durante las décadas del setenta y del ochenta, existen (también) en los 'actores sociales profesionales' ciertos estereotipos sobre lo que es un líder y como éste debe portarse. Esto constituye un límite para las jóvenes dirigentes, que tienden a adoptar estos esquemas y a reproducir los comportamientos tradicionales inspirados en valores 'masculinos' para conseguir legitimidad. Por tanto, los cambios anhelados por los movimientos 'profesionales' de mujeres, como la promoción de una forma femenina de hacer política o una concepción femenina del 'poder', no logran consolidarse. Además, las 'feministas' profesionales tampoco pueden compartir con las mujeres de las organizaciones de base (con otro status social y otra cultura), sus conceptos respecto a 'la política' y el poder, aunque las mujeres de las organizaciones de base adopten formalmente los 'discursos profesionales feministas'. Así, "los cambios no pueden situarse al nivel del discurso político o de los comportamientos públicos" (Van Dam 1999).

De la autonomía a la participación

Una segunda explicación a esta falta de discursos contestatarios, es que pocos son los actores que no han elegido ser parte del juego democrático, en el Ecu-

5 Un ejemplo muy notorio lo encontramos en Bolivia, con el retorno del General Hugo Banzer, dictador de 1971 a 1977, electo presidente en 1997 y dirigente del partido Acción Democrática Nacional (ADN), derecha conservadora.

dor y en Bolivia sobre todo. Por supuesto en Colombia y en el Perú, esta afirmación no es tan válida: los movimientos armados y guerrilleros o revolucionarios (FARC y ELN en Colombia, Sendero Luminoso y el MRTA en el Perú), o 'movimientos terroristas' según la denominación del gobierno de Fujimori, siguen cuestionando la autoridad del Estado y rechazan su integración al sistema partidista y legal. Si bien han logrado imponerse como interlocutores del Gobierno en las negociaciones de paz en Colombia, en el Perú, en cambio, los movimientos 'revolucionarios' han sido y siguen siendo totalmente reprimidos. Por tanto, los movimientos que logran integrarse en el juego democrático son, en principio, los que podrían conseguir los mayores cambios. Pero, en la práctica, han sido erosionados el poder de convocatoria, la resistencia al discurso dominante, y la capacidad de estos movimientos para promover cambios.

Esta evolución deriva del constante dilema interno que afecta a los movimientos sociales en su conjunto (Fals Borda 1994): 'la autonomía o la participación'. Cabe subrayar aquí, que el tema de la institucionalización de los movimientos como factor de desmovilización y de una menor capacidad de promoción de cambios sociales, es central en los análisis enfocados en la creación de una identidad colectiva por medio de la movilización social (Morris y Mac Clurg 1992). La creación de una identidad colectiva constituye un cambio social en sí, por tanto una estrategia que tienda a desestimar la creación de identidad colectiva, como un recurso de movilización del movimiento, no permite lograr un cambio social (Melucci 1988; Massal 1996).

La autonomía implica fortalecer la identidad colectiva del grupo movilizad, y enriquecer su propia cultura política con elementos específicos, por ejemplo un discurso que articule los problemas en forma novedosa, de tal manera que ponga en relieve ciertos conflictos societales, culturales o políticos, que anteriormente parecían ocultos (Gamson 1988; Tarrow 1992). Por tanto, la capacidad de cambio es potencialmente más amplia y más fuerte. En lo organizativo, la definición del potencial 'inmovilizable', de acuerdo al objetivo de autonomía, obedece a la voluntad de crear unas bases fieles, ideológicamente movilizadas, que compartan la identidad colectiva y la cultura política del grupo, que integren y difundan sus discursos y sus símbolos, y que no se aparten del movimiento por discrepancias personales. También, la consolidación del discurso y de la estructura del movimiento implica conquistar el apoyo de algunos medios de comunicación para tener un acceso mínimo al debate y expresar públicamente su oposición al discurso dominante (Klendermans 1988;

Gamson 1988). Poco a poco, el movimiento conquista nuevos espacios y llega a escoger una estrategia orientada hacia la participación política.

Esta estrategia favorece un mayor acceso al debate público y ofrece mayor oportunidad de modificarlo desde adentro, al esbozar un diálogo directo con el Gobierno. Simultáneamente, permite incrementar la capacidad de convocatoria social del movimiento, conquistando el apoyo de nuevos actores. Las estrategias de extensión o de ampliación de las bases (Snow y Benford 1988; Tarrow 1994) favorecen una apertura hacia sectores que compartan algunos intereses con el movimiento, y que busquen un representante político ya organizado. Pero al mismo tiempo la estrategia participativa del movimiento implica el riesgo de perder 'lo propio'. En efecto, la participación afecta a sus objetivos (la autonomía ya no es un principio fundamental), su identidad colectiva, y por ende, a su capacidad de convocatoria; al menos, el movimiento puede perder el apoyo de sus bases ideológicamente más cercanas y de sus militantes y dirigentes originarios.

Por todas estas razones, los discursos promovidos por los movimientos sociales que participan en la arena política, ya no se oponen al discurso o a la cultura política dominante (Gamson 1988). En ese sentido, la participación conlleva para el movimiento el riesgo de perder crédito, y sobre todo de perder su razón de ser, que es la promoción de un cambio social (Piven y Cloward 1977; Schwartz y Shuva 1992).

Cambio y cultura política

La tercera y última explicación de la falta de discursos contestatarios, se remite a la estructura y cultura política de una sociedad. Cada sociedad facilita cierto tipo de cambios e impide otros (Kitschelt 1986; Klandermans 1988; Tarrow 1992, 1994; Kriesi 1995), esto incide en la conformación del discurso y de la organización de un movimiento. Por ejemplo, aunque casi todos los movimientos pasen de la autonomía a la participación, no lo hacen según las mismas modalidades, ni en el mismo momento. Esto es particularmente obvio al analizar 'el movimiento indígena' en el área andina: las condiciones estructurales generales (como la influencia de la Teología de la Liberación) o propias de cada país (las reformas agrarias, por ejemplo) han interferido en la organización de los 'grupos indígenas', independientemente de su peso demográfico en la población de cada país (que va desde un 2% en Colombia, hasta un 60% en Bolivia)

(Jiménez y Triana 1985; Le Bot 1991, 1994b; Santana 1992, 1994; Lavaud 1992).

Según algunos autores, existe una oposición entre estrategia e identidad (Cohen y Arato 1992; León 1997) y el contexto político lleva a privilegiar la una o la otra. Consideran por ejemplo que, en América Latina, la estrategia de participación y de institucionalización es quizás la única alternativa para lograr cambios en el ámbito político. Esto se debe a que la sociedad civil es débil, poco organizada, y no ofrece un espacio de movilización social o de debate, lo que impide la promoción de cambios desde abajo. Por tanto, los movimientos tienden a dirigirse, de forma prematura, hacia el ámbito de la política formal para lograr cambios legislativos, ejercer una presión sobre el Estado, y conquistar la opinión pública (o cambiar el discurso dominante) con acciones 'provocativas'. Esto implica que dan prioridad a la estrategia y a la eficiencia política antes que a la consolidación de su identidad y de sus bases.

Pero, como lo sugiere Ospina en su artículo al referirse al caso ecuatoriano, si bien es cierto que todos los actores tienden a recurrir al Estado, también puede ocurrir que tras esta apariencia, el poder y la negociación se ubiquen en otros niveles políticos o sociales, dentro de la misma 'sociedad civil' que no necesariamente está organizada según los criterios racionales, modernos y tecnócratas propuestos por el Estado desde el retorno a la democracia (aunque no sea impermeable a la 'modernización'). La sociedad civil tiene su propia lógica y sus propios códigos.

Al contrario, otros autores (Klandermans 1988; Tarrow 1992), enfatizan los vínculos que existen entre la estrategia y la construcción de identidades colectivas: la estructura organizativa depende de la identidad del movimiento, pero también influye en ella. Sin embargo, la elección de la estructura y la identidad del movimiento dependen también de la estructura y de la cultura política del país en que nace el movimiento. En ciertos momentos, las percepciones dominantes consideran como legítimas ciertas formas de organización, de movilización o de protesta social. Pero luego, los valores cambian (en parte por la influencia de actores sociales movilizados) y nuevas formas de movilización se imponen, mientras otras (anteriores) desaparecen o se modifican. Esto permite entender por qué un mismo movimiento o una organización logra permanecer movilizada mucho tiempo aunque sus reivindicaciones cambien. Cabe destacar que el orden de las reivindicaciones no es casual sino que se adapta a la coyuntura y a la 'estructura de oportunidad política' de un país (Kitschelt 1986; Kriesi 1995; Tarrow 1994).

El caso de las organizaciones de base de mujeres en Chile, ya aludido, permite entender este punto. Por un lado, demuestra que no es la composición exclusivamente femenina lo que determina la identidad de aquellas organizaciones, sino más bien sus características sociológicas (las participantes son pobladoras de barrios urbanos populares); sus objetivos de cambio (estas mujeres buscan mejorar sus condiciones de vida), y su encuentro con las ONG compuestas por 'profesionales feministas', que son mujeres de clase media o alta. Éstas, al intentar transmitir a las primeras sus concepciones del poder, de lo político y de lo femenino, difunden discursos que si bien son formalmente adoptados por las pobladoras, no tienen el mismo sentido para estas últimas. No es su condición de género lo que les une de por sí y les lleva a juntarse y organizarse, sino que dentro de la movilización y del encuentro, nacen intereses comunes y cierta solidaridad entre las pobladoras, fomentados en parte por las 'profesionales feministas'. Por otro lado, el estudio de este tipo de movilización muestra cómo las percepciones y los valores vigentes en la sociedad también influyen en la identificación de las organizaciones de base como femeninas y/o feministas: los hombres consideran que éstas son formas de movilización adecuadas para las mujeres, más no para sí mismos, y prefieren estar en los partidos y sindicatos, lo que les otorga mayor poder y visibilidad, aunque en el Chile de Pinochet estas estructuras clásicas eran más controladas, por ser sospechosas, y por tanto menos eficientes (Van Dam 1999).

El cambio social y político

A través de las ponencias, aparecen diferentes definiciones del cambio que los movimientos sociales 'pueden' conseguir: cambios políticos, legislativos, jurídicos, sociales, culturales... Algunos autores enfatizan la búsqueda de cambios trascendentales (Mayorga), otros los límites culturales y estructurales que no siempre permiten fomentar o lograr semejantes transformaciones (Dabène, Massal), mientras otros son más optimistas al respecto y enfatizan los cambios de discursos y la integración de nuevas demandas que acompañan los cambios jurídicos y políticos (Calla, Ospina). A un nivel más bien 'micro', un estudio sociológico (optimista) con un enfoque comparativo, describe el proceso de movilización y de creación de identidades colectivas, a partir de un movimiento campesino y un movimiento revolucionario, en el Perú y Colombia (Lair).

Además, algunos interrogantes siguen en pie: ¿pueden y deben los movimientos sociales ser los únicos actores del cambio social? ¿Tienen que asumir algunas transformaciones que no están a su alcance, y que deberían ser una responsabilidad del Estado? Por ejemplo, puede considerarse que es el Estado quien debe promover una cultura cívica y tolerante, mediante una filosofía educativa y la organización de un sistema educativo que transmita ciertos valores fundamentales como el respeto de los derechos humanos, lo que permitiría mejorar las relaciones entre géneros o entre grupos culturales.

También, una de las ponencias presentadas durante el seminario, con un enfoque antropológico, enfatizaba el proceso de creación y de incorporación de los discursos rituales fomentados en el seno de las sectas pentecostales, lo que constituye un ejemplo de creación de identidad colectiva, mediante una organización social que 'no' se propone un cambio social o político con un afán democratizador, pero que sí logra modificar las condiciones de vida de la gente involucrada (Bonilla). Lo que nos recuerda que cambio y democratización no son sinónimos.

El cambio en las teorías de la movilización

Más allá de las perspectivas 'subjetivas', antes evocadas, que demuestran la dificultad para definir el cambio social, debido a los diferentes tipos o niveles de análisis (micro o macro, antropológico, sociológico o político, individualista u holístico), cabe examinar algunas vertientes del pensamiento; pero antes, que-remos esbozar, muy brevemente, apuntes adicionales sobre la producción de estos pensamientos teóricos.

En las ciencias sociales, hay 'ciclos' en el pensamiento que corresponden a cambios societales. Por tanto, el análisis teórico no puede ser independiente de los discursos dominantes en el conjunto de la sociedad en un momento dado. En los momentos actuales, como en la década del setenta, la reflexión se centra en el 'actor social' y 'las identidades', pero la diversidad de estudios al respecto demuestra que existen criterios distintos sobre la conformación de estas identidades, su naturaleza, y su relación con los procesos de movilización; mientras

6 Ver. Entrevista al antropólogo Juan José Pujadas. *El Comercio*, 5 de diciembre de 1999. Para el investigador catalán 'hoy en día' el cambio debe venir de las élites. Este interrogante estuvo presente en la ponencia de Silvia Vega (CEPI A.L.S.)

en la década del sesenta, debido al dominio de la perspectiva marxista, las condiciones estructurales y los límites puestos al cambio por la sociedad eran el objeto privilegiado de estudio. De cada enfoque se deriva una percepción de la naturaleza del cambio y de los cambios que se pueden conseguir. El pensamiento científico nace de la cultura política y de las estructuras de la sociedad, es parte de ellas, y también influye en ellas, por ejemplo cuando 'incentiva' a los actores sociales a elegir un cambio de tal o cual tipo, y contribuye a deslegitimar ciertos discursos, formas de acción y percepciones respecto a la movilización social. Hoy por hoy, el énfasis en los actores y las identidades lleva a analizar los cambios microsociales y a considerar a éstos como los únicos cambios 'posibles de lograr', e incluso, 'legítimos'.

Las teorías de la movilización se dividen en tres vertientes principales (sobre todo son el producto del estudio de movimientos occidentales), siendo cada una amplia y diversa. La 'corriente de la movilización de los recursos', de origen anglosajón, pone en relieve los modos de organización a partir de los recursos disponibles o de los que se pueden conseguir, es decir en el 'cómo se moviliza'; por tanto, los cambios son descritos desde una perspectiva 'micro', sin ser relacionados con los cambios societales, históricos, culturales, etc.; mientras la 'corriente de los nuevos movimientos sociales', esencialmente de origen europeo, tiende a analizar el 'por qué' de la movilización social, al nivel 'macro', tiende a vincular la emergencia de 'nuevos discursos' con los cambios societales, pero el concepto de 'nuevo movimiento social' ha sido institucionalizado y no siempre es operativo para analizar los comportamientos y los modos de acción de los actores. Finalmente, la 'corriente constructivista', que nace a mediados de la década del setenta, tiende a vincular lo macro y lo micro; es decir, los comportamientos, valores, y discursos, con los recursos, modos de organización y estrategias de movilización, por tanto, incluye un enfoque sicosocial muy importante, desarrollado especialmente por autores como Gamson (1992). Este intento de articulación permite, por un lado, ampliar las perspectivas sobre los movimientos estudiados y percibir nuevas dimensiones de la movilización (motivos y modalidades de la movilización individual⁷, creación y adopción, por las

7 Los teóricos tienen diferencias sobre los motivos del individuo para participar en una acción colectiva o un movimiento social. Tres grandes perspectivas (que no alcanzan a resumir la diversidad de criterios al respecto) pueden ser esbozadas. La primera es la corriente economicista, encabezada por Olson. Se caracteriza por el paradigma siguiente (paradigma de Olson también llamado del 'free rider'): el individuo 'no' se moviliza porque piensa que, de todas formas, se beneficiará de los ingresos alcanzados por los actores movilizados; o bien solo se moviliza si puede conseguir algún provecho inmediato y concreto de su

bases, de la identidad colectiva del movimiento); y por otro lado, aplicar los conocimientos adquiridos a otros ámbitos, en especial, utilizar las teorías occidentales para analizar movimientos en otras áreas culturales (Escobar y Álvarez 1992; Foweraker 1995).

El cambio visto por los actores sociales

Otro elemento de reflexión, que queremos proponer aquí para definir el cambio, es la confusión que tiende a producirse en algunos casos, entre ciertos términos: 'el cambio', 'la modernización', 'el desarrollo', y otros varios conceptos que permiten describir las mutaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Cabe subrayar que la adopción de tal o cual término, y la constatación del fracaso o del éxito de los movimientos en la búsqueda de ciertos cambios, pueden ser, al igual que los intentos por establecer modelos teóricos, originados en presupuestos ideológicos. Evitar tal problema metodológico implica 'relativizar el alcance de estos conceptos para describir la realidad': primero, preguntándose 'a quién' le resulta importante evaluar los logros alcanzados por los actores

movilización. Esta percepción del individuo como actor racional procede de la teoría económica, que percibe al individuo como actor racional que calcula el costo beneficio de su movilización. Esta visión es matizada por algunos autores (Lindenbergh) que demuestran que si bien la racionalidad interviene en la decisión, se trata de una 'racionalidad limitada': esto permite entender que algunos individuos se movilicen para defender el status social de otros, al darse cuenta de que su propio status podría ser amenazado si no lo hacen. En todo caso, como lo muestra Lindenbergh, la percepción que el individuo tiene de la utilidad marginal de su participación influye en su decisión: es decir, su decisión depende del resultado esperado, y este depende del tipo de movilización a la que el individuo se suma. Vease Wippler Reinhart, "Individualisme methodologique et action collective" in Chazel François, (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*. Paris, PUF, Sociologies, 1993, 267 p., pp 207-222. De esta primera corriente se deriva otra, la llamada Corriente de la Movilización de los Recursos (CMR), muy diversa y extendida. Esta última propone diferentes interpretaciones del paso del individuo hacia la movilización: por ejemplo en las décadas de los cincuenta y sesenta, un grupo de autores define la movilización como el producto de una frustración social (teorías de la frustración relativa). Pero ciertos autores de la misma corriente (CMR), como Charles Tilly o Anthony Obershall, dan un salto al analizar los modos de organización que, al nivel 'microsociológico', fundamentan la movilización, enfatizan el hecho de que el individuo no se une a una movilización de forma 'aislada' sino que pertenece a redes sociales, profesionales y políticas que influyen en su decisión de participar. Finalmente, el paradigma constructivista analiza la creación de intereses comunes, de la solidaridad, de la consciencia y de la identidad colectiva. Estos procesos no son anteriores sino, más bien, simultáneos a la movilización. También hay que rescatar la valiosa contribución del economista Albert O. Hirschman a la comprensión de ciclos de movilización en su obra *Bonheur privé, action publique*. Paris, Fayard 1983 (trad. Ise), 257 p., y al estudio de las diferentes formas de movilización (o de desertión) de los ciudadanos en *Défection et prise de parole*. Paris, Fayard 1995 (trad. Ise), 213 p.

sociales (Salman 1999), y segundo, comparando los parámetros 'científicos' con los criterios de los actores (Hirshman 1986).

Lo que no se ha estudiado todavía (o se ha estudiado muy poco) son las percepciones de los mismos actores sobre el cambio que 'su' movilización implica. Así como lo subraya Tom Salman después de mostrar cómo las corrientes de análisis de los movimientos sociales (presentes en Chile) desembocan en una constatación de 'desencantamiento' en las ciencias sociales, queda por investigar desde dónde se evalúa el éxito o el fracaso de la movilización social:

"(Estas tendencias teóricas...)¿Ofrecen respuestas a la necesidad de entender a fondo el por qué los resultados del desempeño de las organizaciones no fueron satisfactorios? Otras preguntas pertinentes son: ¿Estas corrientes dejan en claro para quiénes no fueron satisfactorias las actuaciones de las organizaciones y de los movimientos? ¿Ayudan estas proposiciones de interpretación a entender las expectativas de la gente común y corriente que participó en estas organizaciones?"⁸.

Albert Hishman comparte esta preocupación, pero además él menciona (de una forma humorística), la dificultad metodológica de evaluar el éxito o el fracaso de los 'experimentos populares' para mejorar el bienestar de la gente:

"¿Por qué no satisfacerse con 'salvar almas', es decir, regocijarse con cualquier avance que se esté logrando en materia de bienestar humano, solidaridad y esperanza, sin intentar siquiera la tarea imposible de resumir todos estos esfuerzos, victoriosos o decepcionantes, y de comparar el resultante 'total' con algún concepto igualmente nebuloso, como el 'bienestar económico general' o las 'perspectivas para la democracia'?"⁹.

Hirshman se propone mostrar que la dificultad consiste en determinar los parámetros de evaluación: los éxitos y los fracasos en cuanto al nivel de 'mejoramiento del bienestar' de las poblaciones no pueden ser evaluados en términos cuantitativos. También, señala que esta preocupación es ajena a los mismos actores. Por un lado, los autores de las transformaciones sociales se preocupan poco de las consecuencias macroeconómicas de sus acciones; por otro lado, rechazan "al culto del PNB o de la tasa de desarrollo como los únicos árbitros del progreso económico y humano. El desarrollo popular se niega a ser juzgado por estas normas" (1986: 110). Lo que sí valoran es su acción, la solidaridad que

8 Salman, Tom, "Aplausos después del destile: el estudio de organizaciones y movimientos sociales después de la euforia", en Salman, Tom y Kingman, Eduardo (eds) *Antigua modernidad y memoria del presente. culturas urbanas e identidad*. Quito: FLACSO, 1999, 372 p., pp 55-67, cita p. 61.

9 Hirshman, Albert O., *El avance en colectividad. experimentos populares en la América Latina* México. Fondo de Cultura Económica 1986, 120 p., p. 110

resulta y nace del proyecto de movilización; es decir, estos pequeños y grandes cambios en su vida personal, al nivel de su propia idiosincrasia.

Finalmente, los intentos de mejoramiento de las condiciones de vida no siempre van de la mano con una movilización de masa, con un cambio trascendental de las estructuras sociales (Calla): en ciertas ocasiones, una 'acción colectiva' puntual, que al parecer solo logra mejorar el nivel de vida de unas cuantas familias, puede constituir el germen de futuros cambios sociales (Hirshman 1983; 1986: 114). Por ejemplo, al no ser advertidas por los gobernantes dictatoriales, estas acciones colectivas puntuales dieron paso a actores sociales capaces de oponerse al régimen político (pero como lo indicamos al principio de esta presentación, el vínculo entre la movilización social y la derrota de un régimen tiene que ser analizado en relación al orden político).

Por el contrario, se puede 'sobreevaluar' los efectos de una movilización: como lo señala Dabène dentro de este libro, cabe preguntarse si, como lo presuponen los discursos tanto militantes como oficiales, la 'democracia participativa' siempre permite mejorar el bienestar de la gente. De no ser así las frustraciones de los actores aumentan, y sus percepciones sobre la democracia pueden volverse más escépticas.

El cambio y el golpe de Estado en Ecuador

El cambio en sí, pues, sigue siendo un fenómeno difícil de aharcar y entender en toda su complejidad. Lograr una mayor comprensión del mismo supone descartar cualquier predefinición o prehipótesis en cuanto a su carácter de realizable o no. El cambio es un proceso continuo, pero que a veces tiende a acelerarse. El estudio del uso político del tiempo por parte de los actores sociales y políticos es todavía incipiente¹⁰, por lo que no es posible hoy en día predecir el futuro; si bien nos propusimos evocar en esta presentación algunos cambios posibles o 'utópicos' en el área andina, cabe subrayar que los mismos actores sociales se encargan de cambiar el transcurso de la historia, la suya y la nuestra, y de 'desplazar' la frontera de lo utópico.

10 Véase Schedler, Andreas y Santiso, Javier (comp.), *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, Nubes y Tierra, 1999, 136 p. en especial la introducción (pp 7-26) por los compiladores, y la contribución de Juan Linz, "Las restricciones temporales de la democracia" pp 27-56. Este último cuestiona el juicio, muy difundido según el cual una democracia se considera eficiente cuando es estable, denunciando una fetichización de la estabilidad.

En Ecuador, el cambio de poder anhelado por los movimientos indígenas y oficialmente reivindicado en el mismo momento en el que se realizaba este encuentro (noviembre de 1999), fue definido como utópico y 'fuera del pilche' por el Gobierno, la prensa y buena parte de la población. El golpe de Estado fomentado el 21 de enero de 2000 en Ecuador por los indígenas junto con algunos jóvenes oficiales, como el Coronel Lucio Gutiérrez, nos recuerda que lo utópico puede convertirse en realidad. También, constituye una nueva evidencia de que toda movilización social se teje a partir de 'tradiciones y elementos codificados' (la referencia hecha por uno de los oficiales, Fausto Cobo, a la Revolución Juliana de 1925¹¹, es un elemento identificador del Ejército ecuatoriano), pero también a partir de 'innovaciones' (como la asociación del Ejército con organizaciones indígenas contra el Gobierno constitucional). Pero las motivaciones de los actores que propiciaron tal movilización no dejan de constituir un enigma, dada la salida que encontró la constitución del triunvirato compuesto por Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas y Carlos Solórzano, en la madrugada del 22 de enero, y tomando en cuenta la afirmación del nuevo Presidente Gustavo Noboa (propuesto por el General Carlos Mendoza que se encontraba encabezando el triunvirato desde unas pocas horas, después de reemplazar al Coronel Gutiérrez), de seguir con la política de 'dolarización' de su predecesor, el Dr. Jamil Mahuad Witt.

En todo caso, tal evento no puede entenderse, en nuestro concepto, sin un análisis integral del proceso de democratización y de cambio social, en el que los movimientos sociales (en especial las organizaciones indígenas) del Ecuador buscan desempeñar un papel mayor. Más específicamente, no se puede desestimar el contexto en el que se produjo este acontecimiento, que se caracteriza por el proceso de refundación política iniciado después de la caída de Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997). Se propone esta refundación por los movimientos sociales que lograron la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998 (pero esta última seguía controlada por los mismos partidos políticos que dominan el Congreso Nacional), consagrada por la nueva Constitución Política del Ecuador (junio 1998), pero también por las reformas electorales de 1998. Tal proceso de reforma política, electoral y jurídica tiende a fortalecer la representación de los partidos políticos mayoritarios (en términos de escaños) al mismo tiempo que reduce la 'capacidad de convocatoria' de los nuevos actores sociales. También se incrementa el control social, al

11 *El Comercio* (Quito), 22 de enero de 2000.

prohibirse en la misma Constitución Política el derecho de huelga en los sectores públicos. El golpe de Estado del 21 de enero del 2000 bien puede ser una respuesta al fortalecimiento de un sistema político de tipo presidencialista¹², que restringe cada vez más la participación popular y la representación proporcional de las minorías en un plano electoral. En términos generales, la reforma del sistema político llevada a cabo por los partidos busca controlar la expresión por parte de los actores sociales de su ansiedad por tener un mayor margen de participación en el debate político, a la hora en que el Estado parece a punto de derrumbarse, mientras se implementan políticas económicas y monetarias fundamentalmente neoliberales, como la política de dolarización, la misma que constituye la chispa que permitió prender el fuego. En ese contexto, el cambio social y político, que las elites quisieran controlar al reducirlo a un cambio constitucional o legislativo, nuevamente debe ser objeto de reflexión.

Incentivo

Como lo subrayó uno de los ponentes, a quien este encuentro permitió abordar el tema nuevamente, cabe recordar que no ha habido seminarios o encuentros respecto al tema de los movimientos sociales en los últimos años. Por tanto, nos parece fundamental convocar a nuevos eventos alrededor del tema, con el fin de contestar los interrogantes sin resolver, de fomentar mayores intercambios y criterios basados en investigaciones y estudios de campo, y de afinar las herramientas del estudio de la acción colectiva y de la movilización social¹³. Pues, así como lo subraya Ricardo Calla, creemos que todavía queda mucho por investigar, específicamente los lazos que tejen ciertos movimientos sociales con las ONG (también muy diversas) o con actores religiosos, e inclusive los vínculos entre poblaciones u organizaciones indígenas y el Ejército que existen, tanto en el Ecuador, como también en otros países. Pero se deben dejar de lado los prejuicios normativos sobre lo que es o no un movimiento social, y lo

12 Schedler, Andreas y Santiso, Javier (comp.). *Tiempo y democracia*, op. cit. Después de recordar las características principales de un sistema presidencialista, los autores resaltan en su introducción lo siguiente: "(...) esta combinación precaria de protección mutua contra el despido, por un lado, e interdependencia política, por otro lado, puede llevar a la confrontación, incluyendo el riesgo de soluciones no institucionales" (p. 12)

13 Cabe señalar que en mayo de 2000, se realizó en Colombia el encuentro "Movimientos sociales. Estado y Democracia"

que son una movilización o un cambio exitosos. Así, cabe cuestionar los presupuestos que siguen anclados en algunos discursos profesionales, militantes pero también 'científicos' relativos a la movilización social, y que no han permitido resolver algunas dificultades teóricas y metodológicas que plantean las movilizaciones sociales. Estos presupuestos y estas dificultades desembocan en cierto desencanto respecto de los 'beneficios' de la movilización social y por ende, inciden en el abandono del estudio de este fenómeno poco conocido todavía: la participación de individuos en acciones colectivas para mejorar su bienestar y el de la sociedad en su conjunto.

En este libro, enfatizamos las mismas problemáticas que en el seminario del cual se origina, aunque en forma un poco distinta¹⁴. Cuatro partes permitirán abarcar los siguientes temas: 1) Contextos y figuras de la movilización social, 2) Identidades colectivas y movilización social, 3) Movimientos indígenas y transformación política, 4) Perspectivas de la movilización social.

La primera parte reúne dos exposiciones relativas a los regímenes políticos y los procesos de transición y consolidación democrática, lo que llamamos 'los contextos', en los que los movimientos sociales tienen que determinar sus formas de movilización. El artículo de Pablo Andrade busca determinar, en una perspectiva teórica, la forma de analizar la democratización en el área andina. El artículo de Jennifer Collins sobre el caso ecuatoriano, muestra cuáles son las figuras de la movilización social, enfatiza los límites a la participación de los movimientos sociales en los procesos de transición y la necesidad de buscar nuevas formas de representación y de actuación al nivel político.

La segunda parte presenta enfoques sociológicos que permiten entender la creación de identidades colectivas en la movilización social. El estudio comparativo propuesto por Eric Lair, en torno a un movimiento (las rondas campesinas) del Perú y al movimiento revolucionario Quintín Lame en Colombia, muestra de qué manera se constituyen diversos discursos y formas de movilización a partir de tradiciones y de innovaciones sociales, y cómo éstos fomentan nuevas prácticas que pueden fundamentar la democracia. El artículo de Anne Collin Dela-

14. Gioconda Herrera, Jorge León, Rene Mayorga y Silvia Vega no pudieron contribuir al libro: queremos agradecerles su valiosa participación en el seminario.

vaud enfoca los nuevos procesos de negociación entre actores urbanos populares del Centro Histórico de Quito y las autoridades municipales de esta ciudad.

La tercera parte, relativa a los movimientos indígenas en el Ecuador, enfatiza las transformaciones políticas y sociales impulsadas por este actor, mostrando cómo el cambio de las formas de representación y de participación política se ha constituido como el mayor planteamiento dentro del discurso indígena. Pablo Ospina enfoca el conflicto indígena entre 1990 y 1998 y su 'resolución' dentro del sistema político ecuatoriano mediante la integración de las nuevas demandas indígenas. Después, Fernando García presenta una evaluación de la integración de estas demandas a través de un reportaje sobre los procesos de aplicación y concreción de las nuevas normas constitucionales. Nosotros proponemos un estudio del discurso enfocado en una representación política directa y autónoma de los grupos indígenas, buscando su origen a través de una presentación de algunos fundamentos de la construcción del orden político y del Estado-nación en el Ecuador. Finalmente, nos pareció interesante presentar aquí, para fomentar una reflexión comparativa, el estudio propuesto por Carlos Fernández, que busca explicar por qué no hay movimientos indígenas en el Perú.

Por último, la cuarta parte enfatiza las perspectivas de la movilización social. Ricardo Calla propone un balance de los 'cambios' políticos y socioculturales generales, y de los que han ocurrido dentro de los mismos movimientos sociales, en relación con los primeros, a partir del estudio de los movimientos sindicales bolivianos contemporáneos. Luego, la reflexión propuesta por Olivier Dabène sobre el concepto de 'democracia participativa', permite advertir tanto la dificultad en vincular esta última con el mejoramiento del bienestar de la gente, como las frustraciones posibles que se pueden derivar del fracaso de las experiencias de participación: en caso de que la participación y la representación no estén acompañadas por una 'redistribución' efectiva de las riquezas, la democracia resultará debilitada.

Bibliografía

- FLACSO . Biblioteca**
- Adrianzen, Alberto (dir.)
 1993 *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, Institut Français d'Etudes Andines e Instituto de Estudios Peruvianos, n° 70, Travaux et Recherches de l'IFEA.
- Badie, Bertrand
 1994 *Le développement politique*, París, Economica, Politique comparée, (5e éd), 223 p.
- Badie, Bertrand y Hermet, Guy
 1990 *Politique comparée*, París, PUF, Thémis, 1990, 328 p.
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew
 1992 Social movements and civil society, en Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (eds), *Civil society and political theory*, Massachussets Institute of Technology : 492-563.
- Cotler, Julio
 1993 Military interventions and transfer of power to civilians in Perú, en O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence (eds) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 244 p.: 148-172.
- Craig, Jenkins J. y Klandermans, Bert (eds)
 1995 *The politics of social protest, comparative perspectives on states and social movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 381 p.
- Craig, Jenkins J.
 1995 Social movements, political representation and the state ; an agenda and comparative framework, en Craig, Jenkins J. y Klandermans, Bert (eds), *The politics of social protest, comparative perspectives on states and social movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 381 p.: 14-35.
- Dabène, Olivier
 1997 *Amérique latine, la démocratie dégradée*, París: Complexe, Espace international, 154 p.

- Dávila, Ladrón de Guevara, Andrés y Rudas, Caroline
 1998 Colombia 1998: elecciones y paz en medio de la turbulencia, *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, San José (Costa Rica), FLACSO-Nueva Sociedad, 1998: 11-18.
- Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds)
 1992 *The making of social movement in Latin America: identity, strategy and democracy*, University of California-Santa Cruz, San Francisco, Westview Press, 383 p.
- Fals Borda, Orlando
 1994 Mouvements sociaux et pouvoir : développements en Amérique latine, en Álvarez Bejar, A. et al., *Amérique Latine. démocratie et exclusion*, Paris, l'Harmattan, 279 p.
- Favereau, Olivier
 L'économie de l'action collective, en Chazel, François, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, 267 p.: 251-256.
- Forewaker, Joe
 1995 *Theorizing social movements*, Boulder (Colorado), Pluto Press, Critical Studies on Latin America, 145 p.
- Gamson, William A.
 1988 Political discourse and collective action, en Klandermans, Bert, Tarrow, Sidney G., Kriesi, Hanspeter (eds), *From structure to action, comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press, Greenwich, Connecticut (USA) & Londres: 219-224.
- Gamson, William A.
 1992 The social psychology of collective action, en Morris, Aldon D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds), *Frontiers in social movement theory*, New Haven & Londres, Yale University Press, 382 p.: 53-74.
- Hirschman, Albert O.
 1983 *Bonheur privé, action publique*. Paris, Fayard, (trad. fse) 1983, 257 p.
- Hirshman, Albert O.
 1986 *El avance en colectividad. experimentos populares en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 120 p.
- Hirshman, Albert O.
 1995 *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, (trad. fse), 213 p.

- Jimeno, Miriam y Triana A., Adolfo
1985 *Estado y minorías étnicas en Colombia*, Bogotá, ed. Cuadernos del Jaguar y Fondation pour les Communautés Colombiennes, 343 p.
- Kitschelt, Herbert P.
1986 Political opportunity structures and political protest; anti-nuclear movements in four democracies, *British Journal of Political Science*, n°16 (1), éd. Cambridge University Press, G.B.: 57-85.
- Klandermans, Bert
1988 The formation and mobilization of consensus, en Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds), *From structure to action. comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, 1988, J.A.I. Press, Greenwich, Connecticut (USA) & Londres: 173-193.
- Klandermans, Bert y Tarrow, Sidney G.
Mobilization into social movements, synthesizing european and american approaches, en Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds), *From structure to action, comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press, Greenwich, Connecticut (USA) & Londres: 1-32.
- Kriesi, Hanspeter
1995 The political opportunity structure of New Social Movements; its impact on their mobilization, en Craig, Jenkins J. y Klandermans, Bert (eds) *The politics of social protest, comparative perspectives on states and social movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 381 p.: 167-198.
- Lavaud, Jean-Pierre
1991a L'accalmie politique bolivienne, 1982-1989, en *Cultures et conflits*, Paris, L'Harmattan, n°1: 151-166.
- Lavaud, Jean-Pierre
1991b *L'instabilité politique de l'Amérique latine: le cas de la Bolivie*. Paris, l'Harmattan-IHEAL, Travaux et mémoires n° 51, 1991, 291 p.

- Lavaud, Jean-Pierre
 1992 De l'indigénisme à l'indianisme, le cas de la Bolivie, en *Problèmes d'Amérique latine*. Paris, La Documentation Française, n°7: 63-82.
- Linz, Juan
 1999 Las restricciones temporales de la democracia, en Schedler, Andreas y Santiso, Javier (comp.), *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, Nubes y Tierra, 136 p.: 27-56.
- Le Bot, Yvon,
 1991 Dans l'Amérique des Cordillères, le bref été des mouvements indiens (1970-1991), *Revue Tiers-Monde*, Paris, PUF, tome XXXVIII, 128, octobre-décembre 1991: 831-849.
- Le Bot, Yvon,
 1994 a Los movimientos comunitarios de carácter étnico en América Latina en los últimos decenios, algunos elementos para su interpretación, *Caravelle*, IPEALT, Toulouse-Le-Mirail, n°63, 1994 : 219-222.
- Le Bot Yvon
 1994 b *Violence de la modernité en Amérique latine. indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, CNRS, 291 p.
- León T., Jorge
 1997 Entre la propuesta y el corporativismo, movimientos sociales sin causa y con interés, *Iconos* 1, Quito, Flacso-Sede Ecuador : 29-39.
- Massal, Julie
 1996 L'identité collective des mouvements sociaux: le cas de l'Équateur, Memoria de Diploma de Estudios Aprofundados en Ciencia Política Comparativa, Aix-en-Provence, IEP, 104 p
- Melucci, Alberto
 1988 Getting involved, identity and mobilization in social movements, en Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds) *From structure to action, comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press, Greenwich, Connecticut (USA) y Londres: 329-348
- Melucci, Alberto
 1989 *Nomads of the present, social movements and individuals needs*

- in the contemporary society*, Philadelphie, Temple University Press, Ed. J. Keane y P. Mier, 259 p.
- Morris, Aldon D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds).
 1992 *Frontiers in social movement theory*, New Haven y Londres, Yale University Press, 382p.
- Menéndez-Carrión, Amparo
 1992 La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas, *Sintesis Spécial Equateur*, n°16, Revista Documental de Ciencias Sociales Ibero-Americanas, Madrid, FARESO, editorial Síntesis: 102-117.
- Obershall, Anthony (ed).
 1993 *Social Movements, interests and identities*, New Brunswick, New Jersey, 402 p.
- Piven, Frances F. y Cloward, Richard (eds).
 1977 *Poor people movement, why they succeed, how they fail*, New York, Pantheon Books, 381 p.
- Salman, Tom
 1999 Aplausos después del desfile: el estudio de organizaciones y movimientos sociales después de la euforia, en Salman, Tom y Kingman, Eduardo (eds) *Antigua modernidad y memoria del presente, culturas urbanas e identidad*, Quito, FLACSO, 372 p.: 55-67.
- Santana, Roberto
 1992 *Les Indiens d'Equateur, citoyens dans l'ethnicité ?*, Toulouse-le Mirail, GRAL-CNRS, 240 p.
- Santana, Roberto
 1994 Las autonomías étnicas en Ecuador: ambigüedades y perspectivas, *Caravelle*, Revue de l'IPEALT, Toulouse-Le-Mirail, n°63: 75-90.
- Schedler, Andreas y Santiso, Javier (comp.)
 1999 *Tiempo y democracia*. Caracas, Nueva Sociedad, Nubes y Tierra, 136 p.
- Schwartz, Michael y Shuva, Paul
 1992 Resource mobilization versus the mobilization of people, why consensus movements cannot be instruments of social change, en Morris Aldon, D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds) *Frontiers in social movement theory*, New Haven y Londres, Yale University Press, 382 p.: 205-222.

Slater, David

- 1991 New social movements and old political questions; rethinking state-society relations in Latin-America, *International Journal of Political Economy*, New York. ed. A.E. Fernández, Jilberto, vol 21(1) : 32-61.

Snow, David A. y Benford, Robert D.

- 1988 Ideology, frame resonance and participant mobilization, en Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds) *From structure to action, comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press, Greenwich, Connecticut (USA) y Londres : 197-217.

Tarrow, Sidney G.

- 1992 Mentalities, political cultures and collective action frames, en Morris Aldon, D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds) *Frontiers in social movement theory*, New Haven y Londres, Yale University Press, 382 p.: 174-198.

Tarrow, Sidney G.

- 1994 *Power in movement: social movement, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 251 p.

Trujillo, Jorge (dir.)

- 1993 *Indianistas, indianófilos, indigenistas; entre el enigma y la fascinación*, Quito, Abya Yala, ILDIS, 740 p.

Van Dam, Anke

- 1999 El encuentro ONG's y pobladoras: las organizaciones de mujeres en Santiago de Chile, en Salman, Tom y Kingman, Eduardo (eds) *Antigua modernidad y memoria del presente, culturas urbanas e identidad*, Quito, FLACSO, 372 p.

Wippler, Reinhart

- 1993 Individualisme méthodologique et action collective, en Chazel, François, (dir.) *Action collective et mouvements sociaux*, Paris. PUF, Sociologies, 1993, 267 p.: 207-222.

Whitehead, Laurence

- Bolivia's failed democratization (1977-1980), en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence (eds) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore y London, The John Hopkins University Press, 244 p.: 49-71.

Contextos y figuras de la movilización social

Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político en las sociedades andinas

Pablo Andrade*

Introducción

Las sociedades andinas, al igual que la mayoría de las sociedades latinoamericanas, atraviesan por intensos procesos de reconfiguración y reordenamiento en/de las formas que las instituyen como sociedades políticas. Cuatro mutaciones definen los límites en los que el cambio político, en la región andina, ha tenido –y continuará teniendo– lugar, a saber: la desarticulación y rearticulación en las relaciones entre Estado, economía y desarrollo social; el intento de recrear la sociedad política bajo la forma de la democracia política; la conformación de un espacio institucional financiero transnacional que limita fuertemente la soberanía nacional sobre los capitales locales; y el incremento de la desigualdad económica a niveles sin precedentes históricos. Este ensayo examina el intento de recrear las sociedades políticas en los Andes como un movimiento social que implica una política y una teoría de la democracia particulares.

El enfoque, aquí adoptado, emplea selectivamente elementos de la teoría sobre los 'Nuevos Movimientos Sociales'. De ésta retengo su concepción de que los cambios sociales, culturales y políticos contemporáneos son resultado de la acción de agentes sociales y políticos que ejemplifican y avanzan nuevas identidades colectivas, en la medida en que instituyen "prácticas culturales y políticas mediante las cuales . . . nuevas formas de vida se ponen a prueba, y se prefiguran nuevas formas de comunidad" (Carroll 1997: 16-17). Dejo de lado, sin embargo, la noción de que los movimientos sociales contemporáneos expresa-

* Ph.D.c. Social and Politic

rían necesariamente un cambio de orientación desde una política, que tiene como centro al Estado, y la extensión de la seguridad social hacia una nueva política de participación, autorealización individual, calidad de vida y derechos humanos (*idem*). De igual manera, tampoco comparto el supuesto de la teoría de los nuevos movimientos sociales de que éstos necesariamente buscan extender la esfera pública, transformar relaciones sociales jerárquicas e instrumentalizadas, y que por tanto llevan a democratizar la sociedad civil (Habermas 1987: 392 y ss).

Esas proposiciones acerca del carácter no estado-céntrico y eminentemente democratizador de los movimientos sociales contemporáneos han sido criticadas como derivadas de las cegueras etnocéntrica y culturalista de la teoría de los nuevos movimientos sociales (Carroll 1997: 18). El etnocentrismo de la teoría de los nuevos movimientos sociales emerge de la sobregeneralización de la historia europea de la segunda postguerra; su reduccionismo culturalista se origina al desechar el análisis de economía política. Sobregeneralización y reduccionismo que llevan a la teoría a suponer como no problemáticas a las relaciones entre una forma social históricamente específica, la democracia, y las condiciones sociales, políticas y culturales necesarias para la emergencia de los nuevos movimientos sociales.

Una breve mirada histórica muestra que incluso en las democracias anglosajonas 'maduras' (Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) y en las democracias continentales europeas desde la segunda postguerra, la existencia de actores colectivos que impulsan políticas de resistencia cultural, identidad y 'empoderamiento' de los ciudadanos depende de trayectorias históricas específicas (Rueschmeyer, Stephens y Stephens 1992: 82-83). De igual manera, se puede argumentar que las trayectorias históricas de las sociedades políticas andinas han creado una ausencia sistemática del tipo de transformaciones requeridas para que pueda establecerse una complementariedad mínima entre las instituciones políticas de la democracia representativa, la vigencia de la igualdad ante la ley (derechos y libertades) y una justicia social básica.

En las condiciones de desigualdad social, económica y política que prevalecen en las sociedades políticas andinas, y a la luz de su pasado reciente, es posible imaginar movimientos sociales que al mismo tiempo que desarrollan nuevas identidades colectivas y nuevas formas de vida, impulsan una política centrada en torno al Estado que tiende, incluso, a la reducción de la sociedad civil a lógicas de jerarquización, instrumentalización y regimentación de las liberta-

des individuales y colectivas. La democracia política sería una de tales nuevas identidades colectivas y formas de vida, y la forma en que se la desarrolla como propuesta de transformación social, el movimiento central para el tipo de cambios políticos que han ocurrido en la región en los últimos quince años.

La perspectiva que propongo supone discriminaciones conceptuales que no son necesariamente evidentes. En primer lugar, no es posible asumir fácilmente que las organizaciones de los movimientos sociales (OMS) corresponden nítidamente a la anatomía, por así decirlo, de los movimientos sociales en sí. Estos últimos se establecen en una pluralidad de organizaciones que se mueven entre sí y con respecto a aquellas otras organizaciones que, más o menos arbitrariamente, se representan como fuera de los límites del movimiento social; sin embargo, los movimientos sociales constituyen algo más que un conjunto de organizaciones, incluyen otros elementos tales como: teorías políticas, ideologías, prácticas simbólicas y modos de socialización (Magnusson 1997). La segunda distinción pertinente es entre la concepción de la democracia como un sistema político, esto es como un conjunto de instituciones mediante las cuales se ejerce la representación política y son procesadas las decisiones políticas; y por otro lado, la democracia en cuanto modo de organizar, concentrar y distribuir el poder en una sociedad, esto es la democracia como forma social.

Teniendo en cuenta esas distinciones conceptuales, cabe sostener entonces que el movimiento por la democracia política en la región es impulsado por un conjunto de organizaciones tales como: partidos políticos, organizaciones que representan a otros tipos de movimientos sociales, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, organismos académicos y medios de comunicación social. De igual forma, es posible argumentar que la teoría de la democracia política es parte de ese movimiento en la medida en que informa las acciones de sus actores colectivos u organizaciones¹. El ensayo describe esos actores en términos generales y profundiza en la crítica a la teoría de la democracia como democracia política.

1 No solo en el sentido de que la teoría empírica de la democracia ejerce un consenso ideológico, sino además en tanto que esta teoría es parte de un proceso hegemónico. Rosberry (citado en Clark 1994: 68) define la noción de proceso hegemónico como "... el material (simbólico) común y el marco de sentidos (que) es, en parte, discursivo, un lenguaje común o forma de hablar acerca de las relaciones sociales que establece los términos centrales alrededor de los cuales y en los que pueden darse contestación y luchas" (la traducción es mía)

La política de los demócratas

El movimiento por la democracia política en la región andina puede caracterizarse como un intento de las elites políticas ('nuevas' y 'viejas') por construir/reconstruir/fijar relaciones de poder que reduzcan el campo de lo político a dos ejes: primero, la igualdad ante la ley, y segundo, la competencia electoral. Este movimiento ha efectuado extensas transformaciones en la constitución de lo político en los países de la región.

En el transcurso de la década del noventa los países andinos han experimentado mayores transformaciones políticas a lo largo de líneas comunes. En primer lugar, los países andinos han adoptado nuevas constituciones, habiendo sido éstas redactadas y aprobadas por asambleas constitucionales, constituidas mediante elecciones y con representación, tanto de partidos políticos, como de organizaciones de movimientos sociales. En segundo lugar, esas nuevas constituciones y asambleas constituyentes se han representado como momentos fundacionales de la sociedad política. Finalmente, todas las nuevas constituciones han consagrado la integración de demandas no-liberales en tanto que derechos constitucionales², entre otras: ampliación en la definición de derechos humanos, inclusión de derechos colectivos, extensión de la noción de libertades individuales hacia los llamados derechos sociales y económicos, representación en el Estado en el nivel local, regional y nacional de organizaciones políticas específicas distintas a los partidos políticos, etc.

La variedad de métodos empleados para efectuar esos cambios (p.ej.: autoconvocatoria de la sociedad civil en Colombia, golpe de Estado por el ejecutivo en Venezuela y Perú, golpe de Estado parlamentario en Ecuador) no debería confundirnos acerca de la presencia de otras dos constantes esenciales. En primer lugar, las credenciales democráticas de esos procesos han sido ampliamente establecidas, cualquiera que sea el mecanismo adoptado en un determinado país, éste fue invariablemente calificado como 'democrático'; los actores de esos cambios se han autodenominado 'demócratas'; y la legitimidad del orden establecido se ha fundamentado en el ejercicio del derecho del pueblo (el demos) a autogobernarse. En segundo lugar, los cambios políticos así efectuados han dejado relativamente intactas las relaciones de poder en la sociedad. Las elites no sólo que han retenido firmemente el control de la toma de decisiones

2 Para una discusión sobre la relación entre derechos constitucionalmente protegidos (derechos constitucionales, para abreviar) y demandas no-liberales véase Jacobs 1997: 64-66.

sino que incluso lo han ampliado —salvo por notables excepciones en el nivel local—; la incorporación de nuevos actores políticos a la competencia electoral y la toma de decisiones han sido limitadas; al mismo tiempo se ha incrementado la presión de los sectores populares por hacer valer sus demandas como legítimas. La contradicción entre esos dos hechos, cambio político democrático y fortalecimiento de controles no democráticos, ha confrontado a políticos, intelectuales y académicos de la región con la necesidad de explicar la paradoja. Dos tipos ideales de explicaciones parecerían haber ganado el mayor número de adeptos.

Por un lado, están las interpretaciones que ponen énfasis en la novedad de los cambios políticos, y por tanto en la necesidad de efectuar adaptaciones técnicas, es decir de ingeniería constitucional y política, que permitirían a las nuevas democracias andinas evolucionar dentro de los marcos constitucionales recientemente establecidos. Estas interpretaciones, podrían denominarse 'liberal-optimistas' en la medida que confían en que una vez establecidas las reglas del juego, y constituido el orden político como un campo neutral, con el tiempo, y supuesto un cierto mínimo de estabilidad política, la intensidad de las demandas populares disminuirá, sea porque son procesadas o porque simplemente serán reemplazadas por demandas y presiones diferentes.

Un segundo conjunto de proposiciones resalta los desafíos que las nuevas democracias enfrentan en la construcción de sociedades civiles autónomas y democráticas, el papel que en la resolución de esos retos juegan organizaciones e ideologías locales, nacionales, internacionales y globales, así como la necesidad de ampliar la participación política, fortalecer la legitimidad del orden establecido, y disminuir la distancia entre las formas establecidas de representación política y las fuerzas sociales con capacidad transformadora. Este segundo conjunto de perspectivas, que podrían llamarse 'críticas', a pesar de su heterogeneidad conceptual y de orientación política, coinciden sin embargo en la necesidad de establecer acuerdos que permitan construir un orden político basado en la negociación entre elites y sectores populares políticamente organizados.

A pesar de las diferencias de todo tipo (ideológicas, conceptuales, prescriptivas, etc.) entre los dos conjuntos de interpretaciones, éstas son compatibles e incluso complementarias en tanto que evaden el problema de pensar a las democracias andinas como algo más que democracias realmente existentes, es decir como democracias políticas. Las diferencias entre las posiciones liberal-optimistas y las que he llamado 'críticas' se construyen a partir de un acuerdo generalizado, no necesariamente explícito, en cuanto a cuales son, o deberían

ser, “los elementos esenciales de la democracia” en tanto que práctica institucional dominante (Whitehead 1997: 124). En la medida que tal consenso asume una definición minimalista o procedural de la democracia es imperativo analizar críticamente la teoría política que lo informa.

La teoría empírica de la democracia

El sentido establecido de la democracia como democracia política tiene sus raíces en los trabajos de Schumpeter, Dahl, y Sartori, que en conjunto establecen las bases conceptuales para una teoría empírica de la democracia. En su formulación más estricta, la teoría empírica de la democracia distingue entre conceptos, procedimientos y principios operativos. En el nivel conceptual “el rasgo esencial, constitutivo, de la democracia sería la existencia de una categoría amplia de ciudadanos, quienes pueden pedir el rendimiento de cuentas a los gobernantes por sus acciones públicas mediante la competencia y cooperación de los representantes electos” (Whitehead 1997: 124). Toda vez que se acepta esta definición conceptual, la ortodoxia ha establecido un conjunto de procedimientos que se consideran necesarios, aunque no suficientes, para la persistencia de una democracia. Esos procedimientos democráticos mínimos son (Dahl 1997):

1. El control de las decisiones políticas gubernamentales está constitucionalmente investido en oficiales públicos.
2. Los oficiales electos son escogidos en elecciones frecuentes, justas y ausentes de coerción.
3. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de oficiales.
4. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a competir por las oficinas electivas del gobierno.
5. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sobre asuntos políticos sin correr el riesgo de castigos severos.
6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas (no-gubernamentales) de información. Aún más, tales fuentes alternativas de información existen y se encuentran protegidas por la ley.
7. Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos o grupos de interés.

Si tales procedimientos mínimos se cumplen, sostiene la teoría, los principios operativos de un régimen democrático reflejarán el "consenso contingente de políticos que actúan bajo condiciones de incertidumbre limitada" (Schmitter y Karl 1993, citados en Whitehead 1997: 125).

El realismo político extremo de la última de las afirmaciones citadas, ha sido justificado en términos filosóficos por Giovanni Sartori (1995: 101-103). Los procedimientos democráticos, según Sartori, permiten realizar el componente esencial de la democracia liberal, cual es la protección del pueblo (el demos) de la tiranía, y en el largo plazo la implantación del poder del pueblo libre. De esta justificación filosófica se deduce, entonces, que siendo la protección del pueblo el componente esencial, necesario y universal de la democracia, ésta puede entenderse en tanto que forma constitucional que provee de "los medios legales y estructurales para limitar y controlar el ejercicio del poder", y por lo tanto crear potencialmente un espacio vacío ('la casa del poder') donde el pueblo libre puede entrar para dotar "a la política de contenidos, esto es de *inputs* concretos y *outputs* procesados por, y dentro, de la forma política" (idem).

Esta concepción de la democracia en tanto que constitutiva de un terreno neutral donde son procesadas las presiones por extender el margen de libertad y auto-gobierno a otras esferas de la vida, como la economía y lo social, es específicamente occidental, y como el propio Sartori (1995: 109) reconoce, "con frecuencia ha evolucionado normativamente para reflejar niveles avanzados de democratización". Cuando la teoría empírica de la democracia se asentó en tierras andinas, se ignoraron tanto los fundamentos históricos que hicieron posible el tipo de democracia realmente existente del Occidente, cuanto los problemas que infestan a dicha teoría. En su lugar, se fortalecieron los elementos prescriptivos y el atractivo pragmático que la teoría contemporánea de la democracia tiene para interpretar los procesos políticos que ocurren en la región. Esto es, las prescripciones acerca de lo que debe ser una democracia, en relación con sus procedimientos, se convirtieron en la política de los políticos, quienes han apostado a que una vez establecidas esas condiciones mínimas para la permanencia de la forma política constitucional (es decir, 'consolidada la democracia'), el régimen constituido mediante elecciones podrá operar en condiciones de 'incertidumbre limitada' (léase estabilidad), produciendo entre los representantes electos consensos contingentes que permitan gobernar.

Complicidades y contestaciones

Decir que la política de la democracia política en los Andes es responsabilidad exclusiva de los políticos de la región sería, al mismo tiempo, sobrestimar su nivel de conocimiento de la teoría política contemporánea y evadir el problema que plantea la comprobación empírica de que la concepción de la democracia, en los términos que he descrito, no se limita tan sólo a los representantes electos, sino que se encuentra ampliamente difundida entre y usada por periodistas, académicos y otros intelectuales de la región. Aún más, esa concepción de la democracia está presente a todo lo largo del espectro político, desde la derecha neo-liberal hasta los movimientos sociales consensualmente considerados como anti-neo-liberales y de izquierda. Como he sugerido en páginas anteriores nos encontramos ante un proceso mediante el cual se han establecido, tanto un consenso ideológico, como un conjunto de prácticas y símbolos que otorgan sentido a la lucha política; nos encontramos ante un proceso hegemónico. Explicar el origen de tal hegemonía en las supuestas tendencias homogeneizadoras de la globalización es teóricamente insatisfactorio; primero, porque el término 'globalización' así empleado, ha perdido fuerza explicativa para convertirse en una palabra comodín a la que se recurre cada vez que se quiere desviar el análisis de factores y procesos internos a una sociedad política hacia fuerzas y transformaciones externas; y segundo, porque puede sostenerse, con igual validez empírica y argumental, que la globalización (cualquier cosa que esto signifique) produce simultáneamente homogeneidad y heterogeneidad sociales, dependiendo éstas de relaciones de poder locales (Rueschmeyer, Stephens y Stephens 1992: 68-70).

El origen de la hegemonía de la teoría empírica de la democracia en el pensamiento político andino puede rastrearse hasta las llamadas 'transiciones a la democracia' de la década del ochenta. La literatura sobre transiciones ha relevado el aparente vacío intelectual en el pensamiento político latinoamericano sobre la democracia con anterioridad a las dictaduras militares de los setenta (O'Donnell y Schmitter 1986, Levine 1987). Aunque esta afirmación resulta problemática en más de un sentido, sin embargo ofrece pistas para entender por qué el lenguaje de la teoría empírica de la democracia se ha vuelto consensual. A mediados de la década del ochenta, las incipientes y dispersas comunidades académicas del Cono Sur y andinas se vieron forzadas a dar sentido a los cambios políticos y sociales experimentados en la década del setenta y principios de la del ochenta, tras el fracaso de dos proyectos distintos de revolución desde arri-

ba (el autoritarismo militar y el leninismo). En el proceso, esas comunidades académicas abandonaron sus referentes teóricos estructural-dependen-tistas y estructural-marxistas, y simultáneamente trabaron un conocimiento más cercano con la ciencia política americana y la sociología política francesa, ambas fuentes informadas por versiones distintas de la teoría empírica de la democracia.

No cabe desestimar el atractivo de las posibilidades analíticas que hace más de diez años parecía ofrecer la teoría empírica de la democracia. En primer lugar, este razonamiento hacía posible precisar nociones tales como 'ciudadano', 'proceso político', 'gobierno responsable', 'demandas', 'decisiones políticas', etc. A su vez, el realismo de la teoría, junto con su aparente precisión conceptual ofrecía una puerta para evadir el tema de la 'democracia substantiva' y reemplazarlo por el del rendimiento de la democracia liberal 'tal como es'. Finalmente, la elegancia de este modelo teórico, invitaba a evaluar esos rendimientos y formularlos como problemas que eventualmente serían solucionados. En suma, la teoría parecía ser un instrumento útil para transformar aquello que de otra manera sería desechado como pretensiones puramente retóricas en condiciones empíricamente identificables y hasta mensurables, con la ventaja adicional de dotar al análisis de una orientación pragmática que legitimaba las aspiraciones de científicidad de un discurso académico sobre la política.

De esta manera, los científicos sociales de la región se enfrentaron a un nuevo campo, lo político, al mismo tiempo separado de lo económico y de lo social, que podía ser trabajado en un lenguaje propio. Sería largo e infructuoso hacer un listado completo de los temas que han sido tratados desde la nueva óptica, baste con mencionar solamente aquellos que se han convertido en los términos-código que aparentemente autorizan a explicar en términos abstractos la 'realidad' política de la región; así tenemos del lado del orden deseable: gobernabilidad, estabilidad institucional, institucionalización de demandas sociales, sociedad civil, ciudadanía, sistema de partidos, representatividad, participación política, rendimiento de cuentas, consenso; y del lado de las patologías o disfuncionalidades del orden realmente existente: autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, inestabilidad, corrupción, bloqueo político, fragmentación social, conflicto.

La característica de esa terminología es que cada una de esas palabras es esencialmente contestable, esto es, cada una de ellas da origen a "más de una proposición alternativa y superpuesta de igual validez conceptual, que pueden ser sustentadas por comunidades políticas rivales, o escuelas alternativas de interpretación" (Whitehead 1997: 126). Dada esa contestabilidad esencial, la

fluidez del discurso sobre la política y el discurso político en sí pueden volverse sensibles al contexto, esto es, los significados pueden permanecer abiertos y crear posibilidades de identificación política (propia y del 'otro') que acrediten la distinción entre proponentes rivales de diversas formas de reducir la democracia a un conjunto de prácticas institucionales mínimas, o procedimientos democráticos.

En este punto es necesario hacer explícitas mis objeciones al consenso pre-valectante. En primer lugar, ya he indicado que la perspectiva procedural de la democracia al insistir en que el resultado estándar de la democracia política es la neutralidad y autonomía de la arena política, sin importar el contexto o los recursos mediante los cuales se producen las demandas políticas, se revela insensible a la cultura e historia de las sociedades políticas andinas. Éstas, cultura e historia, aparecen bien como patologías susceptibles de intervenciones de ingeniería política, o por el contrario como idealizadas utopías. Ninguna de estas dos versiones cumple los requisitos de una crítica transformadora.

En segundo lugar, es posible sostener que, dadas las características de las sociedades políticas andinas, el aceptar la concepción procedural de la democracia es posible únicamente si se deja de lado el nivel conceptual de la democracia; esto es, si se acepta que el aspecto más distintivo de la democracia, la existencia de una amplia ciudadanía capaz de exigir el rendimiento de cuentas de los gobernantes, se da por supuesto, o bien se considera irrelevante. Tanto si se asume, como si se desecha esta exigencia conceptual, las pretensiones de realismo de la teoría empírica de la democracia se ven fuertemente erosionadas.

Si se asume el requisito de ciudadanía, el realismo de la teoría queda cuestionado en tanto que en la tradición filosófica occidental de lo político la ciudadanía, como elemento característico de la democracia, requiere de competencias cognitivas esenciales para su ejercicio, no la menor de las competencias, el requisito de la existencia de agentes autónomos que formulen, cada uno de ellos, juicios sobre lo público a la luz de la discusión y el debate colectivo. La democracia, como ha argumentado John Rawls (citado en Jacobs 1997: 46), para existir requiere de algún tipo de comunidad de ciudadanos reflexivos y responsables, que compartan un entendimiento mínimo sobre la justicia de las instituciones políticas existentes, y que este grupo no sea demasiado exclusivo. Tales requisitos cognitivos y de inclusión son a tal punto exigentes, que no es posible encontrar referentes empíricos en el comportamiento real de los ciudadanos en ninguna de las sociedades políticas existentes; la única posibilidad de justificarlos es mediante razonamientos filosóficos no realistas.

Por otro lado, desechar la exigencia conceptual de la ciudadanía como meramente formal, y proseguir al análisis empírico de los procedimientos de la democracia, viola las condiciones mismas que hacen posible este tipo de análisis dentro de la teoría empírica de la democracia. Este tipo de práctica, común por cierto en las ciencias sociales y las prácticas políticas andinas, convierte lo secundario, los procedimientos, en primario, sustituye el requisito conceptual por las conclusiones a las que éste da origen. Una maniobra de este estilo mina la validez interpretativa del ejercicio intelectual, porque el analista se ve forzado a una serie de maniobras conceptuales que ponen en entredicho cualquier pretensión de realismo.

Mi objeción más importante no se juega, sin embargo, en el plano filosófico o teórico, sino en el de los costos que acarrea el adoptar una concepción minimalista de la democracia. Mucha de la teorización, sobre la democracia en las sociedades andinas, se ha apresurado a abandonar la inquisición sobre las dinámicas de las relaciones de poder en las sociedades andinas a la luz de las contradicciones entre capitalismo y democracia, dejando de lado aspectos de economía política que aluden a la tensión entre la desigualdad creciente creada por el capitalismo y las igualdades formales garantizadas por la democracia política. Este abandono resulta arriesgado, porque se convierte en un obstáculo para la posibilidad de pensar una teoría de la democracia que tenga en su centro a la idea de justicia social.

Implicaciones

He señalado, a lo largo de esta discusión, las dificultades que se plantean al intentar pensar el cambio político en las sociedades andinas empleando la teoría empírica de la democracia, quisiera mostrar ahora algunas de las implicaciones de mi crítica. En primer lugar, en la medida en que, aun en sus versiones críticas, esta teoría enfatiza la estabilidad, la producción de legitimidad del orden político, y la inclusión compulsiva en el sistema político de los actores colectivos disidentes, no está en capacidad de concebir el cambio político en la región andina. Éste, como he mostrado, requiere interrogarse sobre la constitución de la sociedad política en términos que ponen en duda, constantemente, la lógica de la agregación sistémica —y controlada— de las voluntades políticas, es decir se encuentra por fuera de la democracia política.

Además, he señalado que tales imposibilidades conceptuales forman parte de un movimiento social que busca instituir un tipo restrictivo de sociedad política, y que los dilemas de la consolidación democrática tienen sentido, únicamente, cuando nos interrogamos acerca del tipo de sociedad política que busca consolidarse. Se siguen, entonces, una implicación práctica y una analítico-conceptual. Del lado de lo práctico, es posible plantear que aquellos movimientos sociales cuyas demandas exigen la alteración de las condiciones de desigualdad económica y política presentes en las sociedades andinas, potencialmente pueden convertirse en —o ser estigmatizados como— obstáculos para la consolidación política, dado que esta última sólo puede imaginarse en el marco de una democracia que supone el mantenimiento del statu quo, es decir la consolidación de la democracia política.

En cuanto a la implicación conceptual, ésta tiene que ver con la necesidad de introducir, en nuestras aproximaciones a los movimientos sociales en la región andina, la problemática de si éstos buscan o contribuyen, y en qué grado, a la consolidación del proyecto de democracia política. Esto es, si las acciones de esos movimientos tienden a repetir y legitimar el proyecto de reducir la lucha política a la competencia electoral y al procesamiento de agendas decisoriales, o si por el contrario desarrollan modelos diferentes de democracia.

Este segundo aspecto, no sólo nos lleva a mirar como problemáticas las demandas por integración en el aparato estatal o en instancias de toma de decisión, que algunos movimientos sociales en la región han desarrollado bajo el lema de la concertación, sino además a considerar el carácter complejo de los movimientos sociales de la región y su posición ambigua frente al cambio político. De igual manera, esta consideración nos previene contra la posibilidad de abstraer situaciones disímiles, tales como intentos por hacer de la política una actividad menos arriesgada para la vida humana (como ocurrió en Chile durante la segunda mitad de la década del ochenta, o como condición pendiente en situaciones como la de Colombia o la de los organizadores de trabajadores rurales en el campo ecuatoriano), como similares a situaciones en las que actores políticos nuevos intentan legitimar sus acciones dentro del marco político ya existente.

Finalmente, es necesario integrar, en nuestras aproximaciones a los movimientos sociales de la región, la idea de que aun cuando los límites entre organizaciones de movimientos sociales pueden ser claros, llegando incluso a ser discriminaciones extremas, estas mismas demarcaciones tienden a borrarse en cuanto a la política de establecer y mantener una democracia política.

Bibliografía

- Carroll, William K., ed.
1997 *Organizing Dissent*, Toronto.
- Clark, Kim
1994 Indians, the State and Law: Public Works and the Struggle to Control Labor in Liberal Ecuador. *Journal of Historical Sociology*, Vol. 7 No. 1, March.
- Dahl, Robert
1997 *Toward Democracy: A Journey. Reflections 1940-1997*, Vol. 1, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Levine, Daniel H.
1987 Paradigm Lost: Dependence to Democracy, *World Politics*.
- Jacobs, Lesley A.
1997 *An Introduction to Modern Political Philosophy. The Democratic Vision of Politics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Magnusson, Warren
1997 *The search of Political Space*. Victoria, B.C.: University of Victoria Press.
- O'Donnell, Guillermo; Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds.
1986 Transitions from Authoritarian Rule, *Prospects for Democracy*, Vol 4. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich; Eveline Huber Stephens y John D. Stephens
1992 *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sartori, Giovanni
1995 How Far Can Free Government Travel?. *Journal of Democracy*, Vol. 6, No 3, July.
- Whitehead, Laurence
1997 The Vexed Issue of the Meaning of 'Democracy'. *Journal of Political Ideologies*. Vol. 2, No 2, Oxford.

Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en el Ecuador

Jennifer Collins*

La consolidación de la democracia es más difícil bajo circunstancias de subdesarrollo, pobreza y altos niveles de desigualdad. Aunque es posible que una democracia subsista bajo estas circunstancias adversas, India es el principal ejemplo de esto, el desempeño institucional y la calidad de la representación serán siempre comprometidos y deteriorados.

Sin embargo, la institución de la democracia formal (es decir elecciones libres, instituciones representativas, y un Estado de derecho, por lo menos en principio) abre posibilidades para cambiar estas condiciones. El logro de estos cambios depende de la activación de los actores sociales, su habilidad para articular y coordinar acciones en los niveles regionales y nacionales, no sólo en el ámbito local, y finalmente de su disposición para actuar en la esfera de la política, o sea a través del desarrollo de relaciones con partidos existentes o con la creación de nuevos partidos. Hoy en día, en los países del tercer mundo los movimientos sociales tienen un papel fundamental que jugar en este proceso.

Comenzaré con una reflexión teórica sobre la relación entre transiciones y consolidación de la democracia y, en la segunda parte del artículo, analizaré el caso de Ecuador dentro de este marco teórico.

* Universidad de California, San Diego

Teorizando a las transiciones y a la consolidación

En los estudios sobre las transiciones democráticas de la llamada 'tercera ola' (Huntington 1991) hubo un marcado cambio de enfoques teóricos: el anterior énfasis en factores estructurales perdió relevancia y se dio paso a un énfasis centrado en los procesos de negociación, los cálculos de las elites y circunstancias coyunturales. Parecía, en la década del 80, que las variables estructurales habían perdido su lugar predominante, por lo menos en las ciencias políticas.

En este ensayo sostendré que esta preferencia analítica fue demasiado repentina y se debió al énfasis coyuntural que privilegió al estudio de las transiciones. Este énfasis sobre las transiciones distorsionó al debate, prácticamente eliminando toda discusión sobre las condiciones estructurales. El problema es que los procesos y requisitos para la transición democrática son o pueden ser muy diferentes a los factores que son de mayor importancia para la consolidación de la democracia.

Las transiciones democráticas de la llamada 'tercera ola', que comenzaron con Portugal en 1974, seguidas por Ecuador en 1978, representaron un verdadero enigma para las teorías existentes sobre la democracia y el desarrollo político. Las teorías de la modernización habían postulado la necesidad de ciertas condiciones previas —básicamente un determinado nivel de desarrollo económico y la presencia de una clase media— para alcanzar la democracia (Lipset 1959). Pero los países que iniciaron esta 'tercera ola', entre ellos los países andinos, no fueron los más desarrollados de América Latina. De hecho, los países más desarrollados de la región, como eran Chile y Brasil, estuvieron entre los últimos en lograr la instalación de un régimen democrático. Sarney fue elegido en Brasil en 1985 y Pinochet no cedió el poder a Aylwin hasta 1990.

Por otro lado, había otras teorías que enfatizaban las diferencias entre las condiciones históricas enfrentadas por los países que se industrializaron primero y las circunstancias enfrentadas por los países todavía en vías de desarrollo, como eran las teorías de la dependencia (Frank 1967, Cardoso y Faletto 1970, Evans 1979), el trabajo de O'Donnell (1973) e incluso de Huntington (1968). Aunque muy diferentes, todas estas teorías eran sumamente pesimistas en sus predicciones sobre el futuro político de los países subdesarrollados. Cada una de ellas, aunque por diferentes razones, ratificaron que las características y necesidades del modelo económico que se implementaba en los países subdesarrollados imposibilitaban la implantación de sistemas democráticos en estos

países. En resumen, ambos grupos de teorías, las de la modernización al igual que las de la dependencia y el autoritarismo burocrático, aunque eran muy diferentes, y hasta opuestas en muchos sentidos, tenían una cosa en común: todas consideraban que la estructura y las condiciones económicas eran el eje central que determinaba la política.

Los sucesos de la 'tercera ola' invalidaron esta perspectiva determinista que postulaba una relación unidireccional entre estructuras económicas y formas políticas. A pesar de que los países de América Latina e incluso los de Europa del Este, no habían superado, la mayoría de ellos, las condiciones de subdesarrollo económico, uno por uno fueron transitando hacia la democracia formal. La limitación de estas teorías para divisar la posibilidad de estos importantes cambios políticos, en ausencia de profundos cambios en las estructuras económicas, dio origen a una producción voluminosa de trabajos para explicar este fenómeno insólito. El trabajo teórico de las décadas de los 80 y 90 sobre las transiciones (O'Donnell y Schmitter 1986, Przeworski 1991, Higley y Burton 1989) descartaba las variables estructurales y las perspectivas macrohistóricas de la anterior escuela, para enfocar su explicación casi exclusivamente en los cálculos de las elites y en los procesos de negociación. Los actores sociales prácticamente no figuraban en estas teorías, al igual que las clases, y peor los movimientos sociales.

A partir de esta nueva perspectiva analítica hubo intentos no sólo de explicar los momentos de transición, sino también de teorizar sobre las posibilidades para la estabilidad y consolidación de estas nuevas democracias. Higley y Burton (1989) fueron los que más insistían en la aplicabilidad de esta nueva óptica para cuestiones más allá de la transición. Ellos mantuvieron que el único factor que importaba para explicar, no solamente el momento de la transición, sino la estabilidad democrática en general, era si existía o no un acuerdo consensual entre las elites. Bajo esta visión lo único que importaba y que había que analizar eran las elites. Esta teoría es débil porque no especifica cómo se determina cuáles son las elites importantes, o qué es lo que puede causar una ruptura en estos acuerdos, pero está claro el sesgo en contra de cualquier atención a actores populares, análisis de clase o sobre variables estructurales.

En un análisis más matizado, Karl (1990) postulaba que los pactos de elites, que en casos como el de Chile fueron los mecanismos que permitieron el retorno a la democracia formal, imponían restricciones que podían trabar al juego democrático. En particular, las garantías que las Fuerzas Armadas exigían, significaban que el proceso democrático estaba todavía supeditado a la domi-

nación militar y que esto no era saludable para la consolidación. La implicación de este análisis era, por un lado, que la democracia en estos países era limitada y restringida, y por otro, que estas restricciones podrían tener a futuro implicaciones negativas para la estabilidad del proceso democrático.

Sin embargo, ahora, veinte años después del comienzo de la 'tercera ola' en América Latina, es interesante observar que no existe ninguna correlación entre la existencia de un pacto al momento de la transición y el desempeño y la estabilidad de los sistemas democráticos. De hecho, dos de los tres países en donde no hubo pactos formales a la hora de la transición, Perú y Ecuador¹, se encuentran entre los países más 'inestables' políticamente y donde no es posible decir de ninguna forma que la democracia se ha consolidado. Por otro lado, Chile, el país en donde la institucionalidad democrática fue más condicionada por las Fuerzas Armadas, parece ser hoy en día uno de los países más estables políticamente en la región.

El hecho de que diferencias en el desempeño y la aparente estabilidad de los sistemas democráticos no corresponden necesariamente al tipo o a la forma de la transición, apunta a la importante diferencia entre los procesos de transición y los de consolidación. Hoy en día está claro que estos son procesos muy distintos que requieren de enfoques teóricos diferentes.

El trabajo teórico de la década del 90 ha intentado identificar los factores que contribuyen a la consolidación de la democracia y explicar las diferencias en el desempeño político y económico de las nuevas democracias. En este trabajo se pueden identificar tres vertientes que ahora compiten por el predominio. Por primera vez vemos intentos en la década del 90 de utilizar teorías neoinstitucionales para explicar los procesos en América Latina. Por otro lado, especialmente en los trabajos que toman en serio a los movimientos sociales, hay nuevos intentos por tomar en serio la cuestión de la cultura política, y percibir cómo estos movimientos están sirviendo para cambiar esta cultura (Stokes 1995; Álvarez, Dagnino y Escobar 1998). Finalmente, ha habido importantes intentos por reincorporar variables estructurales que habían sido descartadas anteriormente. Algunos autores han notado de nuevo la correlación empírica entre niveles de desarrollo económico y la estabilidad de la democracia.

En un importante estudio, Przeworski et al. (1996) comparan la tasa de supervivencia de democracias en 135 países y encuentran que mientras que la

1 Argentina es el tercero.

emergencia o la transición hacia la democracia formal no está relacionada linealmente con niveles de desarrollo económico. sin embargo, una vez instalada la democracia formal, los dos factores que son más determinantes sobre la posibilidad de la supervivencia de la democracia son: el nivel de desarrollo económico o riqueza y el nivel de crecimiento económico. Mientras suben estos dos factores más probabilidad existe de que la democracia sobreviva en un país. Por otro lado, en los países que no poseen un alto nivel de desarrollo existen más probabilidades de que la democracia perdure si es que consiguen crecer económicamente y si pueden controlar presiones distributivas dejando un nivel racional de inflación y reduciendo los niveles de desigualdad económica.

Al igual que estos autores, yo mantengo que para poder entender y evaluar el proceso de consolidación es importante importar de nuevo ciertas variables estructurales, no como se hacía antes, de manera determinista, pero sí como factores importantes. Propongo que condiciones, tales como: los altos niveles de desigualdad económica, los bajos niveles de desarrollo económico, una pequeña clase media, y sectores marginales sin mucho poder y con un bajo nivel de organización, pueden tener efectos nocivos sobre el desempeño de las instituciones democráticas. Y esto, en cambio, se puede revertir en la legitimidad de estas instituciones y por ende en la estabilidad democrática. La democracia formal se instaló en los países andinos (Perú, Ecuador y Bolivia) bajo estas circunstancias estructurales no muy favorables. Yo diría que para determinar los retos que un país va a enfrentar para la consolidación, influyen más estas condiciones previas, que el tipo de transición *per se*, es decir si ocurrió bajo condiciones de crisis, o cuan fuerte estaba el sector militar al momento de la transición (Haggard y Kaufman 1995). Pero las condiciones estructurales tampoco son determinantes. La democracia implica incertidumbre y abre espacios para el surgimiento de nuevos grupos y/o actores que pueden abogar por cambios en las mismas estructuras. Además, como afirma Huber (1995), la democracia en sí ayuda a fortalecer a la sociedad civil, que puede emerger como un agente de cambio.

Así que, mientras las acciones y actitudes de las élites eran determinantes para las transiciones hacia la democracia de la 'tercera ola', en cambio, los procesos de consolidación y la calidad de la democracia dependen mucho más de cómo la sociedad civil se organiza y de qué papel decide jugar en la nueva coyuntura democrática.

Posibilidades para la consolidación bajo condiciones estructurales desfavorables: el caso de Ecuador

Tomando ahora como ejemplo el caso de Ecuador, me gustaría iniciar una reflexión sobre la naturaleza de esta relación entre las condiciones estructurales que existen al momento de una transición y sus implicaciones para las posibilidades de la consolidación de la democracia. En particular, sugeriré algunas ideas sobre lo que se requeriría para avanzar hacia la consolidación de la democracia aun bajo condiciones estructurales desfavorables al momento de la transición. Sabemos que las probabilidades para la consolidación son menores para los países subdesarrollados y con altos índices de desigualdad económica, pero pienso que lo importante es considerar cuáles son los factores que pueden mitigar y cambiar estas circunstancias, y lo que voy a plantear es que uno de estos factores es el de los movimientos sociales y el nivel de organización en la sociedad civil. Comenzaré revisando el modo de transición por el cual pasó el Ecuador, y después pasaré a reflexionar sobre los retos que enfrenta la democracia en el país y el papel que juegan los movimientos sociales en este panorama.

La transición a la democracia en el Ecuador se inició y se desarrolló como un proceso netamente impulsado desde arriba, desde las elites. Aunque en los últimos años de la dictadura militar hubo importantes manifestaciones del sector laboral, éstas no fueron organizadas explícitamente para demandar la instalación de un régimen democrático, sino que eran expresiones de frustración con el Gobierno, sin un proyecto democrático propositivo. A diferencia de lo ocurrido en países como Brasil, Argentina y Chile, no se vio en Ecuador la conformación de un fuerte movimiento social que aglutinara varios sectores de la sociedad civil para demandar la destitución del régimen militar y la instalación de un proceso democrático.

El fin de la dictadura militar en el Ecuador se inició en 1976 con un frustrado intento por derrocar al gobierno militar de Rodríguez Lara, liderado por un sector de la elite económica del país. Aunque se frustró este intento, fue el comienzo de un proceso que eventualmente terminó con el derrocamiento de Rodríguez Lara y su reemplazo por el Triunvirato Militar, hecho que representó la ascensión de un sector de las Fuerzas Armadas más entregado a las elites económicas del país. Al instalarse el Triunvirato, se acordó un plan con las elites para el eventual regreso a la constitucionalidad. Así que el retorno a la institucionalidad democrática fue, primeramente, en respuesta a presiones de las elites que se habían frustrado con las tendencias más progresistas del gobierno

reformista de Rodríguez Lara, en particular con la limitada reforma agraria que se llevó a cabo bajo este Gobierno. Las divisiones que existían dentro del aparato militar lo hizo vulnerable a las presiones de estos sectores². Otro factor que sin duda jugó un papel en este proceso era el avizoramiento del fin de la ganga petrolera, lo cual hizo más tolerable para las Fuerzas Armadas un retorno al cuartel. Según Conaghan y Espinal (1990):

La transición democrática en el Ecuador, al igual que la que se dio en la República Dominicana, no fue el resultado de un acuerdo que involucró la representación de todos los sectores significativos de la sociedad, sino que fue el resultado de un acuerdo para reestructurar la dominación de las elites económicas y políticas dentro de un contexto en el cual las clases bajas no estaban altamente movilizadas o amenazadoras.

Así que es un poco irónico que Ecuador fuera el primer país en América Latina en transitar hacia la democracia formal. Transición que estuvo marcada por la poca participación popular y fue orquestada desde ciertos sectores de las clases dominantes. En Ecuador, entonces, los movimientos sociales realmente no jugaron un papel significativo en la transición. En efecto, para ese entonces, el movimiento que hoy en día se puede calificar como el más importante —el indígena— ni siquiera existía en la forma como lo conocemos hoy.

Más aún, la instauración del sufragio universal en Ecuador no fue concedida como una respuesta a demandas de 'los sin voto'. No hubo un movimiento para demandar el derecho a la ciudadanía para los analfabetos. La decisión de extender el voto a los analfabetos fue propuesta como parte de la nueva Constitución que fue aprobada en un referéndum en 1978. Pero el referéndum fue sometido a votación solamente al sector de la población que había tenido derecho al sufragio anterior al golpe militar, es decir los alfabetos. Por esta razón, aunque es cierto que nuevos partidos como la Democracia Cristiana y la Izquierda Democrática lo apoyaban, pienso que podríamos proponer, con cierta confianza, que la aprobación del sufragio universal se debió más a la coyuntura internacional que a una demanda autóctona enraizada en la sociedad civil. En ese momento histórico el sufragio universal ya era considerado como una norma inviolable y hubiera sido muy difícil instalar un régimen 'democrático' con los derechos de sufragar severamente restringidos. Así que ese cambio radi-

2 Para un análisis de este periodo véase Quintero y Silva (1991)

cal de la universalidad del sufragio no fue, como había sido en muchos casos en el primer mundo, el resultado de demandas de los sectores y clases sociales excluidos que luchaban por la ciudadanía. Por eso pienso que si esta transición hubiera ocurrido a principios del siglo XX, en vez de al final, es más que probable que el sufragio hubiera seguido restringido.

Pero no fue así, y aunque no fue un derecho ganado a través de una lucha, la instalación de la democracia formal y el sufragio universal abren espacios en los cuales otros actores, que tal vez no tuvieron un papel protagónico en la transición, puedan surgir y jugar papeles importantes en el desenvolvimiento del proceso democrático. Y esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo en el Ecuador durante estos últimos veinte años con el surgimiento de los movimientos sociales como nuevos actores políticos.

Pero, ¿cuáles son las implicaciones de este tipo de transición impulsada desde arriba? Significa, en primer lugar, que la obtención de la democracia no fue acompañada por acuerdos que garantizaban políticas redistributivas, como por ejemplo, plantea Yashar (1997) que fue el caso en Costa Rica en la década del 40. Esto significa que las luchas redistributivas, tendrán que librarse dentro de un contexto democrático, lo cual crea una contradicción o tensión. Por un lado, como ya mencioné, la institución de la democracia formal sirve para abrir mayores espacios para la organización popular, lo cual es necesario para poder transformar las situaciones estructurales de pobreza y desigualdad. Pero por otro lado, estas mismas circunstancias estructurales desfavorecen a un buen desempeño de las instituciones democráticas, lo cual puede atentar contra la legitimidad democrática y, por ende, contra la estabilidad política, especialmente en tiempos de crisis económica.

Con esto me refiero principalmente a cómo distribuciones muy desiguales de riqueza y altos niveles de pobreza, pueden distorsionar a la representación. Pienso que hay, por lo menos, dos formas en que esto afecta al proceso de representación. En primer lugar, implica que el financiamiento de las campañas políticas va ser concentrado en pocas manos. Aquí, en Ecuador, no existe un sector medio suficientemente grande o gremios con financiamiento propio y la práctica de apoyar a campañas políticas como para representar un aporte significativo en el proceso electoral. La concentración misma de las fuentes de recursos privados para campañas significa que este financiamiento tiene un costo, que es la protección de intereses muy particulares, a costa de la preocupación por intereses de carácter más colectivo. Los acontecimientos recientes del escándalo de la donación de tres millones de dólares de Aspiazú para la campa-

ña de Jamil Mahuad es un ejemplo claro de cómo la representación electoral es susceptible de serias distorsiones en estos contextos.

Pero la cosa no es tan sencilla, porque según la lógica de la competencia electoral, uno pensaría que si los partidos existentes se limitaran a responder solamente y muy abiertamente a los intereses particulares de quienes les financian, eventualmente surgirían otros partidos que buscarían retar a los primeros ofreciendo programas y propuestas que intentaran responder a los intereses de la gran masa de electores. Pero lo que impide, en países con altos niveles de pobreza como Ecuador, que la competición electoral ponga frenos a la influencia política de las elites económicas son las prácticas clientelares.

Los altos niveles de pobreza crean una situación en la que muchos de los electores están dispuestos a vender su voto, y estas prácticas clientelares distorsionan a la representación, y hacen aún más influyente y determinante el poder del dinero en el proceso electoral y la toma de decisiones. No solamente en el sentido de que los partidos clientelares no abogan por cambios estructurales, sino porque también las necesidades de proveer servicios y bienes particulares, aunque sean pocos, crean incentivos para los políticos que les impiden cohesionarse alrededor de propuestas que sirvan para producir bienes colectivos, como por ejemplo un eficaz modelo económico o un régimen tributario progresivo.

La inhabilidad de las elites políticas para cohesionarse alrededor de proyectos que son necesarios para el bien común del país, está evidente en las negociaciones que se han dado durante 1999 para la aprobación de la proforma presupuestaria. A cambio de apoyar la proforma, cada partido exigía algún beneficio particular. Esto imposibilitó y prolongó este proceso que era tan necesario para el país cuando estaba en un momento de crisis económica y también cuando estaba negociando con sus acreedores internacionales y el FMI.

Así que por estas dos vías se tergiversa la representación en el país. Los dos fenómenos empujan hacia políticas particularistas que en su conjunto atentan contra la provisión de bienes colectivos para la sociedad, tal como es un nivel básico de estabilidad económica. Así que en vez de 'un círculo virtuoso' de la democracia, se ha creado 'un círculo vicioso' en donde la situación de desigualdad y pobreza impide que el sistema democrático sea el portador de cambios que puedan transformar esta misma situación.

Con relación a este círculo 'poco virtuoso' veo un papel clave para los movimientos sociales. Para salir de este círculo es necesaria la organización colectiva, 'acompañada' por la articulación de propuestas programáticas que puedan aglutinar a importantes sectores de la sociedad alrededor de proyectos que va-

yan más allá de la entrega o distribución de pequeños bienes a particulares, que propongan, más bien, reestructuraciones en la sociedad y la economía que apunten hacia el crecimiento económico y a la vez hacia una redistribución más justa de la riqueza en la sociedad. Es evidente que la forma de inserción de los países subdesarrollados y pobres en la economía mundial imposibilita el surgimiento de fuertes y poderosos sindicatos y de movimientos de trabajadores como se dio en Europa. Esto, en cambio, significa que no pueden ser organizaciones de este mismo tipo las que lideren esfuerzos por implementar políticas redistributivas como en el caso de Europa. Dentro de esta coyuntura surge, entonces, la posibilidad de que otros movimientos sociales y populares de diferentes índoles jueguen este papel.

En resumen, se necesita que la organización colectiva promueva programas que busquen cambios estructurales en la sociedad y en la economía, y no solamente distribuciones de excedentes de la riqueza entre sectores particulares. Esto es necesario para superar la tendencia de sectores del electorado a responder a estímulos clientelares.

En este punto, quisiera aclarar que, a diferencia de muchos análisis sobre movimientos sociales y su papel en la sociedad, yo no asocio autonomía con aislamiento de la esfera política, y pienso que mantener la autonomía de la esfera política no es, en todos los casos, la estrategia más indicada. Yo sostengo que los movimientos sociales, en la medida de sus capacidades, no deberían aislarse de la esfera política. Tienen un papel importante que jugar en las siguientes áreas: a) la proposición de demandas y programas a ser asumidos por los políticos, b) la educación cívica y democrática para la ciudadanía, y finalmente, c) el monitoreo de las autoridades elegidas, que es tan importante para que las instituciones representativas funcionen como deberían.

Pero, ¿qué nos puede decir una lectura de la actuación de los movimientos sociales en el Ecuador durante estos últimos veinte años, sobre su potencialidad para jugar este papel tan clave en la democratización y en la construcción de la ciudadanía, e incluso para las transformaciones económicas? ¿Hasta qué punto han podido estos movimientos organizar el apoyo para un programa nacional que busque transformaciones justas, junto con la necesaria estabilidad económica?

En primer lugar, es notorio el destacado papel que juegan los movimientos sociales en el Ecuador en comparación con otros países. En particular, el movimiento indígena ha desarrollado una fuerza y una presencia nacional sin igual. Su potencial de acción colectiva es realmente impresionante. En otros

países, especialmente en el Cono Sur y Brasil, muchos analistas han notado que la transición a la democracia quitó fuerza a los movimientos sociales. Mientras que bajo los regímenes autoritarios estos movimientos emergieron y desarrollaron una importante actividad, una vez reinstalada la democracia, el nivel de actividad disminuyó notablemente. Se han propuesto dos explicaciones para esto: la primera, plantea que el fin de los gobiernos autoritarios quitó a los movimientos sociales un referente unificador, es decir, oposición al estado autoritario; la segunda, argumenta que los partidos políticos restan fuerzas a los movimientos sociales, atrayendo a líderes y cuadros, que sin la atracción de los partidos políticos se hubieran dedicado a los movimientos sociales (Álvarez 1990, Mainwaring 1987).

Siguiendo esta lógica de una relación entre el nivel de actividad en los movimientos y las oportunidades que existen en la esfera política, me parece que existe una relación inversa entre la fuerza de los movimientos sociales y la calidad de la representación en el ámbito institucional. Es esto, precisamente, lo que estamos observando ahora en el Ecuador, la crisis del sistema formal de representación política, que no ha manifestado capacidad de representar a los diferentes intereses de la sociedad y de encontrar soluciones negociadas que beneficien a la sociedad en su conjunto, da cabida a un papel de representación directa por parte de los movimientos sociales, en forma de manifestaciones, huelgas y levantamientos. Pero esto, como forma de representación y negociación permanente, viene a ser muy costoso para la economía en general, y por eso no muy viable como una estrategia a largo plazo, o como un modelo alternativo de representación.

Entonces, en respuesta a la pregunta: ¿cómo influye la construcción democrática en la conformación de los movimientos sociales? Se puede decir que la debilidad de las instituciones representativas en el Ecuador —léase los partidos políticos— ha significado que los movimientos sociales y otras agrupaciones de intereses en la sociedad, tengan que asumir un estilo de presión directa sobre el Estado, y en particular sobre el Ejecutivo. Este estilo de presión directa, mientras que por un lado es signo de la vitalidad y organización de sectores de la sociedad civil, es a la vez un síntoma de la ineficacia de las instituciones formales de representación política. Obviamente esta relación no es perfecta, existen muchos otros factores que inciden en el poder y en la actuación de los movimientos sociales, y no siempre donde la representación política es débil o distorsionada se darán presiones directas de un movimiento social fuerte. Sin embargo, dicho esto, diría que, cuando y donde ya existen movimientos socia-

les fuertes, la calidad de la representación política incide fuertemente sobre el modelo de acción y sobre las estrategias que deciden seguir estos movimientos.

Otra cosa que llama la atención, desde una perspectiva comparativa, sobre la experiencia de Ecuador, es la ausencia actual dentro de los movimientos sociales en el país de un fuerte discurso o preocupación de la autonomía frente a la política. Ciertamente que ésta fue la línea del movimiento indígena durante la década del 80, pero con la conformación de Pachakutik, en 1996, este discurso ha perdido relevancia.

Creo que esta diferencia se debe, en el Ecuador, a la ausencia en el pasado de un fuerte y omnipresente proyecto estatal corporativista de larga duración como hubo en México o Argentina. La población indígena nunca fue integrada por el Estado, ni siquiera a través de la cooptación, y por ende su agenda no está enfocada a evitar la cooptación y mantener la autonomía, sino a lograr cierto nivel de inclusión en el proceso de toma de decisiones y conseguir ciertos beneficios para su población. Ahora, claro, sin esta experiencia por detrás existe siempre la posibilidad de la cooptación de los líderes, pero por otro lado la actual situación económica y las condiciones internacionales no permiten la posibilidad de implementación de un proyecto masivo de tinte corporativista. Esto significa que para un movimiento social hay mayores posibilidades de sobrevivir como una entidad independiente y autónoma del Estado. Es decir, la actual coyuntura neoliberal tal vez ofrece, por lo menos, una ventaja, y ésta es un mayor espacio para la actuación de movimientos sociales independientes, en vista de que el Estado ya no tiene la capacidad económica de armar grandes estructuras corporativistas que anulen a los movimientos independientes. La cuestión es ahora si los movimientos lograrán aprovechar este espacio para crear instituciones y espacios de efectiva y programática representación.

A la vez que el proceso está, sin duda, atestado de riesgos, considero que la decisión por parte del movimiento indígena de lanzarse a la esfera de la política formal con la formación de Pachakutik en 1996, es un paso importante y valioso, porque representa la posibilidad de la construcción de nuevos tipos de partidos que puedan promover nuevos estilos de representación política, lo cual, según mi punto de vista, es imprescindible para la consolidación de la democracia. Hasta que cambie la base de la representación, va a ser difícil cambiar la dinámica de la política formal en el país.

Ahora queda por verse si los partidos que surgen propiamente de los movimientos sociales, como es Pachakutik, pueden construir tal base, y por ende representar un tipo de partido verdaderamente nuevo. Hasta ahora han logra-

do mucho, pero también existen señales de que pueden exhibir los mismos males del clientelismo, que aquejan a otros partidos. En términos de avances políticos podemos mencionar el liderazgo esencial del movimiento indígena y de Pachakutik en la realización de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución. Como resultado de este proceso los pueblos indígenas recibieron una serie de garantías muy importantes, que van desde derechos culturales, hasta jurídicos, y garantías sobre la tenencia de la tierra³. La implementación de la educación bilingüe fue otro logro significativo. Y en términos de cambios económicos podemos señalar las entregas de títulos de tierra en la Amazonía después de la marcha de la OPIP en 1992, al igual que los cambios que el movimiento indígena logró que se incluyeran en la nueva ley de Reforma Agraria, que fue diseñada con la participación de la CONAIE después de un gran levantamiento en 1994. Igualmente en términos del proceso electoral es claro que algunos de los municipios donde ganó Pachakutik están emprendiendo procesos novedosos y muy participativos⁴. Finalmente, es fundamental reconocer la importante actitud de moderación que manifestó el liderazgo del movimiento indígena en las protestas y levantamientos sociales de junio de 1999. El movimiento indígena jugó un papel sumamente importante y positivo en las negociaciones que, eventualmente, dieron como resultado un acuerdo entre el Gobierno y la sociedad civil. En este proceso articularon no solamente sus posiciones y demandas, sino también las de otros sectores, manifestando de esta manera una potencialidad aglutinante.

Por otro lado, es evidente que los líderes del centro izquierda y de Pachakutik sienten también presiones de tipo clientelar dentro de la esfera política. Situación que se evidencia en la actuación de estos partidos en los debates recientes sobre la proforma presupuestaria, en su insistencia, al igual que la de otros partidos, para aprobar ciertos programas y partidas presupuestarias a cambio de apoyo político. Por ejemplo, la decisión de entregar a la CONAIE las distribuciones del gas a ciertas comunidades tiene un tinte clientelar. La crisis económica y política que ha agobiado a Ecuador durante todo 1999 ha sido un momento de peligro, pero también de posibilidades, y a mi parecer la Izquierda Democrática, Pachakutik y los otros partidos del centro izquierda no han

3 Para más detalles sobre la nueva Constitución y los logros conseguidos por los indígenas, véase Rivadeneira Jativa (1998)

4 Para estudios de casos sobre proyectos participativos en los municipios véase Ciudadanas emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local (1999)

aprovechado, de la mejor manera, esta crisis para lograr cambios institucionales de mayor envergadura. Por ejemplo, después del quebrantamiento del pacto político entre el Gobierno y el Partido Social Cristiano, el gobierno de Mahuad buscaba hacer una alianza para gobernar con el hloque de los partidos de centro izquierda. Con un déficit en el presupuesto del 70%, el Gobierno estaba en apuros, necesitado de aliados políticos y de una solución para el presupuesto. Posiblemente, en esa coyuntura la centro izquierda hubiera podido negociar una solución a la crisis que incluyera cambios de fondo en la política del estado. Por ejemplo, las negociaciones sobre el régimen tributario, tal vez representaban una oportunidad para reestructurar ese régimen de manera más progresista. Sin embargo, Pachakutik, al igual que los otros partidos de ese hloque, mantenía el mismo discurso, que los partidos de derecha, de no más impuestos. En la coyuntura de crisis de 1999, los partidos de centro izquierda, incluido Pachakutik que surgió de conexiones orgánicas con un fuerte movimiento social, no han logrado moverse de una posición de oposición a una posición de propuestas globales y coherentes para cambios estructurales en las instituciones económicas del país. Hasta ahora, estos partidos no han logrado servir como portavoces de un proyecto que responda a las necesidades de la gran mayoría de la población, y por ende estas demandas se siguen llevando a la esfera política a través de presiones directas organizadas fuera de las instituciones formales de la democracia. ¿Será que estos partidos están también atados, al igual que los partidos tradicionales, por las necesidades de responder a demandas clientelares de sus electores?

Este es un proceso complejo, no ausente de contradicciones ni de la posibilidad de fracaso, pero a la vez lleno de posibilidades. Mucho dependerá de los líderes y de su habilidad para mantener la unidad del movimiento, alrededor de planteamientos para reformas que apunten hacia cambios estructurales que beneficiarían a la gran mayoría de los pobres del país. El movimiento Pachakutik puede jugar un importante papel en la promoción de una conciencia de ciudadanos, lo cual es necesario para combatir los modelos clientelares. Los partidos tradicionales no van a asumir este papel, porque el modelo clientelar les ha garantizado su poder hasta ahora, así que depende de los movimientos sociales y de los partidos que pretenden representar a estos movimientos, fomentar la 'ciudadanización' y articular propuestas amplias de reformas que busquen cambios estructurales que puedan ayudar a obtener una mejor distribución de los ingresos, lo que sería un aporte muy importante en la consolidación de la democracia en el Ecuador.

A manera de conclusión, podemos afirmar que aunque los movimientos sociales no jugaron un papel de mayor importancia en el momento de la transición en el Ecuador, su papel sí es fundamental para la consolidación de la democracia en este país. Su importancia radica precisamente en el hecho de que existen falencias y tergiversaciones de las instituciones de representación formal. Estas distorsiones que se dan en el modo de representación política se deben, en gran medida, a las condiciones económicas y estructurales del país. Es necesario transformar el modo de representación para lograr reformas dentro del sistema democrático, que impulsen un desarrollo económico más equitativo y justo. Pero esta tarea no es fácil ni lineal, debemos esperar tropiezos y equivocaciones, pero son los movimientos sociales con visión global, *versus* los corporativistas, los que mejor encarnan las posibilidades de cambio social dentro del contexto de una democracia imperfecta.

Bibliografía

- Álvarez, Sonia
1990 *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton : Princeton University Press, 304 p.
- Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar
1998 *Cultures of Politics, Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press, 459 p.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto
1970 *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores, 166 p.
- Conaghan, Catherine y Rosario Espinal
1990 Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy Without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador. *Journal of Latinamerican Studies*. Cambridge: Cambridge University Press. V. Bulmers T. y L.Whitehead, eds., 22(3), October, pp. 553-574.
- Evans, Peter
1979 *Dependent Development*. Princeton: Princeton University Press, 362 p.

- Frank, André Gunder
 1967 *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 298 p.
- Grupo Democracia y Desarrollo Local
 1999 *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 211 p.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman
 1995 *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press, 391 p.
- Higley, John y Michael Burton
 1989 The Elite Variable in Democratic Transitions and Break-downs. *American Sociological Review*, 54,1.
- Huntington, Samuel
 1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 488p.
 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 366 p.
- Karl, Terry Lynn
 1990 Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23: 1-21.
- Lipset, Seymour M.
 1959 Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, vol.53, No.1 March 1959: 65-105.
- Mainwaring, Scott
 1987 Urban Popular Movements, Identity, and Democratization in Brazil. *Comparative Political Studies*, 20, 2: 131-159.
- O'Donnell, Guillermo
 1973 *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 219 p.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter
 1986 *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. 81 p.

Przeworski, Adam

1990 *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 210 p.

Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi

1996 What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy*, 7, 1: 39-55.

Quintero, Rafael y Erika Silva

1991 *Ecuador, una nación en ciernes*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador; Abya-Yala, Vol. 3.

Rivadeneira Játiva, Hernán

1998 Los derechos y garantías de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT y la Constitución de 1998. En: *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*: 265-284; Quito: Asociación Americana de Juristas; Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales; Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación Fundación Friedrich Ebert.

Stokes, Susan

1995 *Cultures in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 183 p.

Yashar, Deborah

1997 *Demanding Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 319 p.

Identidades y movilización social

Acción colectiva e identidad entre los campesinos en un contexto de violencia: las rondas campesinas del norte del Perú y el movimiento armado Quintín Lame en Colombia

Eric Lair*/**

*"Hacen muchas cosas que el Estado no ha podido realizar".
Comentario de un diputado sobre las rondas campesinas 1993.
"Luchamos por los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, como son la tierra, la cultura, la organización. Igualmente por la dignidad de todos los indígenas".
Comando Quintín Lame 1984.*

La mayor parte de los estudios que dieron lugar a esta publicación colectiva, tienen como temas comunes: las transiciones democráticas recientes en los países andinos, la participación ciudadana en esta evolución estructural y la formación de movimientos sociales.

En este artículo, nos concentraremos únicamente en el análisis de la noción de movimiento social, a partir de dos experiencias de acción colectiva: las

* Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá. Investigador del Instituto Francés de Estudios Andinos que facilitó la realización del presente estudio. Candidato a doctor en sociología en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. El contenido de este artículo es de la única responsabilidad de su autor y no compromete a ninguna de estas instituciones.

** Agradezco a María Fernanda Campos, politóloga de la Universidad de los Andes, la traducción del artículo del francés al español.

rondas campesinas del norte del Perú y el movimiento armado Quintín Lame en Colombia. Se pretende ver en qué medida ellas han participado en la definición de cambios y prácticas democráticas en los dos países en cuestión.

No se trata de proponer un cuadro teórico estructurado para estudiar las numerosas correlaciones entre la idea de acción colectiva y la construcción de la ciudadanía y de la democracia. El objetivo de este artículo es dar unos puntos de reflexión para (re)pensar, por un lado, la diversidad de movimientos sociales y por el otro, la formación de la democracia desde abajo.

En efecto, sugerir de partida, que las rondas campesinas y la guerrilla Quintín Lame pueden entrar en el campo de análisis de los movimientos sociales, como experiencias de acción colectiva campesina e indígena, no es posible sin acarrear problemas teóricos. Surgen inmediatamente preguntas simples al espíritu: ¿cómo definir un movimiento social?, ¿a qué clase de acción colectiva nos referimos?, ¿de qué manera toma forma ésta?, etc. Veremos que las respuestas a estas inquietudes conducen a interesarse en lo cotidiano y en la 'microhistoria' (norte del departamento del Cauca en el caso del Quintín Lame y las tierras de la Sierra de Piura y de Cajamarca en el norte peruano para las rondas) de esas dos organizaciones que parecen situarse en universos políticos, sociales, económicos, culturales, y geográficos, suficientemente distintos.

Los elementos de comparación, que intentaremos dar, entre un movimiento armado ilegal, el Quintín Lame, hoy desmovilizado, y las rondas campesinas, reconocidas legalmente como organizaciones campesinas, mostrarán que estos dos grupos seguramente no están, en ciertos aspectos, tan distanciados como uno puede pensar y que la noción de movimiento social es particularmente cambiante.

Consideraciones sobre la violencia¹ en el Perú y en Colombia

Dos conflictos armados atípicos de la Guerra Fría

Las dimensiones que colocan en primer lugar a las rondas y al Quintín Lame en un mismo plano de análisis son: el contexto general de violencia y su carácter armado.

1 Por razones de estilo, utilizaremos sin distinción la palabra 'violencia' en singular o en plural aunque sea leída bajo el signo de la multiplicidad

En la época de la Guerra Fría, surgieron en Colombia y en el Perú dos conflictos armados internos que dominaron progresivamente el panorama general de la violencia en ambos países. Si bien es cierto que algunos de los protagonistas armados han estado influenciados ideológicamente por la confrontación 'este oeste' (la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia fue inicialmente asociada al Partido Comunista Colombiano; el Ejército de Liberación Nacional se ha inspirado en el modelo de desarrollo 'foquista' cubano; el Ejército Popular de Liberación, hoy casi totalmente desmovilizado, fue de obediencia maoísta; mientras que Sendero Luminoso, desarrolló un discurso y una doctrina marxista-leninista sincrética en torno a la personalidad de su líder histórico Abimael Guzmán²), no se puede afirmar que fueron conflictos típicos de la Guerra Fría.

A diferencia de otros conflictos en el mundo (Nicaragua, El Salvador o Angola hasta fines de la década del 80), los grupos armados colombianos y peruanos no dependieron en esa época de la ayuda externa de las 'grandes potencias' para su aprovisionamiento o financiación. Por supuesto, como lo vemos hoy en el caso de Colombia, los grupos en conflicto traen del exterior sus armas, que provienen ante todo de Centroamérica, de Europa del Este o de la ex URSS. Sin embargo, los protagonistas armados han encontrado localmente los recursos económicos para autofinanciarse, autoperpetuarse y extenderse geográficamente. Esto explica la intensidad de los combates en un gran número de municipios tanto en el Perú como en Colombia. Se puede hablar en este sentido de 'autonomización' de los actores en conflicto y de una 'internalización' de las principales dinámicas de la guerra³.

Este contexto de presión coercitiva creciente contra la población civil, es clave para caracterizar el desarrollo de ambos conflictos en los últimos veinte años y el surgimiento de la guerrilla Quitin Lame.

- 2 Guerrillas conocidas como las FARC, el ELN y el EPL. Las FARC y el ELN se formaron a mediados de la década del 60. Son hoy las guerrillas más antiguas todavía en actividad en América Latina. En cuanto a Sendero Luminoso, cuya aparición oficial remonta al año 1970, cabe resaltar la complejidad de su discurso. Era una mezcla de marxismo-leninismo, de religiosidad-cosmología, de creencias populares y del pensamiento de José Carlos Mariátegui reinterpretados por Abimael Guzmán, cuya ambición era proponer un nuevo modelo de 'revolución mundial'.
- 3 No son tendencias exclusivas de Colombia y del Perú. En el umbral del siglo XXI, la conflictividad en el mundo se caracteriza por una fuerte 'internalización' de las lógicas de guerra. El grado de 'internalización' varía mucho de un conflicto a otro: por ejemplo, parece más significativo en el caso de Sudán que en Angola o Myanmar, en donde la guerra interna tiene importantes dimensiones transnacionales (tráfico de armas, de drogas o diamantes, incursión de grupos armados estatales o privados procedentes del exterior, etc.).

En el Perú, la guerra fue iniciada en mayo de 1980 en una localidad de Ayacucho (Chuschi), con acciones militares llevadas a cabo por Sendero Luminoso para impedir la celebración de elecciones locales (Poole y Rénique 1992:57). Entre los comienzos de esta década (80) y la captura de Abimael Guzmán en 1992, la guerra entre Sendero, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru⁴, las Fuerzas Armadas, los grupos paramilitares y los movimientos de autodefensa campesinos dejó más de 20.000 muertos (Balencie y de la Grange 1999:143).

En Colombia, resulta más difícil situar con precisión los inicios de la guerra e intentar cuantificar su costo, en términos de pérdidas de vida, ya que todas las formas de violencia interactúan entre sí. Los 'violentólogos' suelen distinguir, por lo menos, siete grandes categorías de violencia que se entrecruzan en los hechos: el conflicto armado entre guerrillas, paramilitares y fuerzas estatales; la lucha contra los narcotraficantes; los conflictos sociales ligados a la distribución de la tierra; la violencia miliciana; la delincuencia común; los ajustes de cuenta cotidianos y la violencia intrafamiliar. El conjunto de estas interferencias ha generado una situación de 'violencia generalizada' (Pécaut 1994), que ha provocado, desde mediados de la década del 80 hasta hoy, unos 350.000 muertos y ha colocado regularmente a Colombia entre los países más violentos del mundo⁵.

Aunque algunos de los principales protagonistas como el EPL, las FARC y el ELN, ya mencionados anteriormente, aparecieron en la década del 60, consideramos que las dinámicas de la guerra cambiaron de escala a partir de los años 1978-79. Esta época coincidió con el salto a la lucha armada del M-19, fundado en 1973, y con la reactivación de las demás guerrillas después de años de crisis internas. Se abrió, entonces, un ciclo de violencias en el cual poco a poco entró a interactuar una multitud de agentes. Entre ellos, cabe mencionar a los paramilitares, que compiten hoy violentamente con la guerrilla por el control de los municipios. Surgen, en su forma actual, a mediados de la década del

4 Aunque esta guerrilla constituyó un protagonismo de mayor importancia en el conflicto armado peruano hasta mediados de la década del 90, solo nos referiremos a Sendero Luminoso, pues es el movimiento insurgente que nos interesa directamente para el presente estudio.

5 La lectura de las cifras de muertes violentas no es el único parámetro a tomar en cuenta para afirmar que un país es uno de los más violentos en el mundo. Otros elementos menos cuantificables y más subjetivos entran en juego. Citamos, por ejemplo, las distintas formas que toma la violencia según las épocas y los espacios considerados, su grado de aceptación entre las poblaciones o el imaginario colectivo de la violencia. En el caso de Colombia, por su número de víctimas (muertos, heridos, secuestrados, etc.) y por la importancia del tema de la violencia en general que atraviesa la sociedad, no parece incorrecto decir que el país es uno de los más violentos hoy en día. Para una reflexión más amplia sobre estos temas ver Yves Michaud (1986).

80 como respuesta a las acciones guerrilleras. Con la irrupción del 'paramilitarismo', las dimensiones políticas, militares y económicas de la guerra se han vuelto más complejas que nunca.

Más profundamente, se produjo a principios de la década del 80 lo que podríamos llamar una 'ruptura estratégica' que dio lugar, posteriormente, a una sucesión de cambios en el transcurso de la guerra. Las FARC y el ELN adoptaron en estos años una línea estratégica político-militar muy ofensiva, que contrastaba con la década anterior de 'apatía' de la lucha armada. Entre otras cosas, decidieron desdoblar sus frentes existentes para expandirse territorialmente y amenazar potencialmente a la mayoría de los espacios nacionales; diversificaron sus métodos de lucha; y empezaron a atacar más sistemáticamente al Estado. Paralelamente a esta expansión socio-espacial y en términos de combatientes⁶, se incrementaron las lógicas de depredación económica (droga, esmeraldas, extorsión, secuestros, etc.) que han posibilitado, en gran parte, el largo esfuerzo de guerra sostenido hasta hoy por los actores en conflicto.

El norte del Cauca y del Perú, dos zonas distintamente afectadas por el conflicto armado

Los conflictos armados colombiano y peruano no se han difundido en todos los espacios sociales. Tampoco se han creado las condiciones para una 'insurrección generalizada'. En Colombia, si bien se habla de 'violencia generalizada', sería erróneo afirmar que el país vive una 'guerra generalizada', puesto que ésta no afecta directamente al conjunto del país.

El Cauca es una de las regiones colombianas que más ha sufrido la presencia de los actores en conflicto. Varios estudios coinciden en afirmar que la parte norte, en donde operaba principalmente el movimiento armado Quintín Lame, es una zona muy conflictiva (Guzmán et. al. 1994, Peñaranda y Guerrero 1999).

Dichos estudios revelan que la violencia en el norte del Cauca está fuertemente asociada con la presencia y el actuar de las Fuerzas Armadas, los paramilitares, los narcotraficantes y las guerrillas. Se trata, más que todo, de una violencia de tipo organizada en cuanto a sus actores. En sus formas, la

6 Las FARC pasaron de 32 frentes y 3500 soldados en 1986 a más de 60 frentes y 7500 combatientes en 1993, mientras que el ELN pasó de 11 a 32 frentes y de 800 a más de 3000 hombres

violencia refleja, en cierta medida, el nivel de estructuración de estos protagonistas. Responde a planes y estrategias de acción que, en muchos casos, tienen la particularidad de girar en torno a la tenencia, la defensa y la 'conquista' de la tierra⁷. Sin embargo, las organizaciones armadas generan también otras formas de violencia más prosaicas y espontáneas (venganzas, ajusticiamientos personales, violencias relacionadas con el consumo de alcohol, etc.) que presentan un menor grado de elaboración y se alejan de una visión en términos estratégicos.

En un artículo reciente, Daniel Pécaut insistía en la diversidad e interacciones de la violencia en Colombia diciendo que en este país, ésta "[...] se sitúa en tres temporalidades al mismo tiempo diferentes y combinadas" (1999:195). Para simplificar, la primera remite a lo que el autor llama la 'violencia tradicional', que tiene una geografía y dimensiones eminentemente rurales; la segunda, la 'violencia moderna', es el resultado de la exclusión y la segregación sociales en una época de consumo y mediatización; la tercera, la 'violencia posmoderna', hace referencia a las transformaciones societales ligadas a la intensificación de la globalización, y a la pérdida de referentes comunes para numerosas poblaciones que han venido acompañándose por una doble lógica: una apertura de estas mismas poblaciones hacia el exterior y su repliegue sobre fenómenos comunitarios e identitarios, ante todo locales. Podemos retomar estas tres temporalidades para subrayar la complejidad de las formas de violencia del conflicto armado en el norte del Cauca.

Por su ubicación estratégica en términos de comunicación entre el norte, el centro y el sur del país, y de su geografía, casi todos los actores del conflicto armado han intentado asentarse en los territorios del Cauca. Además, la parte norteña que nos interesa, ha sido el escenario de una 'paramilitarización' desde la década del 80, como consecuencia de la expansión de los narcocultivos. El auge del narcotráfico explica, en parte, la intensificación de las operaciones guerrilleras y sobre todo de las FARC en la zona. Tanto los movimientos de insurrección como los paramilitares han desarrollado economías de guerra, en las cuales el comercio de la droga juega un papel fundamental, que articulan lo local y lo global en redes muy flexibles. En este sentido, el control violento de las tierras de droga caucanas, que se observa en muchos municipios del país, entra en lo que podríamos denominar las dimensiones 'posmodernas' de una violencia económica criminal.

7 Veremos a continuación que en el caso específico del Quintín Lame, sus reivindicaciones e intereses van más allá de estas estrategias territoriales.

Este tipo de violencia característica del conflicto armado se entrecruza con violencias más 'tradicionales' y 'modernas' asociadas a conflictos socio-económicos locales, como es el reparto de la tierra. Las zonas planas del norte del Cauca fueron tradicionalmente dominadas por los hacendados azucareros que constituyen una de las principales elites regionales. A partir de mediados de la década del 80, no sólo se incrementó el conflicto entre estos hacendados y las comunidades indígenas que empezaron a recuperar las tierras correspondientes a sus dominios ancestrales, sino también entre éstos, las guerrillas y los paramilitares⁸. Mediante la retrocesión de sus tierras, los indígenas aspiraban también a mejores condiciones de vida, a salir de su situación de exclusión socio-económica y a participar más en un sistema económico local bastante dinámico y moderno en comparación con el del resto del Cauca.

Las protestas indígenas contra los hacendados crearon, a partir de la segunda mitad de la década del 80, una 'desinstitucionalización' acentuada del conflicto, ya que las tierras en disputa estaban casi exclusivamente en poder de particulares y no del Estado como en otras partes de Colombia (Peñaranda y Guerrero 1999:95). Los hacendados organizaron o recurrieron a grupos de seguridad privada cuya violencia retroalimentó las acciones paramilitares en un contexto de impunidad, donde finalmente se volvieron muy permeables las fronteras entre violencias políticas, económicas y sociales.

En el norte del Perú, el conflicto armado —hoy casi totalmente terminado— entre las guerrillas y las FFAA apoyadas por grupos paramilitares, no dominó tanto el panorama general de la violencia como en el norte del Cauca. Para Sendero Luminoso, las partes norreñas del país —fronterizas con Ecuador— representaban un corredor de comunicación, desplazamiento y salida, de gran importancia, desde la zona cocalera del Alto Huallaga, en donde había desarrollado una economía de guerra parecida a la de la guerrilla colombiana en las tierras de narcocultivo del sureste del país. Pero Sendero nunca se benefició de una fuerte implantación en la región. Dos grandes factores pueden explicar esta tendencia: por una parte, Sendero cuyas fuerzas y capacidades de acción fueron sobrestimadas (tanto por las FFAA como por la sociedad civil o los mismos Senderistas) durante varios años, no tenía los medios para controlar al mismo tiempo las principales partes del territorio y sobre todo las

8 Como lo veremos a continuación, el Quintín Lame participó en este proceso de recuperación de tierras defendiendo a los campesinos contra la represión.

zonas periféricas del país como ésta; por otra parte, la guerrilla se enfrentó con la resistencia organizada de los campesinos reacios a su discurso y a su visión 'semifeudal' del mundo rural, mientras éste estaba en una etapa de transición hacia la pequeña propiedad privada.

Conviene precisar, con respecto a este aspecto, que cuando Sendero decidió incursionar en el departamento de Cajamarca, a principios de la década del 80 y sobre todo a partir de los años 1985-86, encontró la mayor oposición entre los campesinos que se habían organizado colectivamente, en 'rondas campesinas' o en cualquier 'comunidad indígena'. En las partes del extremo sur del departamento en Cajabamba, donde prevalecían la escasa estructuración del campesinado, la fragmentación del tejido social y las tensiones sociales relacionadas con el reparto de la tierra después de la reforma agraria, los senderistas tuvieron cierto eco y se 'apropiaron' de los descontentos.

Las protestas y las violencias campesinas, bien sean 'ronderas' o no, al estar ligadas a los intereses sobre la posesión de la tierra, no tuvieron dimensiones tan abiertamente violentas como en el norte del Cauca. Varios elementos políticos, sociales y económicos, como la presencia de una multitud de actores en conflicto organizados y fuertemente armados, explican este contraste. Otra diferencia esencial radica en que en el Perú se llevó a cabo una reforma agraria iniciada a finales de la década del 70, que en muchas partes del país acabó con el sistema de haciendas y transformó o acentuó, según los casos, el carácter minifundista y parcelizado del paisaje rural. Además, la actitud de los campesinos de la zona ante los hacendados en los años anteriores a la reforma, no fue tan amenazadora como en el Cauca para los grandes propietarios y las élites locales.

Una violencia delincriminal muy difusa

Lo que caracteriza a la zona norte del Perú es, indudablemente, la magnitud que tomó la violencia delincriminal a lo largo de la década del 70, cuando nacieron las primeras rondas campesinas. En el norte del Cauca, la delincriminal común parece de menor importancia por sus propias proporciones y la intensidad del conflicto armado. En muchos casos, las interacciones entre la delincriminal común y el conflicto armado colombiano son directas: los grupos armados contratan a los delincriminales para actuar en su lugar (delegación de la fuerza entre agentes privados) en los asaltos, los secuestros, las extorsiones, etc.:

y estos delincuentes aprovechan la reputación o la presencia de dichos actores armados para aumentar sus actividades en su nombre.

En la zona norte peruana, el fenómeno de la delincuencia no es nuevo en sí mismo. Basta recordar la violencia delincidencial en la segunda mitad del siglo XIX o en las décadas de los 20 y 30 del siglo siguiente (Pérez 1993). Es más, la delincuencia rural parece una tendencia endémica de los espacios sociales norteños del Perú. Pero es un tipo de violencia que fluctúa mucho en sus actores, sus métodos y sus motivos de una localidad a otra y según las épocas consideradas.

Lo que sorprende en la formación de la violencia de delincuencia común, a partir de la década del 70, es su nivel de 'desinstitucionalización', ya que los grupos delincuenciales están muy pocas veces fuertemente asociados a los partidos políticos o a los caciques locales. Ofrecen un panorama bastante atomizado y difícil de leer porque actúan generalmente por su propia cuenta.

Han perdido su 'fachada' bipartidista y política que los caracterizó, por ejemplo desde los años 1850 hasta finales de la década del 20. Como lo señala José Pérez Mundaca (1993:10), existían entonces muchas relaciones entre la violencia política y delincidencial, ante todo abigea. La mayoría de los delincuentes eran de uno u otro bando político. En sus estrategias para copar el poder local, las elites políticas instrumentalizaban a los delincuentes para debilitar a sus enemigos mientras que éstos buscaban su "[...] participación en las facciones como medio de afianzar su invulnerabilidad ante la ley" (Pérez 1993: 51). Estos lazos directos de 'reciprocidad' entre lo político y la delincuencia común, en un contexto general de enfrentamiento político, dieron paso —a partir del siglo XX— a la aparición o la agudización de otras formas de delincuencia. Esta delincuencia estuvo ligada a ciclos de venganza de campesinos expulsados de sus pequeñas parcelas de tierra (Pérez 1993: 125) por los grandes hacendados (violencia delincidencial antiterrateniente particularmente cruel ya que los delincuentes no sólo robaban al hacendado sino mataban a veces a sus familias). Adicionalmente, se han manifestado desde entonces otras formas de violencia delincuenciales más atomizadas, que permanecen hoy en día (venganzas personales entre campesinos, estrategia de supervivencia o enriquecimiento, etc.).

En efecto, la delincuencia —que se ha incrementado desde la década del 70— responde a numerosos intereses particulares, poras veces asociados a planes de luchas políticas locales. Sin embargo, esto no significa que no existan alianzas de 'oportunidad' entre algunos grupos delincuenciales y las autoridades

des políticas y/o judiciales. Dichas alianzas se formaron en la segunda mitad de la década del 70 en un paisaje rural en profunda transformación, tras la reforma agraria que introdujo masivamente el sistema de parcelas libres y facilitó una mayor mercantilización de los productos agrícolas sobre todo en la micro-región central de Cajamarca. El desarrollo de las redes de economía de mercado estimuló entonces la conformación de un abigeato mercantilista. Con la complicidad de los comerciantes y de los representantes del poder judicial y/o político local, los abigeos robaban el ganado (Pérez 1993:207) que pasaba luego a los circuitos de venta legales.

Cualquiera que sea su forma, todas las investigaciones llevadas a cabo en el norte del Perú a partir de la década del 70 muestran que el fenómeno de delincuencia rural tomó proporciones que amenazaban la estabilidad socio-económica de muchas localidades (Apel 1996, Castillo 1993, Huber 1995). Para combatir la expansión delincinencial, los campesinos se organizaron colectivamente en rondas, cuyas acciones han ido más allá de la simple defensa de sus bienes materiales.

El surgimiento de las rondas y del Quintín Lame: dos formas de resistencia armada

Las rondas campesinas del norte y los Comités de Defensa Civil

A diferencia de lo que acabamos de observar a propósito del panorama comparativo de la violencia en el Perú y en Colombia, la situación de las rondas campesinas parece mucho más compleja que la propuesta por el Quintín Lame. En efecto, las rondas campesinas del norte se enmarcan en un contexto general de creación de grupos de autodefensa civil en el ámbito nacional mientras que local y regionalmente se sitúa, con nuevas particularidades, en una tradición de organizaciones campesinas (Sierra de Piura) y de movimientos de autodefensa (Cajamarca) desde el siglo XIX.

Es importante resaltar a manera de introducción, que el surgimiento de las rondas campesinas del norte del país no fue asociado inicialmente con la acción de la guerrilla. Allí radica una diferencia fundamental con otros grupos de autodefensa populares que aparecieron básicamente en respuesta a la 'subver-

sión', a principios de la década del 80 en ciertos sectores de Ayacucho, en las zonas centrales del país y en el Alto Huallaga⁹.

Existe cierta confusión en la terminología y en las funciones de los grupos de autodefensa peruanos. Las rondas campesinas remiten originalmente a los grupos de autodefensa del norte del país. Pero en la década del 80, los militares en su intento de reproducir e 'importar', hacia las regiones centrales, la experiencia colectiva de las rondas del norte para combatir a la guerrilla, copiaron el nombre de 'rondas campesinas'. En el ámbito de la ley, en la segunda mitad de la década del 80, el poder ejecutivo intentó varias veces controlar a las rondas campesinas. Las obligó a conformarse en el régimen de los 'Comités de Defensa Civil', legalmente subordinados a los militares en la lucha 'antisubversiva' (Revilla y Price 1992). Esto generó otra fuente de confusión alrededor del rol de las rondas. La confusión se agudizó cuando las funciones de los grupos de autodefensa antisubversivos, los 'Comités de Defensa Civil', se ampliaron hacia tareas de orden más social y económico. Uno de los aspectos más interesantes de dichos 'Comités', es que muchos de sus miembros supieron aprovechar su participación en una organización de tipo militar para transformarse progresivamente en movimiento popular y comunitario. Carlos Iván Degregori (1996: 241-246) habla incluso de 'constitución de movimientos sociales' para referirse a las acciones llevadas a cabo por algunos de ellos.

Las rondas, una forma de lucha contra la delincuencia

El despliegue de las rondas en el norte se realizó a finales de la década del 70, principalmente para luchar contra la delincuencia común y más precisamente contra el abigeato. En Cajamarca, algunos autores sitúan la creación de las primeras rondas a finales de 1976 en las cercanías de Chota, mientras que en Bambamarca aparecieron en 1978 (Oscar Castillo 1993). En cuanto a la Sierra de Piura, otras investigaciones hacen aparecer una creación más tardía, en el año 1980 (Huber 1995: 37), que se realizó a partir del 'éxito' y del modelo de las rondas de Cajamarca.

9 Estudios locales y 'diferenciados' muestran de excelente manera como surgieron algunos grupos de autodefensa con o sin el apoyo de las Fuerzas Armadas que, hasta mediados de la década del 80, se mostraron reacias a la creación de dichos grupos. Esto, antes de cambiar de estrategia político-militar y de hacerlas participar activamente en la lucha 'antisubversiva'. Sobre el papel de estos grupos y de las FFAA en la caída de Sendero, véase Carlos Iván Degregori (compilador), Carlos Tapia y Espinosa de Rivero

Desde su creación, las rondas norteñas han constituido un modelo de privatización de la fuerza para combatir otras formas de violencia privada particularmente difundidas en el tejido social: la delincuencia rural. A diferencia de otras experiencias anteriores de autodefensa colectiva, las rondas norteñas de hoy parecen más estables, autónomas y 'desinstitucionalizadas' ya que han intentado no depender de los juegos políticos regionales y tener sus propios recursos, sobre todo para comprar armas.

El contexto socio-económico de parcelación de las haciendas, es también importante para interpretar el surgimiento de las rondas a finales de la década del 70. Las rondas no sólo fueron una respuesta a la inseguridad, sino que procedieron de una voluntad del campesinado para organizarse colectivamente en un paisaje rural cada vez más fragmentado. En contraste con la Sierra de Piura que presenta una fuerte tradición de comunidades campesinas (Apel 1996) en el centro y norte de Cajamarca, esta fragmentación fue tanto más pronunciada en cuanto existían pocas comunidades campesinas en la época. Entonces, la creación de las rondas fue percibida como una forma de organización colectiva de defensa de los intereses del campesinado y como un estructurador del tejido social más efectivo.

El Quintín Lame. una guerrilla regional de tipo societal

Por su parte, la creación del Quintín Lame, que emergió realmente a la luz pública en enero de 1985 con la toma de una localidad del norte del Cauca (Santander de Quilichao), se remonta a principios de la década del 80 (Peñaranda y Guerrero 1999: 75).

Su aparición debe interpretarse en un contexto de recuperación de tierras, de fortalecimiento del movimiento campesino y más precisamente indígena, en varias partes de Colombia. Presenta una respuesta organizada y de resistencia a las crecientes exacciones de los protagonistas del conflicto armado contra las poblaciones rurales.

La recuperación de tierras que fomentó a su vez el Quintín Lame en la década del 80, fue iniciada anteriormente por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), a principios de la década anterior. Luego fue acentuada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), a finales de la década del 70 (Amparo 1998: 113).

Las acciones de estos movimientos no se substituyeron en el tiempo, sino que se entrecruzaron y se complementaron o, por el contrario, entraron en una

especie de competencia en la cual cada organización intentaba ampliar su influencia y su representatividad ante la población. La particularidad del Quintín radicaba, esencialmente, en su carácter armado y muy localizado en la parte norte del Cauca bajo el fuerte dominio socio-cultural de los indígenas paeces.

Además no era una guerrilla revolucionaria, podemos más bien hablar en su caso de 'insurgencia sin revolución' (1996). para retomar el título de un libro del colombiano Eduardo Pizarro, o de una guerrilla de 'tipo societal' según los términos del mismo autor, es decir, básicamente con una fuerte base social con ambiciones limitadas en el espacio y el tiempo.

Cabe añadir que por sus medios limitados (contaba unos 200 hombres en sus filas, repartidos en una brigada móvil y grupos de autodefensa) y por su postura militar defensiva, constituyó un grupo armado de menor importancia en comparación con el resto de los actores del conflicto armado colombiano como la guerrilla, los paramilitares y las FFAA.

Ahora, cabe preguntarse qué tipo de acción colectiva han desarrollado el Quintín y las rondas. Más específicamente, se tratará de ver en qué medida entran en la visión de los movimientos sociales.

Varias miradas a una noción 'nómada', los movimientos sociales

Movimientos sociales y acción colectiva

Como lo señalan Arturo Escobar y Sonia Álvarez (1992: 2) en una publicación colectiva sobre los movimientos sociales en América Latina, desde hace casi veinte años ha habido una 'explosión' de estudios sobre este tema. Dicha 'explosión' ha tenido como consecuencia una inevitable expansión del campo semántico de la noción de 'movimiento social' que remite hoy a una pluralidad de situaciones políticas, socio-económicas, culturales e identitarias.

Sin embargo, como señala Orin Starn (1991: 18). las movilizaciones campesinas han recibido poca atención en la literatura sobre los movimientos sociales. En cuanto al caso específico de las rondas campesinas y del Quintín Lame, el interés académico por estas dos organizaciones ha sido muy escaso, a excepción de estudios valiosos en Colombia, en el Perú y en Estados Unidos.

La introducción de esta noción en diversos aspectos y esferas de la vida social ha generado también cierta confusión en torno a la definición de 'movimiento social'. Por ejemplo. ¿qué hay de común entre la oleada de huelgas de

1995 en Francia, las marchas de homosexuales en varios países occidentales, las repetidas protestas campesinas en Bolivia en respuesta a la política estatal de erradicación de la hoja de coca o las de las poblaciones rurales sin tierra en el Brasil? Se podría decir sobre lo anterior, que estas acciones colectivas parecen pertenecer a la categoría de movimientos sociales. Contestar esta pregunta, aparentemente simple, necesitaría de estudios específicos y comparativos. Es cierto que para ser comprendido en toda su complejidad, cada movimiento social requiere de un análisis de su contexto socio-histórico, de sus protagonistas con sus lógicas de acción, sus métodos y recursos, así como de sus resultados concretos; nos parece útil intentar destacar algunas características que permiten hablar de 'movimiento social'.

No se trata de dar una definición precisa sino más bien flexible, que permita tener en cuenta la diversidad de los movimientos sociales actuales. Este esfuerzo de definición teórica permitirá además 'alejarse' un poco de las anécdotas y de los casos particulares que surgen espontáneamente a la mente cuando uno se pregunta: ¿qué es un movimiento social?

Ante todo, cabe señalar que una parte de la literatura sobre el tema muestra que los movimientos sociales sólo representan uno de los repertorios de la acción colectiva (Tilly 1976, Neveu 1996, Tarrow 1997). Todas las acciones colectivas no son movimientos sociales (Dubet 1994: 216).

Las fronteras que diferencian el movimiento social de otras formas de movilización y acción colectivas no son siempre fáciles de definir. Así, si es cierto que la guerrilla colombiana involucra hoy en su lucha armada a la población civil, en la mayoría de los casos bajo la coerción sin dar la impresión de representar ni preocuparse por intereses populares (Pécaut 1999: 195), ¿cómo denominar a los distintos acontecimientos campesinos organizados y aprovechados por la guerrilla y ante todo por las FARC en 1996 en las zonas del sur del país, en protesta por la política estatal de erradicación de la coca?

Ciertos estudios (como el de María Clemencia Ramírez 1998) se refieren a las marchas campesinas de entonces como un movimiento social más amplio. Pero, cabe preguntarse de qué tipo de movimiento social se habla y si se puede considerar a las FARC como los detentores legítimos de este movimiento social. La respuesta no es simple. Claro que en estas zonas las FARC gozan de una implantación y de un control social tradicional que les puede brindar simpatía entre los campesinos. No obstante, es difícil pensar que detrás de esta movilización campesina, las FARC no perseguían otros intereses ajenos a las reivindicaciones de la población, como la adopción de estrategias de demostración de

fuerza para exhibir sus capacidades de control socio-espacial y de acción colectiva ante sus enemigos y toda la sociedad civil. Entonces, ¿qué primaba para la guerrilla? ¿Fueron estos acontecimientos un 'pretexto' para validar otros intereses? ¿Era más importante participar en la definición de un movimiento social muy localizado e incrementar su legitimidad ante las poblaciones de estas partes de Colombia o privilegiar más bien sus estrategias de demostración de fuerza? ¿O ambas cosas? Además, ¿hasta qué punto estas marchas fueron el fruto de la iniciativa y de las demandas de los campesinos y no impuestas por la guerrilla? Años después, estos interrogantes siguen abiertos...

La noción genérica de movimiento social

Con este ejemplo, presentimos que los movimientos sociales suponen una participación franca y voluntaria de una colectividad humana. Entonces, hablar de 'movimiento social' es introducir la intencionalidad en los comportamientos. En los movimientos sociales, los protagonistas se reúnen alrededor de un mínimo de perspectivas de acción y de metas en común, que les van a llevar a organizarse y cooperar (Neveu 1996: 7). Lo que implica una voluntad de estructuración, más o menos rígida, de concertación, de solidaridad entre sus miembros y la creación de un actuar colectivo intencional.

Esta intencionalidad se manifiesta en una dinámica no necesariamente violenta en la cual se expresan reivindicaciones, protestas o se defienden bienes materiales, modos de vida o una causa determinada.

Podemos completar esta visión retomando algunos de los aportes teóricos de Sidney Tarrow, uno de los autores más prolíficos sobre la cuestión, para afirmar que los movimientos sociales constituyen "desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades" (Tarrow 1997: 21). El interés de esta acepción es múltiple: primero, asimila al movimiento social a un proceso dinámico de interacciones entre distintos protagonistas socio-políticos; pretende que el movimiento social constituye una actitud de desafío colectivo; además, al decir que es un "proceso dinámico de interacciones" reconoce que el movimiento social no es un mero acto colectivo aislado y estático en el tiempo sino una compleja sucesión de acciones articuladas entre sí; por fin, reafirma los principios de objetivos compartidos por distintos actores y de solidaridad mencionados anteriormente.

Entonces, adoptando el enfoque de Sidney Tarrow nos podemos preguntar en qué medida el surgimiento y el andar del Quintín Lame y de las rondas campesinas es un proceso evolutivo de interferencias entre estos dos actores: grupos armados violentos y un Estado bastante precario. Más precisamente, se trata de identificar los móviles y las formas de acciones colectivas y de analizarlas en una perspectiva de desafío al Estado y a las elites locales de las regiones del Cauca y del norte del Perú.

Como lo veremos a continuación, el desafío se materializa a menudo en actitudes cotidianas como el uso de la fuerza, su organización socio-espacial y funcional, su participación en la vida política y económica local y la naturaleza de sus reivindicaciones. En otras palabras, tanto las rondas como el Quintín Lame invitan a tener una visión local o regional de los eventos 'a ras de la tierra' o 'microhistórica' (Jacques Revel 1996) para luego situarlos e interpretarlos en una dimensión más amplia.

Identidad y movimiento social

Por último, es importante añadir una dimensión que no se encuentra en la definición de Sidney Tarrow: la construcción de identidad. Esta temática ha sido fuertemente asociada a la noción de movimiento social a lo largo del siglo XX. ¿Son los movimientos sociales creadores de identidad?

Podemos dar elementos de respuesta en dos tiempos. Los trabajos llamados 'clásicos' sobre los movimientos sociales analizados en términos de lucha de clase, de redistribución de las riquezas, de mejoramiento de las condiciones de trabajo en la época industrial, etc. han vinculado la imagen, a veces un poco caricaturesca, de formación de clases identitarias obreras o rurales como si fueran homogéneas. 'Los nuevos movimientos sociales' (NMS), aparecidos en la década del 70, introdujeron nuevas problemáticas como: la lucha por los derechos de la mujer, la ecología, etc. (Neveu 1996) y crearon nuevos modos identitarios que parecen más fluidos y múltiples (se trata de identidades políticas, sociales: de mujeres, homosexuales, etc.; o aun culturales: étnicas, lingüísticas, religiosas, etc.).

Sin embargo, el establecimiento de una dicotomía en la creación de identidad entre los movimientos sociales supuestamente 'tradicionales' y 'nuevos', no se puede implantar sin que traiga problemas notables para el estudio de movimientos sociales de carácter rural. Por ejemplo, ¿cómo operar tal distinción.

cuando los referentes culturales y sociales de los movimientos sociales campesinos, que tienen que ver con las costumbres tradicionales y los elementos de la historia comunitaria, se confunden con deseos de participación directa o indirecta en la vida política o económica moderna?

Los trabajos de George Collier (1994) realizados en otros espacios socio-culturales, en las comunidades campesinas de Chiapas en México, superan o incluso borran estas fronteras al demostrar que las reivindicaciones indígenas pueden ser a la vez el reflejo de afirmaciones étnicas, de necesidades sociales y demandas políticas que se ubican entre lo tradicional y la modernidad¹⁰.

Es en esta perspectiva de fluidez de la acción colectiva, que se mueve en distintas temporalidades y esferas de análisis, en la que queremos caracterizar el desarrollo y el andar de las rondas y del Quintín Lame.

Reivindicaciones, propuestas y acción colectiva dentro de las rondas y del Quintín Lame: ¿hacia la conformación de movimientos sociales armados?

La instauración de cierto orden armado

La fuerte estructuración de los campesinos en rondas armadas en las zonas nor-teñas de Cajamarca, explica en gran parte la disminución de la criminalidad delincuencial (de la Torre 1997). Adicionalmente, también explica por qué Sendero nunca logró implantarse de manera duradera en estas tierras.

Las rondas campesinas empezaron a imponer un orden local, a finales de la década del 70, en muchas partes de Cajamarca y en la Sierra de Piura. Una de las primeras y principales tareas de las rondas fue entonces vigilar las tierras, perseguir y castigar a los actores de la delincuencia rural. La toma de las armas surgió de la desesperación del campesinado ante el abigeato y el hurto menor, y ante la ineficacia, tanto de la policía local como de la justicia oficial, para luchar contra estas formas de violencia social. Los campesinos entrevistados por Ana de la Torre (1997: 622-623) en la provincia de Cajamarca dicen al respecto que:

10. Para una reflexión más amplia sobre todos estos temas ver los trabajos de Birgit Meyer y Peter Gesthner (2001) o el libro de David Lyon más enfocado en el debate entre modernidad y posmodernidad.

"Las justicias no hacían caso, juicios quieren mucha plata [...]".

"Nosotros lo entregamos al ladrón a las guardias [...] en la noche lo dejaron libre" [...].

"Ahigeos volvían y nos gritaban; nos decían ¡carajo!, ya se fregaron conmigo, a ver qué me han hecho las justicias [...]".

"Así nos juraban los ahigeos, nos amenazaban [...]"

"Por eso de una vez dijimos: '¡aquí no más hay que hacerlo pagar!' [...] o devuelve lo que ha robado, o paga, o se va a rondear de ronda en ronda [...]".

Concretamente, las rondas empezaron a organizar entonces turnos de vigilancia diurnos y nocturnos, en los cuales participaban todos los campesinos desde los 18 hasta los 60 años de edad. Instauraron un sistema de vigilancia armada permanente, haciéndolo de la seguridad y de la defensa temas que han ido penetrando desde entonces en la cotidianidad de los campesinos. En muchos casos, las rondas presentan un armamento bastante rudimentario adquirido por los propios medios de un campesinado que nunca ha querido depender de las FFAA en su aprovisionamiento.

De un modo similar a las rondas, el Quintín Lame logró poner freno a la delincuencia común que disminuyó en la década del 80, en la medida en que se amplió su radio de acción (Peñaranda y Guerrero 1999: 82). Pero a diferencia de las rondas, no tenía los medios para garantizar una vigilancia permanente sobre grandes parcelas de tierras. No contaba con una fuerte territorialidad como sí tenían las rondas en el norte del Perú. Entonces, cuando se retiraba de una zona, a veces se reactivaban las acciones delincuenciales.

Una movilización 'tous azimuts'

El grueso de sus operaciones se articuló en torno a la recuperación y a la defensa de tierras. La multiplicación de las acciones del Quintín en la segunda mitad de la década del 80, coincidió con el mayor proceso de apropiación de tierras por parte de los campesinos en el norte del Cauca. A pesar de esta fuerte correlación, por ahora no hay bastantes estudios empíricos como para afirmar con certeza que el Quintín Lame participó directa y masivamente en estos movimientos de redistribución de la tierra. En efecto, "no hay que olvidar que el peso de la movilización recayó fundamentalmente en las comunidades, las cuales contaron potencialmente con el apoyo [...] del Quintín [...]". "Probable-

mente lo que se dio entonces fue una relación de complementariedad entre los dos actores: el Quintín, que logró expandirse porque encontró apoyo en las comunidades que enfrentaban la violencia desatada para detener su lucha por el acceso a la tierra; las comunidades, que afrontaban una aguda persecución por cuenta de los propietarios de los territorios invadidos y que contaron con el grupo armado como un mecanismo de defensa, que podía activarse, en un momento dado, contra los propietarios o sus aliados, pero que no participaba directamente en las acciones de recuperación” (Peñaranda y Guerrero 1999: 97).

El surgimiento y la estrategia general, tanto del Quintín Lame como de las rondas, se inscriben en una lógica defensiva. Ambas organizaciones constituyen una respuesta a la inseguridad y a la violencia en contextos bastantes diferenciados. Sus acciones se han limitado a territorios circunscritos, aunque en el caso del Quintín siempre existieron tensiones e incertidumbres en cuanto a la postura político-militar que la organización tenía que adoptar. Esto se reflejó a mediados de la década del 80, cuando algunos de sus miembros decidieron integrar el Batallón de las Américas que representó un intento de guerrilla internacional conformado por el M19, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru y el grupo ecuatoriano Alfaró Vive Carajo.

En el nivel operativo, sin embargo, las estrategias han tenido connotaciones más ofensivas. Si no fuese así, ¿cómo explicar el éxito de las rondas en la disminución de la criminalidad delincuencial, y del Quintín en la defensa de los campesinos en su lucha por la tierra? La iniciativa tomada por ambas organizaciones ha tenido a la vez un valor de disuasión, castigo y represión.

Más que por la calidad del armamento y por sus medios de ofensiva, desde el punto de vista militar, el éxito de las rondas y del Quintín se explica por su capacidad de organización colectiva ‘autónoma’ y de enfrentamiento con otros actores de la violencia a menudo más poderosos. Sus acciones cotidianas, bien sean violentas o no, aparecen retrospectivamente como otra fuente que pone en duda si existe un monopolio de la fuerza estatal y si presenta un desafío para las elites locales y para el conjunto de los actores de la violencia en las regiones mencionadas.

Es probablemente en la administración de la justicia, donde las rondas campesinas se han mostrado hasta hoy las más audaces. En algunos casos y después de largos debates, en los cuales podían expresarse de manera democrática todos sus miembros, las rondas han administrado justicia por su propia cuenta frente a la ineptitud y/o corrupción de la Justicia oficial para juzgar a los delinquentes. Estas prácticas de justicia informal se dan también fuera de los circun-

los de las rondas en todo el país. Aunque parecen ser cada vez más rechazadas por una parte de la sociedad civil (urbana ante todo) y por la justicia legal, estas prácticas de justicia privada colectiva han sido toleradas en las zonas de escasa presencia estatal. Esta relativa tolerancia se explica porque no se han reportado demasiadas ejecuciones extrajudiciales de personas, como ocurrió en 1980 cuando fue ajusticiada, con valor de disuasión, media docena de abigeos ante unos 5000 campesinos (Gitlitz 1998: 26).

Las acciones e iniciativas tomadas de la resistencia armada y del desafío, no permiten en sí mismas hablar de movimiento social. Además, la acción colectiva de los movimientos sociales no corresponde sistemáticamente a actos violentos y en todo caso no se limita a una mera dimensión violenta.

Acción colectiva, referentes identitarios y prácticas democráticas

Precisamente, la acción colectiva de las rondas y del Quintín Lame ha ido mucho más allá de estos aspectos violentos. La violencia se ha insertado en un conjunto de demandas político-sociales y de afirmaciones identitarias profusas y complejas. Para estos protagonistas la dificultad ha sido intentar conservar un equilibrio y una coherencia en su movilización entre estos componentes identitarios, estas reivindicaciones y el empleo de la violencia para evitar que ésta tomara un rol predominante en sus acciones.

Con los ejemplos de la guerrilla colombiana y peruana, vimos que este riesgo era particularmente vivaz cuando la violencia se hacía banal hasta invadir casi todos los espacios de la acción colectiva de los grupos armados, que terminaban poco a poco por alejarse de las preocupaciones y demandas de la población civil. Globalmente, podemos afirmar que las rondas y el Quintín no han caído en una espiral de violencia: el Quintín supo regresar a la vida civil a principios de la década del 90, bajo la presión de otras organizaciones indígenas que temían una 'degeneración' de la guerrilla en 'maquina de guerra' y que se volviera un importante foco de militarización adicional en la región; por su parte las rondas, tras haber contribuido a luchar eficazmente contra la delincuencia, han perdido una de sus razones de ser y fuerza en los últimos años.

Una de las peculiaridades de las rondas, como protagonistas sociales y comunitarias, radica en que han propuesto y desarrollado un modelo de autogestión campesino con un alto nivel de integración, representación y participación del campesinado en la vida local. Las rondas han llenado los vacíos de un Esta-

do incapaz de estructurar y regular las relaciones sociales en estas partes rurales retiradas del país.

Las rondas han respondido a un paquete de demandas individuales y colectivas de orden económico, social y de participación democrática. Han sabido tomar en cuenta las inquietudes del campesinado ante la expansión de la delincuencia que amenazaba sus bienes y más profundamente ante el principio de la parcelación de las tierras y la propiedad privada, que es uno de los objetivos de la reforma agraria. También han intentado defender los intereses campesinos de los mecanismos de la economía de mercado y frente a la falta de regulación de los precios agrícolas bajo la forma de marchas, protestas y negociaciones, que son modos de acción constitutivos de cualquier movimiento social. Por sus estructuras internas bastante complejas que abren espacios para la discusión de problemas comunitarios o individuales, la administración de la justicia (abigeato, resolución de tensiones intrafamiliares, casos de mala conducta dentro de la comunidad campesina, etc.) y la toma de decisión en colectividad de manera democrática¹¹, las rondas han contribuido a imponer cierto orden dentro de la vida del campesinado.

Esta nueva forma de regulación ha encontrado a veces la resistencia de otras organizaciones campesinas más tradicionales, como en la Sierra de Piura, con las cuales han entrado en una especie de competencia para la regulación del tejido social.

También los mecanismos de participación en la vida comunitaria han permitido la aparición o el fortalecimiento de sentimientos de ciudadanía. No necesariamente tienen sentido para los residentes u observadores de los grandes centros urbanos lejanos del país, pero sí tienen valor local para campesinos que a veces no cuentan con los documentos legales que acrediten su identidad y su reconocimiento jurídico como ciudadanos peruanos (Huamani et al. 1988: 67).

A partir del tema central de la lucha por la tierra, el Quintín Lame supo también en la década del 80 asumir funciones de representación y defensa de los intereses del campesinado. Sin embargo, se trató ante todo de una defensa física. El Quintín era una guerrilla y no un órgano de debate y toma de decisión, como lo son todavía las rondas. No constituyó un movimiento social en sí mismo en la medida en que estaba en interacción con otras organizaciones de defensa del campesinado más representativas, poderosas e influyentes que él.

11. Para una descripción más detallada de las estructuras rondas y de sus mecanismos de participación y decisión, ver los trabajos de Orrin Starn, John Gulluz y Ludwig Huber.

El hecho es que se insertó, en un contexto regional y nacional más amplio de afirmación de los derechos del campesinado y sobre todo de los indígenas (Sotomayor 1998), es decir un verdadero movimiento social que ligó intereses locales y regionales a dimensiones y aspiraciones de representatividad de carácter más nacional.

El elemento cultural es probablemente más agudo en la conformación del movimiento social que defendió el Quintín Lame, ya que la parte norteña del Cauca en donde se concentró la mayoría de sus actividades es una zona de dominio e influencia histórica de los indígenas paeces. El Quintín facilitó la creación o la reafirmación de fenómenos culturales identitarios. Participó en un proceso de 'reindigenización' (Sotomayor 1998: 114) entre los campesinos paeces que importaron referentes del pasado (voluntad de territorialidad en los espacios socio-culturales de sus ancestros, respeto de sus resguardos, etc.), para mezclarlos con valores y demandas más modernas, como el acceso a condiciones de vida más decentes y a los circuitos del mercado.

Entramos allí en la construcción de solidaridades e identidades que representan un aspecto esencial de la acción colectiva del Quintín y de las rondas. Dicha creación de solidaridades e identidades desborda el único marco cultural.

Retomando la tipología destacada por Alex Mucchielli (1994: 8-9), quien ha reflexionado sobre los fenómenos de identidad y ha incluido el factor cultural en sus análisis, podemos distinguir otras tres grandes categorías de referentes identitarios en constante interacción estructurando el actuar del Quintín Lame y de las rondas campesinas.

Primero, el acceso a la tierra (invasión, atribución de parcelas después de la reforma agraria, etc.), así como la existencia del Quintín o de las rondas como estructuras organizadas dedicadas a la defensa de los intereses del campesinado han servido de base ('referentes materiales y físicos') a la conformación de lazos de solidaridad, reciprocidad y confianza en un contexto de violencia caracterizado por la fragmentación de los espacios sociales. La ronda, por su capacidad de acción y movilización colectivas, permitió superar el temor inicial de los campesinos que no se rebelaban contra los ladrones por evitar ser objeto de represalias (Gitlitz 1998: 25). De la misma manera, el Quintín creó una dinámica de confianza para ocupar y recuperar tierras al defender a los campesinos.

Lo que ha abierto paso a la creación de mecanismos de identidad más marcados y enraizados en una historia colectiva pasada ('referentes históricos').

Así, en el caso del Quintín el hecho de que sus miembros hayan escogido este nombre en referencia a Quintín Lame, un líder indígena que luchó por la defensa de los indígenas en la década de 1910 en Colombia (Castrillón 1973), no es fortuito, es una manera de enmarcar las acciones actuales en un pasado y una memoria colectiva a veces glorificada como un elemento de cohesión comunitaria para darles más fuerza y sentido. Para las rondas, los referentes históricos son más inmediatos. Se trata de una historia que se elabora y se desarrolla en un tiempo presente, gracias a estas organizaciones que no tienen una larga historia pasada. Celebrar la creación de las rondas como lo hacen regularmente los campesinos (Gitlitz 1998: 29), representa entonces una manera de construir la historia inmediata y anclar social e históricamente a estas organizaciones en el presente. Las rondas, como experiencia colectiva, definen su propio horizonte de experiencia e interpretación, que tiene un sentido para el campesinado consciente de sus múltiples funciones en la cotidianidad.

Adicionalmente, los campesinos han asimilado a las rondas como un elemento de cohesión y reconocimiento entre ellos. Les ha dado un status social y un real motivo de lealtad ante el resto de la sociedad ('referentes sicosociales'). Indudablemente las rondas han fortalecido la autoestima de los campesinos (de la Torre 1997: 621). Entonces, no hay que extrañarse de la respuesta de algunos de ellos a la pregunta: ¿quiénes somos?: 'ronderos' (Starn 1991).

Para no concluir...

Las experiencias colectivas llevadas a cabo por las rondas y el Quintín Lame son ricas en enseñanzas y no terminan de sorprender. En pocos años estas dos organizaciones han logrado representar, defender y federar múltiples intereses particulares y colectivos en un contexto de violencia y miedo que antes paralizaba en gran parte la acción colectiva.

Más allá de los logros materiales, como la recuperación de tierra o el descenso en la violencia delincriminal, el éxito de ambas organizaciones se sitúa en un plano de análisis simbólico. Han contribuido a la afirmación y al reconocimiento de identidades colectivas e individuales que se mueven en espacios fluidos entre lo local y lo global y entre el presente y tiempos pasados.

Este reconocimiento se ha traducido de distintas maneras: en términos legales y de prestigio. Así, el Quintín fue en su época el brazo armado y el motor de un movimiento social indígena más amplio, que desembocó en un ma-

yor reconocimiento de su condición sociocultural y de sus derechos en la nueva Constitución de 1991 (Gros 1993) y en una participación más significativa en la vida política legal. Mientras que en el caso de las rondas, el reconocimiento legal recayó directamente sobre sus estructuras. Fueron definidas y reconocidas como organizaciones campesinas con atribuciones específicas.

Por supuesto en su desarrollo y funcionamiento, han encontrado dificultades y han conocido tensiones internas. Las incertidumbres sobre la línea estratégica política del Quintín fueron uno de los factores de división interna y una de las razones de su regreso a la vida civil a principios de la década del 90. Las rondas están sufriendo actualmente su peor crisis después de tantos años de expansión. Tras la fuerte movilización de la década del 80 contra la delincuencia, el ánimo para la vigilancia se vuelve cada vez más débil. Y otras quejas han comenzado a hacerse más fuertes como: la corrupción de los dirigentes, la falta de imparcialidad en la resolución de conflictos, etc.

Esto demuestra la fluidez de los criterios de movilización, oscilando entre estrategias identitarias y utilitaristas, de las pertenencias y de la conformación de la acción colectiva. Ésta, no necesariamente obedece a planes bien establecidos y fijos, evoluciona con el tiempo según los actores considerados, sus intereses, sus percepciones y sus aspiraciones futuras.

En otras palabras, vemos que la acción colectiva tanto de las rondas como del Quintín Lame se define y se descubre esencialmente 'en el camino' y deja abierto el horizonte de expectativas... y de análisis.

Bibliografía

Amparo, Myriam

- 1998 *Práctica social y emergencia armada en el Cauca*. En: María Lucía Sotomayor (ed.) *Modernidad, identidad y desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología/COLCIENCIAS, pp.:110-130.

Apel, Karin

- 1996 *De la hacienda a la comunidad, la Sierra de Piura 1934-1990*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centre National de la Recherche Scientifique/Instituto Francés de Estudios Andinos.

Balencie, Jean-Marc y Arnaud de La Grange (coords.)

- 1999 *Mondes rebelles, guerres civiles et violences politiques*. Paris: Editions Michalon, 1564 p.

- Blanc, Maurice
1992 *Pour une sociologie de la transaction sociale*. Paris: L'Harmattan, 291 p.
- Castillo, Oscar
1993 *Bambamarca. vida cotidiana y seguridad pública*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 38 p.
- Castrillón, Diego
1973 *El indio Quintín Lame*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 264 p.
- Collier, George
1994 *Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*. California: A Food First book.
- Degregori, Carlos Iván
1990 *Ayacucho 1969-1979: El surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dubet, François
1994 *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil, 273 p.
- Espinosa de Rivero, Oscar
1995 *Rondas campesinas y nativas en la Amazonía peruana*, Lima: CAAAP.
- Gitlitz, John
1998 Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú, *Debate agrario*, n°28.
- Gros, Christian
1993 Derechos indígenas y nueva Constitución en Colombia. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, *Análisis Político*, n°19.
- Guzmán, Alvaro, Mario Luna, et al.
1994 Violencia, conflicto y región: Perspectivas de análisis sobre el Valle del Cauca y el Cauca. En: Renán Silva (ed.), *Territorios, regiones y sociedades*. Cali: CEREC, pp.: 180-207.
- Huber, Ludwig
1995 *Las rondas campesinas de Piura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Francés de Estudios Andinos, 132 p.
-

- Lyon, David
1994 *Postmodernidad*. Madrid: Alianza Editorial, 159 p.
- Meyer, Birgit y Peter Geschiere (comps.)
1999 *Globalization and Identity-Dialectics of Flow and Closure*. Oxford: Blackwell Publishers, 338 p.
- Michaud, Yves
1986 *La violence*. París: Presses Universitaires de France, 127 p.
- Mucchielli, Alex
1994 *L'identité*. París: Presses Universitaires de France, 127 p.
- Neveu, Erik
1996 *Sociologie des mouvements sociaux*. París: La Découverte, 123 p.
- Pecaut, Daniel
1994 Violence et politique: Quatre éléments de réflexion à propos de la Colombie, *Cultures & Conflits*, N°13-14.
1999 Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia. En: Francisco B. Leal (ed.), *Los laberintos de la guerra*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores/Universidad de los Andes, pp.: 193-242.
- Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (comps.)
1999 *De las armas a la política*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI, 333 p.
- Pérez, José
1993 *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas*. Cajamarca: CE-DEPAS/ASODEL, 267 p.
- Pizarro, Eduardo
1996 *Insurgencia sin revolución: La guerrilla colombiana en una perspectiva comparada*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI, 267 p.
- Poole, Deborah y Gerardo Renique
1992 *Peru: Time of Fear*. Londres: Latin American Bureau, 212 p.
- Ramírez, Clemencia María
1998 Las marchas cocaleras en el Amazonas. En: María Lucía Sotomayor (ed.) *Modernidad, identidad y desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología/COLCIENCIAS, pp.: 257-272.

- Revel, Jacques (comp.)
1996 *Jeux d'échelles: La micro-analyse à l'expérience*. París: Hautes Etudes/Gallimard/Le Seuil, 243 p.
- Revilla, Ana Teresa y Jorge Price
1992 *La administración de la justicia informal*. Lima: Bustamante de la Fuente, 330 p.
- Sotomayor, María Lucía (ed.)
1998 *Modernidad, identidad y desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología/COLCIENCIAS, 444 p.
- Stern, Orin
1991 *Con los llanques todo barro: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 88 p.
- Tapia, Carlos
1997 *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 160 p.
- Tarrow, Sidney
1997 *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 359 p.
- Tilly, Charles
1976 *From mobilization to revolution*. Mass: Addison-Wesley Reading.
- Torre, Ana de la
1997 Caminos sin reciprocidad: El proceso de las rondas campesinas de Cajamarca. En: Efraín González y Gruno Revesz (eds.), *Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA VI, pp.: 617-639.

Una negociación social en el corazón del Centro Histórico de Quito: comerciantes de la calle y Municipalidad

Anne Collin –Delavaud*

Los acuerdos recientes en beneficio de la rehabilitación patrimonial y de la reactivación económica del Centro Histórico de Quito, han permitido reagrupar una parte de sus antiguos barrios con el Centro moderno, juntos forman actualmente el eje urbano de la capital del Ecuador. Compuesto de espacios diferenciados, heredados no solamente del período colonial, sino de los dinámicos asentamientos producidos desde los inicios del siglo veinte, el actual Centro Histórico está todavía parcialmente marcado por una fase de abandono que abarca unos cuarenta años y que lo había marginado del resto de la ciudad en lo relativo a sus actividades y a su población.

Desde hace unos doce años, aparece una política urbana voluntarista que intenta, a través de una legislación nueva y con la utilización de instrumentos de integración de los actores tanto públicos como privados, reconciliar los espacios con sus habitantes, ya sean éstos residentes o usuarios. Los primeros años se han caracterizado por una etapa de rescate y de restauración de los elementos patrimoniales más importantes del área colonial, que es un conjunto único y que fue reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1978. En los últimos años, después de haber observado lo inútil que era restaurar la riqueza de las iglesias sin disminuir paralelamente los tugurios o la ocupación de las calles centrales por parte de los vendedores ambulantes, las autoridades han iniciado una segunda etapa de rehabilitación urbana, apoyándose al mismo tiempo en la temática económica y social.

* Université Paris III - La Sorbonne Nouvelle

¿Cómo reaccionan los habitantes y los usuarios del Centro frente a las dinámicas geográficas, sociales y políticas que intentan su reapropiación, si esas dinámicas son planteadas por unos actores externos? ¿Qué relaciones mantienen aquellos con estos últimos, es decir el Estado y la Municipalidad, o éstos en calidad de entes patrocinados por las instituciones internacionales y los Estados extranjeros, que financian las restauraciones, tanto del patrimonio mundial, como de los espacios de vida cotidiana? ¿Los grupos sociales, tan heterogéneos, que viven o que participan de las actividades del Centro Histórico y que miran cada día cómo su medio ambiente urbano se transforma, logran reintegrarse a este nuevo Centro a pesar de la exterioridad social de la 'patrimonización'?

Además, ¿de qué manera las modificaciones espaciales y los ordenamientos en curso contribuyen a la transformación social? ¿Ellos han dado nacimiento a auténticos movimientos sociales a partir de los conflictos y de las variaciones en la obra de la planificación urbana? Por ejemplo, ¿las autoridades (tales como el Estado y la Municipalidad) toman en cuenta, en lo sucesivo, las demandas de los 'pequeños actores' agrupados en comités de barrios o en asociaciones?

Por lo tanto, el caso de los 'comerciantes de la calle' se convierte en un fenómeno universal en tiempo de crisis económica, fenómeno que posee una significación particular, pues establece una nueva forma de relación entre autoridades y ciudadanos, éstos últimos calificados como 'informales' en este contexto.

El comercio informal, en el Centro Histórico de Quito, tiene una larga historia hecha de vacilaciones y audacias tanto por parte de los vendedores, como por parte de las autoridades preocupadas de reglamentar esta actividad popular. Por su número creciente, los vendedores de la calle, ambulantes o sedentarios, ocupan el espacio público e incomodan a los otros usuarios. Esta invasión de las veredas y de las calzadas parece limitada a algunas vías mayores, pero cada año el número de calles ocupadas aumenta, intensificando las dificultades para el comercio local, interfiriendo el tráfico de autos y la circulación de peatones. Las medidas propuestas en las últimas décadas son transgredidas, ya que no son el resultado de una concertación entre los actores.

Los conflictos se exacerban en el curso del año 1999, a raíz de la situación de crisis aguda que experimenta el Ecuador en el plano político y económico. Reacomodar esta relación socio-espacial, en un contexto como el enunciado, permitirá comprender la emergencia de este nuevo grupo social y la apuesta por la rehabilitación del Centro Histórico. ¿Cómo los esfuerzos de negociación, entre la autoridad municipal y los grupos de informales, han podido conducir a

un compromiso? Compromiso que reside en la decisión de mantener en el Centro Histórico unos informales transformados en vendedores formales, dotados de un puesto fijo; este objetivo debe concluirse a mediados del año 2000.

El refuerzo de una práctica popular en tiempo de crisis

El desarrollo económico de la ciudad de Quito se ha dado en función del intercambio entre productos de regiones ecológicas distintas, desarrollo afianzado por los diversos mercados de la urbe. Hoy existen permanentemente 41 mercados ubicados en el corazón de la ciudad, aunque su extensión es considerable (40 km. de largo). La atracción del Centro es preponderante, a pesar de esfuerzos como: la construcción de edificios para mejorar la higiene y la seguridad, y la creación de nuevos locales y de sitios adecuados para este tipo de actividades en el resto de la urbe. Así, los vendedores de locales oficiales encuentran más rentable vender en la calle, lo que les permite estar más cerca de sus clientes, clientes que dudan en visitar los centros comerciales, por lo tanto los propietarios de los mismos se instalan sobre las veredas vecinas.

Cuando la Municipalidad de Quito decide en 1999 afrontar con determinación el problema del comercio de la calle, se enfrenta a un sistema de vida complejo y difícil y ante el cual las autoridades municipales de Quito, y de otras ciudades de América Latina, han fracasado.

El comercio informal establecido en el Centro Histórico es una actividad comercial cuyas operaciones se realizan esencialmente sobre la vía pública, actividad alejada de las disposiciones legales y directamente opuesta a las mismas. El vendedor trabaja sin permiso, sin factura, no paga impuestos y utiliza el dominio público (calles, plazas, veredas) y el espacio privado (corredores y patios) para efectuar transacciones de carácter personal. El vendedor puede clasificarse como ambulante o como poseedor de un emplazamiento fijo. El primero camina permanentemente, tiene una desventaja: es propietario de escasa mercadería para ofrecer, ya que él lleva lo que vende. Todo su arte comercial reposa en la aptitud para captar al consumidor de un producto o un artículo interrogando o interpelando al cliente de cualquier modo.

El comerciante que posee un lugar de venta fijo sobre la vía pública tiene más ventajas, ya que puede extender su operación comercial ofreciendo más mercaderías y creando una clientela regular. Ganará, con mayor facilidad, la confianza de sus proveedores para obtener oportunidades de crédito. La elec-

ción del lugar para instalar su comercio es determinante, al igual que su accesibilidad. Esta elección, no es del todo arbitraria: nace de un cálculo económico complejo y de las relaciones con los comerciantes vecinos; depende de la naturaleza del producto vendido, del tipo de clientela deseada y de las presiones más o menos fuertes, que ejercerán los ambulantes, los vecinos y las autoridades. La concentración de vendedores y de compradores en un mismo lugar es la única estrategia posible. Eso explica que la venta ambulante o estacionaria se desarrolle alrededor de los mercados existentes, que en el Centro Histórico son casi todas las edificaciones, y que buena parte de las actividades se den, por lo tanto, en las calles aledañas. No existen, propiamente hablando, sitios creados para el agrupamiento de vendedores ambulantes. Si las calles peatonales ejercen una atracción sobre los ambulantes, ésta es menor que la que ejercen las calles que rodean al mercado¹.

La apropiación del espacio llega a ser un desafío ante el crecimiento de la competencia en las zonas comerciales del Centro. La ocupación de las calzadas y de las veredas es más organizada de lo que parece. Todo se determina en función de normas establecidas por los comerciantes formales e informales. Antigüedad, ocupación efectiva y afiliación a una de las asociaciones de vendedores del barrio se traducen en una suerte de autorización moral para utilizar tal o cual lugar, o de consenso comunitario sobre unos sitios de vecindad, en el que participan también los comerciantes propietarios de un almacén en la planta baja de alguna edificación que da a la calle. En efecto, a pesar de su carácter público, estos emplazamientos en la calle (veredas y calzadas) son objeto de ventas, de arrendamientos y de acuerdos previos con los comerciantes que tienen la calidad de estables y formales. Para conservar su lugar, un miembro de la familia asegura el relevo. Los vínculos existentes entre los vendedores ambulantes y los comerciantes determinan a una forma de reconocimiento mutuo.

Transformarse en vendedor ambulante, es el resultado de una exclusión del mercado formal de trabajo. Es una forma de sobrevivir a partir de iniciativas propias, con un resultado relativamente positivo, de acuerdo a las oportunidades y capacidades de adaptación. El resultado también se basa, en gran parte, en las relaciones de ayuda mutua y de confianza.

Los vendedores se caracterizan por su extrema diversidad, tanto social como étnica, ya que entre los comerciantes de la calle encontramos: mestizos e in-

1 En el Perú, la concentración de vendedores en las cercanías de los mercados se llama 'cinturón', el agrupamiento de los vendedores aislados de los comerciantes tradicionales 'paradita'

dígenas que comparten el espacio urbano desde hace varias generaciones, indígenas migrantes de los campos andinos, afroecuatorianos provenientes de la costa o de determinadas áreas de la región andina, asiáticos que se han establecido hace poco en Ecuador... Los consumidores o compradores, de origen popular, son también muy diversos ya que vienen de toda la ciudad y forman parte de sectores periféricos alejados. Se trata, entonces, de un movimiento popular muy original basado en un grupo social heterogéneo cuya unidad nace de la elección de una estrategia de supervivencia a través del comercio informal. La oposición al desplazamiento fuera del Centro y a las reglamentaciones municipales ha forjado una unidad entre unos grupos habituados hasta ahora a luchar en función de sus condiciones étnicas.

Cuadro 1:

Los comerciantes del Centro Histórico, una gran variedad de circunstancias

vendedores informales
vendedor itinerante sobre la calzada sin detenerse
vendedor estacionado sobre la calzada
vendedor estacionado sobre la acera en la primera línea
vendedor instalado sobre la acera con un escaparate apoyado sobre el muro de un edificio, que en la mayoría de los casos es histórico
vendedor instalado en un corredor de edificio
vendedor en un patio
vendedores formales
vendedor con almacén
vendedor con un escaparate en un mercado oficial cubierto
vendedor en una vivienda

Los productos en venta son muy variados. Las cantidades dependen de lo que el vendedor itinerante pueda llevar sobre él, o de lo que el vendedor fijo o estacionario pueda presentar en su escaparate. Es necesario señalar que se trata frecuentemente de artículos de última moda manufacturados, ya sean importados (generalmente de Asia) o fabricados en el país, productos que son imitaciones mediocres de marcas internacionalmente conocidas. El comercio de ali-

mentos preparados en la calle fue prohibido hace ya varios años y evoca la época en que se produjo la epidemia de cólera de 1991².

Esta estrategia de subsistencia basada en el trabajo, en una débil rentabilidad, en una mano de obra familiar, supone un verdadero pragmatismo y un desenvolvimiento que no aportará riqueza al vendedor ambulante. Comercio de miseria, comercio popular de centro urbano, al que recurren todas las categorías pobres y medias de la ciudad. Un viaje en bus de más de una hora permite unir los 20 ó 30 km. que separan las periferias del Centro, como si fueran complementarios. El trolebús reduce el tiempo para todos aquellos que se encuentran cerca de la línea que atraviesa longitudinalmente la ciudad. Así, una sociedad comercial ha tomado forma en un lugar donde cada uno se aprovecha del otro. Sin embargo, los compradores parecen menos numerosos que los vendedores.

Unos hombres, un espacio urbano particular y una autoridad municipal: una relación socio-espacial conflictiva

Todas estas estrategias son susceptibles de reparo, en el momento en que las autoridades buscan retomar el espacio público en provecho de otros usuarios. La multiplicación del número de vendedores informales no es un hecho nuevo y no es exclusivo de la capital ecuatoriana; todas las ciudades de América Latina conocen el mismo fenómeno, más o menos acentuado en función del contexto económico, 'obligando' a las autoridades a tomar medidas extremas: procedimientos coercitivos para dispersar a los vendedores, salvaguarda de perímetros calificados como prohibidos, apertura de nuevos espacios periféricos... En Quito, la presencia de los informales sobre casi el 30% de las aceras (15.000 m²), en algunas calles bajo la supervisión de las autoridades, es tan fuerte que detiene seriamente los esfuerzos de rehabilitación del Centro Histórico, dirigidos en varios sectores con una dinámica particularmente eficaz desde hace más de 10 años.

El Centro Histórico cuenta con más de 8000 comerciantes informales, concentrados en 22 manzanas, las cuales poseen una población de cerca de

2 Era necesario prohibir la preparación y la venta de comida elaborada en la calle por la epidemia de cólera de 1991. Esta actividad se persigue aún

80 000 habitantes³. Por ejemplo, sólo en 'la calle Ipiales', que constituye el gran mercado informal del Centro Histórico, y que se extiende entre la Plaza de la Independencia y el Convento de la Merced, se agrupan más de 6400 vendedores. Los 1600 restantes, se dispersan en el conjunto del Centro Histórico. Según unas estimaciones más elevadas, habría cerca de 10 000 vendedores informales en el Centro, es decir el 80% de los vendedores informales de toda la ciudad, de los cuales el 66% trabaja todos los días y el 25% dos días por semana. El 80% de éstos vende productos manufacturados: indumentaria, calzado y artículos domésticos, que en su mayoría provienen de Colombia o del continente asiático. Un tercio de ellos tendría domicilio propio. Una de cada seis personas vive en extrema pobreza. Los informales existen oficialmente, no sólo porque son objeto de una encuesta dirigida por la Municipalidad, también porque pagan cada semestre un derecho de ocupación de la calle al Municipio.

Esta actividad comercial es más que seductora, atrae más de 320.000 compradores cada día, que proceden de los otros sectores de la ciudad, el 42,5% del sur y el 30% del norte. Este comercio eminentemente popular es entonces no sólo una fuente de trabajo para los comerciantes formales e informales, sino también una alternativa de adquisición de productos a bajo costo, que no se pueden encontrar en otro lugar de la urbe.

En estos lugares esta atracción cotidiana de miles de personas tiene un impacto considerable: calles llenas de una multitud, donde se confunden vendedores y compradores, residentes y transeúntes. Eso explica que determinadas calles sean inaccesibles para los vehículos y para los transportes colectivos, explica además un uso del espacio público que conlleva unos daños para el complejo histórico⁴, un deterioro de los servicios de infraestructura, unas condiciones inaceptables de venta y de vida para la gente de la calle, unos esfuerzos de saneamiento de las calles superiores a los del resto de la ciudad (20% del presupuesto de EMASEO para un número de manzanas limitadas). Se pueden destacar otras consecuencias: la contaminación medioambiental, hay que añadir también la difícil coexistencia con los turistas, que tienen algunos problemas para acceder a las iglesias y conventos del patrimonio quiteño, el comercio

3 Municipio del Distrito Metropolitano, Quito noviembre de 1999.

4 De hecho existen, por ejemplo, muros pintados, perugas y armazones donde descansan los cobertizos que sirven para la protección de la lluvia, o instalaciones 'clandestinas' con el objeto de obtener electricidad, o atentados a la decoración exterior tales como los clavos incrustados en las esculturas de las fachadas.

callejero provoca cierto recelo, sobre todo cuando es necesario atravesar una multitud a lo largo de varios cientos de metros.

Las autoridades tienen una preocupación adicional, de naturaleza política, que es la de perder la 'governabilidad' de la urbe. En julio de 1996, estas autoridades emprendieron una consulta a diversos actores, formando para este objetivo el Directorio de la Asamblea de Quito, un espacio de concertación sobre los temas prioritarios a juicio de los habitantes. En 1998, esta concertación desembocó en la elaboración del Plan Estratégico Económico y Social del Distrito Metropolitano de Quito. La aplicación de nuevos instrumentos jurídicos, que han sido efectivos en otros sectores, se reutiliza aquí. Es necesario admitir que las autoridades municipales siguen gozando de una buena imagen junto a los organismos internacionales, a pesar de que en el plano interno la crisis económica y política se ha agravado en el curso de los tres últimos años. En ningún caso es necesario renunciar a la lucha contra el comercio ilegal, en este período de recesión económica (marcado por una inflación del orden del 50% y una fuerte falta de inversión), que implica una pauperización creciente.

Así, la gestión municipal, para conservar el apoyo que le resulta beneficioso, debe mantener la meta: la recuperación del Centro Histórico en provecho de todos. De ahí nace la gestión empresarial en consideración de los vendedores ambulantes, cuyo peso creciente rompe el equilibrio deseado. El objetivo de descentralización democrática y de participación comunitaria en la gestión del gobierno local, no es ya una promesa piadosa, porque se concretiza a través de discusiones regulares, por ejemplo con los comerciantes formales, los transportistas, los habitantes. No obstante, ¿por qué fracasó esa idea con los vendedores ambulantes?

Un desafío en un contexto de crisis

Varias veces se ha tratado de restringir los efectos negativos del comercio de la calle: la construcción de mercados cubiertos localizados en la periferia misma de los barrios históricos, la destrucción de viejos mercados no acordes con las exigencias modernas, la obligación de disminuir el número de comerciantes en ciertas calles próximas a los sitios más frecuentados por la administración y por los turistas, constituyen algunos ejemplos. La idea es desplazar a los comerciantes informales acercándolos a sus clientes en otros lugares de la urbe, ya sea en el norte o en el sur, así se han creado tres 'ferias navideñas' en 1998, dos en el sur y una en el norte, para 1200 personas. Su relativo éxito no ha contribuido

a la solución esperada. Se pensó desalojar una estación situada en una quebrada en las afueras del Centro, para instalar en su lugar a los 'ambulantes'. En 1998, la controversia primaba en conocer si 3000 vendedores se quedarían en el Centro y un número similar lo abandonaría, tomando en cuenta el hecho de que en determinadas festividades, en especial las de Navidad, esta cifra se duplica. La otra solución era la reinstalación del comercio al por mayor en lugares cubiertos, para dejar en la calle sólo el minorista⁵. La Administración de la Zona Centro había comenzado negociaciones, desde su creación en 1996, consultando uno por uno a los vendedores ambulantes del Centro. Estas negociaciones fueron un fracaso ya que en aquella época se trataba de retirar el problema hacia los extremos de la urbe.

La oposición a estos proyectos de traslado empuja a un cambio de actitud, que debería favorecer una mejora general de las personas y de sus actividades. El 'Plan de Ordenamiento del Comercio Minorista' anuncia: "en el año 2000, ningún comercio informal en la calle". Los objetivos son más vastos que en el pasado: 1) recuperar el espacio físico para preservar el Centro Histórico de obstáculos. 2) mejorar las condiciones de vida en el plano socio-económico de los comerciantes. 3) favorecer una nueva organización del comercio popular moderno.

Pero en esta ocasión, la Municipalidad⁶ está determinada e interesada en presentarse como el único interlocutor de los diferentes servicios relativos al comercio informal: Dirección de Mercados, Dirección de Higiene, Dirección de Planificación, Policía Metropolitana, Catastro, Dirección de Tránsito, FON-SAL y la Administración de la Zona Centro. Esta última dirige la negociación⁷.

En adelante, el objetivo reservado es ubicar el comercio de la calle en áreas comerciales populares que existen ya en el Centro. Esta dinámica es nueva, pues reposa en la conservación de los 'ambulantes' en el Centro Histórico. Esta decisión sin precedentes tiene lugar después de doce años de confusiones. Para que la sedentarización del comercio sea aceptada por los ambulantes que ocupan las calles hace 10 ó 15 años, es propuesta la adquisición en calidad de propietario de un puesto fijo colocado en venta por la Municipalidad. Se trata de un pequeño emplazamiento (4.3m), sobre el cual el nuevo propietario podrá construir un local.

5 En 1998 los 500 comerciantes mayoristas que obstruían 15 manzanas alrededor del Mercado de San Roque, fueron desplazados hacia nuevas plataformas en el Mercado Mayorista del Sur.

6 Bajo la autoridad del Alcalde Sevilla.

7 Conversación con Mónica Moreira, miembro de la Administración Zona Centro, noviembre de 1999.

En 1999 se inicia una nueva política, afirmada por la intensificación del diálogo con las Asociaciones de Vendedores. Se presentaron diferentes estrategias, una de ellas fue relegar la negociación con los grupos para favorecer la negociación con los individuos. Después de algunos fracasos, ha sido preconizado el diálogo con los líderes de las asociaciones. Una primera etapa lanzada en febrero, consiste en la celebración de numerosas reuniones permitiendo identificar a todos los actores. En abril, la negociación propiamente dicha comenzó con una reunión que integró a más de 500 dirigentes de asociaciones. La reubicación en nuevos locales prevista para el 31 de diciembre de 1999, debería terminarse a mediados del 2000 (el calendario se ha modificado por los sucesos políticos y volcánicos⁸ del año 1999).

Una verdadera organización interinstitucional, cuya secretaría es asegurada por la Administración de la Zona Centro, agrupa al asesor del Alcalde, uno o varios concejales, los delegados de las instituciones involucradas y los delegados de los comerciantes informales. Entre estos últimos, se encuentran las asociaciones formales reconocidas como cooperativas, y las asociaciones ilegales. Este Comité trabaja con un espíritu de concertación y con la voluntad de encontrar soluciones, permitiendo resolver los numerosos obstáculos que se presentan. Una primera reunión agrupó al Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas, la Federación de los Autónomos y la Asociación El Salvador⁹.

Esta primera fase está seguida de una segunda etapa entre los meses de mayo y agosto que consiste en la presentación de los locales que acogerán a los futuros comerciantes. Sin embargo, la crisis económica nacional no facilita el diálogo: ¿Cómo endeudarse en un período de huelgas generales, de quiebras bancarias y de desestabilidad política? La oposición al proyecto se mantiene en el curso de los debates. No obstante se estableció un contacto progresivo, a través de las reuniones entabladas entre la Municipalidad y las asociaciones, cuyos dirigentes debían apoyar el plan del Cabildo. Existieron 260 reuniones en ocho meses. El mensaje que las autoridades intentaron sugerir, después de algunas indecisiones, es el siguiente: "Nadie está obligado a adquirir un puesto fijo, pero el proyecto de recuperación del espacio público continúa".

8 En efecto el año es caracterizado por las explosiones de octubre y noviembre de 1999 del volcán Pituhicha situado junto a la urbe

9 Estas dos federaciones y el frente representan al 70% de los comerciantes informales.

Más de 96 asociaciones sirvieron de relevo a los 6000 vendedores¹⁰ en esta negociación reagrupando cada una de 30 a 300 asociados. Varias asociaciones se reunieron para conformar o constituir el Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas. En el curso del año de 1999, la unión de los comerciantes tradicionales en el seno de una Federación les ha permitido adquirir una rápida ventaja de presión. Un acuerdo con la Municipalidad llega finalmente, se firmó el 17 de agosto de 1999 por el presidente del Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas (3500 vendedores) y el presidente de la Asociación El Salvador (450 comerciantes).

La etapa de inscripción sólo arranca, realmente, en los tres últimos meses del año: en noviembre de 1999 se encuentran en el padrón 4000 inscritos. Cuando una asociación acepta, todos sus miembros se inscriben. Un independiente también puede inscribirse por su propia cuenta. Está prohibido revender el puesto durante 5 años. Sin embargo, éste puede ser arrendado.

No obstante, sólo 200 personas habían respondido al llamado lanzado en julio y agosto, de forma conjunta con los miembros de las Asociaciones. ¿Pero hasta qué punto podían rechazarlo los comerciantes? La determinación de las autoridades fue amenazar con la expulsión de los comerciantes no reinstalados a partir del 1 de enero del 2000.

Los nuevos locales comerciales

Los nuevos locales están, en parte, situados en los centros comerciales existentes y también en las plazas de estacionamiento recién construidas. La búsqueda de estas áreas ha dejado en evidencia las disfunciones antiguas y las más próximas: baja y mala utilización de las zonas comerciales tradicionales, la subutilización de las nuevas plazas de estacionamiento, terrenos vacíos y rehabilitación de domicilios con locales no usados. Los lugares elegidos son el fruto de la negociación empresarial con las asociaciones de comerciantes informales.

10 Las estadísticas son inciertas. La cifra de 6000 vendedores fue obtenida en la operación de registro de locales comerciales dirigida en 1999. La cifras determinan que el 53% de los vendedores son miembros de una asociación.

Cuadro 2:

Los emplazamientos previstos para los nuevos comerciantes populares

Barrios	Emplazamientos
Estación El Tejar	1185
Centro Comercial Plaza Hermano Miguel	869
Centro Comercial Ipiales	239
La Merced	288
Centro Comercial Granada	467
Montúfar	452

Fuente: Administración de la Zona Centro 1999.

NB. Están previstas, igualmente, en el Sur de la ciudad 1484 plazas en el antiguo caual y 444 en la plataforma de la Rodrigo de Chávez. En el Norte, en el sector de la Bogotá y América.

El costo de los trabajos para crear estos locales se eleva a 11 millones de dólares, comprendiendo de una parte el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un monto de 4,1 millones de dólares, y de otra parte las cuotas pagadas por los vendedores después de su inscripción. La infraestructura de base (agua, electricidad y alcantarillado) es asumida por la Municipalidad, mientras que el vendedor construye los muros y el techo del local (caseta)¹¹, donde trabajará protegido de los cambios atmosféricos y la contaminación, y donde podrá utilizar los servicios sanitarios y los servicios de una guardería.

La Administración Zona Centro (Municipalidad) asegura todas las negociaciones y la contraparte obligada en el marco de los acuerdos del préstamo del BID¹², la Empresa del Centro Histórico es quien asume la calidad de operador principal en lo relativo a las construcciones de los locales, aportando una significativa contribución financiera (el 60% de los trabajos de arreglo interno fueron terminados en noviembre de 1999). Al mismo tiempo tienen lugar obras importantes en las periferias norte y sur para favorecer a las instalaciones comerciales que van a recibir a los vendedores y de esta manera evitar su refugio sistemático en el Centro de la urbe.

11 El nuevo comerciante economizara los costos por el alquiler de un local de almacenamiento (bodega) y por la ayuda solicitada a un cargador.

12 Un préstamo de 41 millones de dólares fue entregado por el BID en 1995 y administrado por la primera Sociedad de Equipamiento Mixto del Ecuador, la Empresa del Centro Histórico. Su acción se basa en los trabajos de mejora del Centro (Plazas de Estacionamiento, Museos, etc.).

Una auténtica negociación donde cada uno desee sacar fruto del otro sin perder, pero sobre todo sin dejar de lado el honor. El contexto político y económico es decisivo, la Municipalidad desea alejarse de la imagen de gestión corrupta ejercida por ciertos servidores del Estado y ciertos banqueros, gestión que ha provocado en el seno de la población una grave crisis de confianza en las instituciones estatales y en las autoridades.

La administración municipal ha cosechado sus frutos. Las mejoras en las condiciones de vida en el Centro Histórico son reconocidas por los habitantes¹³. Varios talleres de rehabilitación de edificaciones están en curso. Los grandes trabajos de restauración ordenados por las instituciones internacionales y por los países extranjeros, están casi terminados. Es necesario entonces rescatar esta reapropiación espacial.

Durante el año 1999, los proyectos comunitarios en todo el Distrito de Quito lograron un apoyo por parte de la Municipalidad. Así, grupos organizados en comités de barrio, o en comunidades de interés, solicitaron el apoyo de la Administración de la Zona Centro para realizar trabajos (pavimentación de calles, patios para escuelas, etc.) que se han convertido en muy onerosos para la institución municipal en el presente periodo de crisis. Se firmó un acuerdo de cogestión entre los comités, la Municipalidad y el Ministerio de Obras Públicas por el que se ofrece asistencia técnica y materiales; los trabajos se efectúan bajo la modalidad de minga (reunión que tiene por objetivo la realización de una tarea colectiva) de acuerdo a la tradición andina. Sin esperar el final de la crisis, se han realizado 400 obras de carácter primario durante 1999, con una reducción de costos del 30 al 40%. Estos logros suponen, evidentemente, una apropiación colectiva del proyecto de crear una organización, que debe enfrentarse a un interlocutor único, que es una persona responsable de la Administración de la Zona Centro, la misma que se encarga de efectuar los controles junto con las instituciones especializadas del Centro Histórico, así como de asegurar el seguimiento de los trabajos. Por la crisis económica, los vendedores demandaron de la Municipalidad su indulgencia respecto de los precios de los locales, y que garantice la obtención de un local en el Centro en un lugar comercialmente activo. Se han realizado varias visitas a determinadas instalaciones, y se acordó una subvención del 50%, y la posibilidad de comprar a crédito en 24

13 Las tres cuartas partes de los ciudadanos (1564 entrevistas) estiman positivas la salvaguarda y rehabilitación del Centro Histórico. Cf. *La ciudad en un patrimonio de la humanidad, mutaciones y recomposiciones urbanas (1908-1996)*. Tesis de K. Peyronie, Universidad de París VII (350a.)

cuotas de 240.000 sucres cada una. Un puesto tiene un valor de entre 10 y 12 millones de sucres¹⁴ (el precio inicial era de 14 millones de sucres).

Entonces, el año de 1999 está marcado por los avances y las pausas dentro de la negociación; numerosos problemas retrasados y no resueltos. De ahí nacen varias inquietudes en los comerciantes: ¿Cómo lograr la adecuación de un local situado en una plaza de estacionamiento? ¿Cómo obtener nuevos plazos o moratorias de pago? ¿Podremos mantener el derecho de vender en la calle, al menos hasta que los locales estén listos, después de la fecha fatídica del 31 de diciembre de 1999 (el límite para las inscripciones se aplazó hasta marzo-abril)? El 31 de diciembre simboliza el advenimiento del 'Tercer Milenio', éste debería marcar la puesta en marcha del objetivo central del proyecto de rehabilitación del Centro Histórico: "Un nuevo milenio sin comerciantes en la calle".

FLACSO . Biblioteca

La transformación social, lo más importante

El 'vendedor informal' conlleva en cualquier parte del mundo, un conjunto de características negativas: incomodidad, inseguridad, ilegalidad... Una de las múltiples caras de la pobreza, con grado de tolerancia mayor si se trata de una mujer y de sus hijos... Las medidas actuales tienen por objeto romper este status negativo por otro oficial, el de 'comerciante minorista popular'. Este reconocimiento de las autoridades con respecto a su profesión, al momento de la inscripción en la lista de futuros propietarios de un local, representa desde ahora una significativa conquista psicológica. Estas gentes, que sólo eran vendedores de la calle, llegan a convertirse en verdaderos comerciantes. Transformándose en comerciantes, obtienen a su vez la calidad de propietarios de un bien en el Centro Histórico, que podrá eventualmente ser arrendado o vendido. Y ejerciendo una actividad legal en lo sucesivo, estos comerciantes deberán someterse a impuestos, y por lo tanto la facturación se convertirá en obligatoria¹⁵.

Para lograr con éxito esta 'mutación', es necesaria una formación en gestión y en contabilidad, que será dada a los nuevos comerciantes populares para facilitar su integración en el mundo formal. Por otra parte, desde hace un

14 Un dólar americano a finales de 1999 equivaldrá aproximadamente a 18000 sucres. La inflación en 1999 está en el orden del 60%.

15 Se decidió establecer una tarifa fija de sustitución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cada semestre

año los comerciantes están habituados a la vida asociativa y su acción sindical debería reforzarse. Es indispensable que mejore la movilidad social, así como la adquisición de las destrezas antes enunciadas que favorecen el desarrollo de la capacidad microempresarial de los nuevos comerciantes. Esta política puede contribuir así al fortalecimiento de la organización popular en términos de participación democrática.

Este programa concreto forma parte de un proyecto más extenso, en el mismo Centro Histórico, abarcando específicamente a los grupos sociales y a las personas en situación de fragilidad (niños, mujeres, personas de la tercera edad). No es la pobreza el verdadero objetivo, pero sí el criterio de vulnerabilidad de las personas¹⁶. Las actividades sociales reciben el apoyo institucional de la UNESCO, en el marco del Programa de Desarrollo Social Sostenido, que recibe créditos de la Unión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una ayuda particular se entrega a los *infantes y a los jóvenes* con problemas, aplicando un nuevo sistema de protección jurídica. La puesta en marcha de una política de prevención, juntando proximidad y atención (Patronato San José) con una mención, por primera vez, a favor de las personas de la tercera edad, tan numerosas en el Centro Histórico, constituye igualmente una tentativa de aplicar una política de salud pública.

Está en curso un enorme trabajo de identificación de las comunidades y de su dinámica¹⁷. Todo un programa de comunicación, reuniendo a los diversos actores, se efectúa con el fin de crear una movilización ciudadana consciente y orgullosa de vivir y de trabajar en el Centro Histórico¹⁸. El desarrollo sostenido del Centro pasa por el mantenimiento de las actividades que han suscitado una dinámica local durante las décadas pasadas. Se impone con fuerza la evolución del comercio informal, ya que el proyecto prevé la asignación del 22% de los recursos en programas de formación de microempresarios y proveedores de servicios de pequeñas unidades, capaces de asegurar la permanencia de los *'ambulantes'* en el Centro. El programa de *'Micro Empresas'* busca unir por más tiempo las actividades de los otros componentes del proyecto social, pro-

16 En el conjunto de la zona centro que se extiende desde el Panecillo hasta Guapulo, la pobreza afecta al 58% de los 200 000 habitantes (1998).

17 ¿Hablamos de 300.000 'flotantes' en el Centro? Con el fin de determinar quienes son ellos, se está creando un banco de datos, bajo la iniciativa de la Administración Zona Centro.

18 Cf. Proyecto de Sostenibilidad Socio-Cultural del Centro Histórico de Quito. Hacia un desarrollo culturalmente apropiado. Empresa del Centro Histórico de Quito/BID/UNESCO 1999

moviendo el sentimiento de pertenencia al Centro Histórico y la armonía de los negocios con el medio ambiente patrimonial y cultural.

¿Cuáles son los límites de esta reapropiación del espacio público y de esta transformación social?

Los criterios de selección del vendedor informal, parece que se han basado en la antigüedad de su actividad en el Centro y en su inscripción en 1999, más que en su participación en una Asociación. De esta manera, han sido aceptados los candidatos individuales.

¿Qué pasará en el año 2000 cuando nuevos vendedores ambulantes se presenten como candidatos a la adquisición? No serán aceptados en las calles del Centro Histórico, y podrán ser objeto de persecuciones policiales. Se corre el riesgo de una importante confusión, porque está previsto que ciertos vendedores puedan quedarse y continuar ocupando la calle: vendedores de cigarrillos, de periódicos, de helados, etc. La gran aventura descansa en el éxito comercial del proyecto. Una vez rehabilitados los locales comerciales, ¿podrán éstos atraer a los clientes? Los que se encuentran en los centros comerciales, ¿serán más rentables que aquellos que se encuentran en las plazas de estacionamiento?

Por otra parte, los comerciantes tradicionales (formales) hacen cierta presión para obtener ellos también un reconocimiento de sus dificultades, acentuadas en el período de crisis, como son por ejemplo: la rehabilitación de los comercios, la adquisición de un local a costo de mercado sin subsidio, y la cancelación de los impuestos. ¿Cómo administrar la competencia que va a instaurarse entre estos comerciantes y los 'minoristas populares' reinstalados, entre el almacén y la caseta?

Los comerciantes de los mercados situados en el sur y en el norte de la ciudad, por su lado, no están de acuerdo con la creación de ferias libres, que nacieron hace poco para fijar a los ambulantes, y que para ellos son fuente de contaminación y de crecimiento de la pequeña delincuencia.

Conclusión

En el curso de las últimas décadas, el contexto económico y social ha suscitado el nacimiento y la consolidación de movimientos populares urbanos que inten-

tan, fundamentalmente, encontrar unas alternativas susceptibles de mejorar el nivel de vida de los nuevos ciudadanos. La organización de los sectores de rentas débiles nació de su movilización esporádica, o más o menos regular, de la necesidad de afirmar su existencia para conquistar un lugar en la ciudad y para conservar los triunfos estratégicos de su subsistencia.

Frente a ellos, en un nuevo contexto democrático, cobran impulso ideas ajenas al respeto de los derechos del hombre. Pero también las autoridades están obligadas a trabajar de otra forma con la realidad. Desde ahora, la estrategia de ocupación de la tierra ha cambiado en las periferias urbanas, con la implementación de nuevas regulaciones que han modificado la propiedad ilegal en legal, permitiendo la transformación de los arrabales en barrios populares consolidados.

¿Puede convertirse en un callejón sin salida la regulación del comercio de la calle? En el año 2000, Quito recuperará algunos cientos de metros cuadrados de espacio público compuesto de aceras y de calzadas del Centro Histórico para facilitar el tráfico normal de vehículos y de peatones. Unos cientos de pequeños comerciantes populares estarán ubicados en el Centro Histórico e intentarán atraer a los clientes a sus nuevos locales. El orden es perfecto, ¿pero tendrá lugar el éxito comercial esperado? Y aquellos que han llegado recientemente, ¿no obtendrán una legislación similar? En caso de fracaso, ¿los ambulantes continuarán o regresarán a vender directamente en la calle?

Era necesario intentar, a cualquier precio, el éxito de este programa¹⁹. Este hecho puede darse gracias a las numerosas reuniones de las poblaciones marginales que están asociadas a la gestión urbana. La democracia participativa puede mejorar las condiciones de vida y el éxito comercial. Si no es el caso de la sedentarización en los puestos fijos será una 'enmienda negativa' agravando la pobreza. Una democracia participativa y redistributiva es absolutamente necesaria, ya que la reclaman los movimientos sociales de alcance nacional en el curso de los últimos meses.

Es el precio que los quiteños deben pagar para reintegrar su centro urbano. Visitar su patrimonio restaurado y descubrir por primera vez los tesoros ocultos en los conventos puestos a disposición del público gracias a un trabajo

19 Ambaro, ciudad de la Sierra a 200 Km al sur de Quito es un ejemplo interesante: 6000 vendedores de la calle fueron reinstalados en un periodo de 4 años, de los cuales 1700 en 1999.

museográfico de gran calidad²⁰. La calle vuelve a encontrar otras actividades temporales y culturales en esta ocasión. La rehabilitación del centro urbano se revela mucho más compleja que la restauración del arte producido en el siglo XVI.

El sujeto patrimonial permanece como un tema fundamental. ¿A quién pertenece el Centro Histórico? ¿Quién decide acerca del Centro Histórico?²¹. El desarrollo social permanente, incluyendo una dimensión patrimonial, es una empresa de largo aliento que comienza a tomar vida²².

Bibliografía

- Andrade, Ana María
1987 *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. DESCO, FO-VIDA.
- Carabello Perichi, Ciro
1999 *Centros históricos y turismo en América Latina: Una polémica de fin de siglo*. FLACSO, Sede Ecuador.
- Carrión, F.
1999 Doce temas, ocho ausencias y una conclusión sobre los centros históricos en América Latina, FLACSO, noviembre 1999.
- ECHO/BID/UNESCO
1999 *Proyecto de sostenibilidad socio-cultural del centro histórico de Quito: Hacia un desarrollo culturalmente apropiado* (Empresa del Centro Histórico).
- Grompone, Romeo
1985 *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*. DESCO.
- Instituto Geográfico Militar
1992 Atlas Infográfico de Quito. Quito: IGM/ORSTOM.

20 El turismo interno, fue olvidado en los programas de planificación, a pesar de su discreción mediática, produce seguramente y regularmente más que el turismo internacional, tocando de forma directa a centenares de pequeños actores urbanos. Cf. Ciro Carabello Perichi, "Centros Históricos y Turismo en América Latina: una polémica de fin de siglo", FLACSO Sede Ecuador 1999.

21 Preguntas formuladas por F. Carrion en "Doce temas, ocho ausencias y una conclusión sobre los centros históricos en América Latina", noviembre de 1999.

22 El Ecuador, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda, ha creado un programa Nacional de Rescate de 100 Centros Históricos (1998-2000) con un objetivo de sustentación social.

Peyronie, K.

De la ciudad en un patrimonio de la humanidad: Mutaciones y recomposiciones urbanas (1908-1996). Tesis de la Universidad de París VII, 350 p.

Quito, Distrito Metropolitano

El comercio informal en el Centro Histórico de Quito: Análisis cuantitativo. Cuaderno de la Administración General-5-1997.

Quito, Distrito Metropolitano - Administración Zona Centro

1999 Breve síntesis del Proyecto de Ordenamiento y Modernización del Comercio Minorista. Quito, 28 p.

Walter, Doris

1993 Los vendedores ambulantes en Lima: Organización de su actividad y estrategias de acción. París: Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL). 15 p.

Movimiento indígena y transformación política

Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)

Pablo Ospina*

La modernización y el sistema político¹

Si la democracia es 'el gobierno del pueblo', o quiere serlo, tiene delante un desafío: expresar en su seno las demandas y las aspiraciones de todos aquellos sectores sociales que forman la sociedad ecuatoriana. Toda democracia tiene el mandato de recoger y canalizar institucionalmente esas demandas. ¿Puede la democracia ecuatoriana dar una forma institucional a las aspiraciones de todos esos sectores? Una democracia necesita actores que puedan definir sus quejas y expresarlas, en una palabra: que sepan lo que quieren. Pero la democracia ecuatoriana se instaló en una sociedad desgarrada por viejas exclusiones estructurales de varios siglos. Están excluidos los más pobres entre los pobres. Se nota la ausencia secular de grupos étnicos enteros, de pueblos con costumbres y organizaciones sociales propias. Se advierten rupturas regionales, que han acompañado la historia nacional de dos siglos. Exclusiones sociales, étnicas y regionales seculares. Sobre esa sociedad se afincó, hace veinte años, un proyecto de integración democrática. Esta democracia se encuentra de pronto obligada a responder a una pregunta dramática: ¿es posible incluir a todos en un diseño institucional capaz de manejar el conflicto social y político dentro de los límites fijados?

* Investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos

1 El siguiente trabajo recoge y completa un trabajo previo (nunca publicado) con motivo de los veinte años del regreso al orden constitucional (Ospina 1998).

El conflicto es un invitado inevitable de toda sociedad y de todo proceso social. No se trata de buscar evitar lo inevitable sino de confinarlo dentro de límites que permitan manejarlo con los menores costos y los mayores beneficios generales. A veces es mejor que los conflictos latentes (y por tanto ocultos) aparezcan y se desarrollen. De esa manera la sociedad podrá identificar y atacar los problemas de los que es expresión. La democracia ofrece una serie de mecanismos para manejar esos conflictos. En el Ecuador predomina para muchos la creencia de que esos mecanismos no son aceptados, ni siquiera por los dirigentes políticos que los usan, diseñan y viven de ellos. Se los utilizaría exclusivamente, en realidad, como una buena excusa para argumentar y legitimar posiciones previas. La institucionalidad democrática no sería, entonces, para los actores plenamente legítima y universalmente aceptada. Conviven, junto a los mecanismos institucionales de la democracia, los viejos instrumentos de control político propios de una sociedad de antiguo régimen.

Se podría argumentar que estos temas no estuvieron en la agenda del período histórico que se abrió en 1978. El sistema político no habría sido diseñado para tratar, reformar o siquiera considerar cambios estructurales. Su diseño respondería más bien a un ensayo de administración de los conflictos, no a una búsqueda de respuestas a sus causas profundas. Esta última lectura es posible; pero ¿ha sido eficaz en esa administración? El Ecuador es un país con una vieja tradición de conflictos mitigados y caminos indirectos. ¿Cómo explicar de otra manera tan pocas respuestas violentas a fracturas tan profundas? La violencia abierta no ha sido un componente relevante del conflicto político ecuatoriano a pesar de las desgarradoras injusticias que lo aquejan. Esto no quiere decir que no aparezcan esporádicamente en la política y que la vida cotidiana no esté tamizada de violencia. Pero las grandes rebeliones, los conflictos armados, las secesiones regionales o étnicas no son parte de la tradición nacional. La violencia ha huscado los subterfugios de la vida cotidiana. Se ha escondido y, en cierta forma, 'diluido' en los hogares, en las comunidades, en la delincuencia, en la administración de la justicia por mano propia. Aunque el Estado ha administrado la violencia y la ha usado, legal o ilegalmente, cuando la juzgó necesaria, su empleo ha estado hastante confinado. Basta comparar el caso ecuatoriano con el de los vecinos andinos o latinoamericanos, donde la violencia política tiene proporciones épicas y matices delirantes. Alguna virtud habría, pues, en un sistema político y en un régimen jurídico y judicial que ha confinado la violencia y ha logrado administrar el conflicto sin explosiones desgarradoras (esta idea fue expresada ya por Fernando Bustamante 1998a).

La pregunta es ¿ha sido el régimen político formal, ha sido la democracia, la que ha permitido esta hazaña de la 'governabilidad'? Muchos autores han encontrado explicaciones alternativas: el manejo del poder y del gobierno se hace en realidad por fuera del régimen político e institucional vigente. En las relaciones clientelares, en la corrupción cotidiana y en el tratamiento disperso y segmentado de los actores sociales, se pueden hallar los mecanismos más eficientes que explican ese conflicto de bajo perfil y esas permanentes soluciones a medias.

Creemos legítimo argumentar que la democracia de los últimos veinte años ha sido un intento explícito de darle al conflicto ecuatoriano nuevas vías de administración. Una administración 'racional', casi tecnocrática, 'moderna'. La democracia ecuatoriana, su constitución y su régimen representativo son hijos de los cambios profundos operados en la sociedad, en el Estado y en las aspiraciones sociales del Ecuador desde mediados de la década del 60. Ese es, precisamente, el contenido del proyecto 'modernizador' de la política nacional. Esa propuesta respira por los poros de la Constitución de 1978.

Toda democracia debe resolver un dilema: cómo asegurar oportunidad y eficiencia en la toma de decisiones y lograr, al mismo tiempo, una efectiva participación y representación social en su seno. ¿Cómo tomar decisiones a la vez ejecutivas y democráticas? Todo gobierno debe resolver al instante una multitud de asuntos maniobrando entre presiones e intereses desiguales y, en ellos, situar el perfil de sus propias opciones sociales y filosóficas. La labor de gobierno es un ejercicio de construcción de una propuesta global para la sociedad desde una multitud de 'coyunturas' variadas, cambiantes y repletas de ramificaciones inesperadas.

En ese marco, a lo largo de los últimos veinte años de régimen constitucional fue tomando forma un debate: el llamado 'problema de la gobernabilidad'². Frecuentemente, en el debate político de los últimos años, este tema ha sido entendido como la solución a una pregunta: ¿cómo evitar las permanentes obstrucciones que se interponen a la labor de gobierno? ¿Cómo aplicar una política de gobierno con mayor libertad de maniobra sin verse obligado a ceder con enfermiza obediencia a una multitud de compromisos particulares? La mayor parte de los líderes políticos, pero sobre todo aquellos que ejercieron fun-

2 La bibliografía nacional e internacional al respecto es muy amplia. Remitimos al lector a cuatro referencias nacionales iniciales. CORDES 1996, los números monográficos de "Ecuador Debate" de diciembre de 1993 (No. 30) y de diciembre de 1997 (No. 42), y Sánchez Parga (1998).

ciones ejecutivas, coincidían, a mediados de la década del 90, en la necesidad de reforzar las atribuciones del ejecutivo y en liberar a ciertas funciones del estado (particularmente las que tienen relación con la administración judicial y con la definición de las políticas económicas) de su dependencia frente a las coyunturales correlaciones de fuerzas políticas. Se añade a ello una permanente presión para reformar el sistema electoral de manera que refuerce a los partidos mayoritarios y que evite el fraccionamiento de fuerzas políticas en el Congreso³. En 1995, el todavía vicepresidente Alberto Dahik, cuando enfrentaba el juicio político, resumió en una frase el pensamiento de toda una generación de políticos: había que poner término al 'canibalismo político' imperante en las instituciones del Estado⁴. Ese consenso creciente entre las principales corrientes políticas del Ecuador alimentará las reformas constitucionales de 1998 y animará el discurso y la conducción de la Asamblea Nacional que llevó a cabo dichas reformas bajo la dirección de Oswaldo Hurtado, uno de los principales mentalizadores de esta postura.

La reforma del sistema electoral, a pesar de las vicisitudes, no ha tenido el resultado esperado. Viabilizada, después de varios intentos fallidos, por el Plebiscito de mediados de 1997, se aprobó un sistema de votación por candidatos individuales dando fin al sistema de representación proporcional de listas de candidatos en las elecciones de diputados provinciales (el sistema proporcional se mantuvo para los 12 diputados nacionales). En las dos elecciones en las que se ha usado el nuevo sistema se ha podido ver que se logró eliminar, en efecto, la representación proporcional de las provincias grandes, pero a la larga no se ha reducido significativamente la fragmentación de las fuerzas políticas en el Congreso, porque en las provincias pequeñas sigue expresándose la fragmentación real de la sociedad. En realidad, este sistema debía ser completado con la introducción de un nuevo mapa de 'distritos electorales', para cuyo diseño faltó consenso en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998). Esto ha contribuido a mantener una cierta 'proporcionalidad' de facto (hasta ahora) en el voto y en la representación parlamentaria.

3 Sánchez Parga (1998: 43-5) expresa bien esta posición: el problema derivaba de confundir la 'representatividad' del sistema político con la 'representación proporcional' del sistema electoral. Ello habría llevado, junto a otros factores, a entender la democracia como un excesivo participacionismo. En resumen: "el sistema electoral incentiva la multiplicidad de partidos, una dispersión parlamentaria irreconciliable y una oposición mayoritaria al Gobierno en el Congreso".

4 Encontramos un buen resumen del juicio a Dahik y de sus implicaciones en Equipo de Coyuntura del CAAP (1995).

Como bien lo señaló Fernando Bustamante (1997), este debate ha sido extremadamente formal. Al concentrarse exclusivamente en la viabilidad de los 'mecanismos' de gobierno, se ha olvidado problematizar los 'proyectos' políticos que se pretenden impulsar. Tal vez el problema no es exactamente la falta de mecanismos suficientes para gobernar, sino que la sociedad se resiste al proyecto modernizador que se le impone. El fondo del problema de la gobernabilidad radicaría en las estructuras de la sociedad ecuatoriana, en sus sistemas tradicionales de ejercicio del poder y en una incompatibilidad de fondo con la propuesta de una administración 'racional', 'técnica' y 'moderna' de su desarrollo⁵. Por otro lado, los sistemas tradicionales de administración política habrían mostrado logros importantes pocas veces resaltados, el Ecuador carece de conflagraciones ardientes, desgarramientos fraticidas y soluciones dramáticas. El país evitó de esta forma las soluciones 'heroicas' y los extremos de un conflicto abierto, a pesar de tener las mismas injusticias que lo justifican y explican en muchos otros países de América Latina (ibid.).

Pero además, la deficiencia de la gobernabilidad no puede ser reducida a una solución de los conflictos institucionales, sino a encontrar los mecanismos por los cuales se puede cubrir la brecha entre el mundo de 'la política' y el mundo de la vida social. La pregunta es: ¿cómo superar la desconfianza, la falta de credibilidad y la falta de representatividad en el sistema político nacional? ¿Cómo asegurar que los actores y sus conflictos se expresen directa y transparentemente en la escena política, en la vida institucional y en el mismo terreno electoral? Visto así el problema, el reforzamiento de la autoridad del ejecutivo no apunta a resolverlo porque de lo que se trata no es de solucionar los conflictos dentro del sistema político, sino su relación con la sociedad que debe representar y expresar. La pregunta es: mediante qué mecanismos se actúa en las instituciones para hacerlas más accesibles a los ciudadanos y a las organizaciones sociales, y mediante qué mecanismos se fortalecen los actores que no son capaces de actuar y de buscar representación o participación. La gobernabilidad ha sido entendida como una respuesta al primer dilema: la eficiencia del sistema para cumplir sus fines. Falta entenderla como una respuesta al segundo: cómo construir una sociedad democrática en la que todos participen en el proceso de construcción de los mismos fines. Los objetivos que la sociedad se impone no son un supuesto sino un problema.

5 "El Ecuador se resiste a esta forma de la racionalidad y prefiere su lenta, pantanosa y plácida vida de ineficiencia" (Bustamante 1997: 62).

Quiero mostrar en este texto, a partir del caso del conflicto indígena en Ecuador, cómo el sistema político ha procesado el conflicto, integrado las demandas que expresa y asegurado, al mismo tiempo, la continuidad de sus estructuras de base. Es como si la política 'moderna' hubiera heredado el 'camaleonismo' y la flexibilidad de los modos 'tradicionales' de dominación. Quiero mostrar cómo, y hacer unas pocas hipótesis sobre por qué el proyecto de modernización de la política ecuatoriana ha incluido mecanismos de adaptación e inclusión de demandas concretas, a veces revolucionarias. En efecto, el caso de las demandas indígenas, ancladas en siglos de dominación y administración étnica, es emblemático y simbólico. Tal vez pocos procesos tienen raíces más antiguas y responden a más hondas condiciones estructurales. Y sin embargo, los cambios institucionales logrados por la movilización indígena de una década son alucinantes. ¿Cómo y por qué razones estos cambios revolucionarios se aceptan con relativa facilidad, sin anestesia y casi sin dolor? Esta pregunta orienta el recorrido de las siguientes líneas.

El conflicto indígena (1990-1998)⁶

Como todo proceso social importante, el 'levantamiento indígena' de junio de 1990 no se puede explicar por razones simples. Aunque fue convocado por organizaciones indígenas plenamente identificadas, no fue precisamente previsto: tomó al país por sorpresa. Sin embargo, fue el resultado de una acumulación de historias fallidas y de varios siglos de distancia entre el país real y el país previsto por las instituciones modernas. Varios autores han insistido en algunas causas económicas inmediatas que explican parcialmente la dimensión del levantamiento. Un acontecimiento como éste, encaramado en siglos de desencuentros e injusticias, también debe explicarse en una coyuntura, en un momento histórico determinado provisto de condiciones especiales que le dan su forma definitiva y que explican por qué razón ocurrió precisamente en ese momento y no en otro.

Una de las tesis más conocidas es la que postula el problema de la diferencia entre los precios de los productos agrícolas y los precios de los insumos que los campesinos debían adquirir para producir (Rosero 1990). Fue una de las de-

6 La movilización indígena, así como sus propuestas instruccionales en la década del 90, ha favorecido la aparición de una muy abundante bibliografía. Remitimos al lector solo a algunos de los textos más importantes: VV.AA (1993), Albán et. al. (1992), Torres (1996), León (1994).

mandas más comunes expresadas por los campesinos que participaron en las movilizaciones. En realidad a lo largo de tres décadas, desde el inicio de la reforma agraria en 1964, la vinculación de los campesinos serranos con los activos mercados urbanos fue acenruándose progresivamente. Aunque muchas comunidades están vinculadas secularmente a los mercados de bienes y los mercados laborales, desde la década del 60, la vinculación mercantil se hizo masiva y directa, y penetró en los más hondos cimientos de las comunidades andinas.

De hecho, no solamente cambiaron los hábitos de consumo y de producción, sino que muchos campesinos se vincularon activamente a los mercados laborales urbanos. La migración temporal, destinada a buscar empleo en el sector de la construcción en las principales ciudades del callejón interandino, fue una estrategia laboral que se extendió ampliamente en toda la Sierra. Inicialmente, esta migración permitía complementar la producción de las parcelas, abastecer a las familias de una serie de productos de origen urbano indispensables para su reproducción familiar y adquirir los fertilizantes o agroquímicos que la producción agrícola requería. Sin embargo, la dependencia frente a los mercados laborales urbanos y frente al dinero que esos mercados permitía obtener, se acentuó notablemente durante la década del 80. Muchas familias, en especial las más pobres, fueron convirtiéndose, virtualmente, en asalariadas. Sin perder del todo sus matrices campesinas, muchas familias solo sobrevivían gracias al empleo ocasional urbano de los varones jóvenes. En muchos casos se ha documentado el empleo temporal de mujeres y niños. Evidentemente, muchas de estas familias terminaban por completar un ciclo de migración definitiva hacia las ciudades. La crisis del empleo urbano de fines de la década del 80, y específicamente del sector de la construcción, dejó a muchos de estos campesinos sin opciones frente al crecimiento de los precios y la inflación galopante de esos años difíciles.

Esta estrategia de empleo y migración temporal debe entenderse también en el marco de las características de la distribución de la tierra por el proceso de reforma agraria. Adicionalmente, como complemento o como sustituto, se promovió la colonización de tierras bajas en los declives orientales y occidentales de la cordillera andina. Las cifras disponibles sobre adjudicaciones de reforma agraria y colonización muestran que solo el 15% de todas las tierras afectadas por el proceso lo fueron por reforma agraria, mientras el resto provino de adjudicaciones de tierras en colonización. La reforma agraria operó sobre todo en la Sierra, donde los beneficiarios ascendieron a casi 90.000 personas y 900.000 hectáreas según las estadísticas oficiales (Ruiz 1994). En la Sierra dicho proceso implicó generalmente la repartición de tierras altas, de mala calidad, de pá-

ramos comunes y de haciendas estatales. Las tierras planas, de mejor calidad, provistas de riego y de servicios en los fértiles valles interandinos, quedaron en manos de las haciendas modernizadas y fueron inexpugnables a las demandas de distribución. Dichas haciendas vivieron un acelerado proceso de reconversión productiva y de modernización alrededor de la actividad lechera durante las décadas de los setenta y ochenta. En muchos casos, dicha modernización fue anterior a la reforma agraria (Barsky 1986) y en otros casos, fue una consecuencia de la presión campesina sobre la tierra (Guerrero 1983).

Como resultado, la distribución de tierras rápidamente se reveló insuficiente frente a las necesidades productivas y las dinámicas demográficas de los campesinos andinos. A ello dehen sumarse las características del proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana que privilegió los servicios y el desarrollo urbano y desestimuló, con su política de precios, las actividades agropecuarias. Desde fines de la década del 80 y durante toda la década del 90, las políticas de modernización variaron y empezaron a modificar su tradicional sesgo 'antiagrario'; pero en la práctica, estimularon ante todo la producción agrícola destinada al mercado de exportación, manteniendo un sesgo marcadamente 'anticampesino' en las políticas públicas. De esta manera, la producción para el mercado interno, destino mayoritario de la producción del campesinado serrano, siguió siendo desestimada.

Resumamos ese contexto de deterioro de la situación económica general de las economías campesinas serranas a fines de la década del 80: aumento de la dependencia mercantil; restricción de los mercados laborales urbanos; deterioro de las tierras a las que tuvieron acceso por reforma agraria y estancamiento de los procesos de distribución; aumento de los precios de los productos de consumo familiar y los insumos productivos a tasas más altas que el aumento de los precios de los productos agrarios, producto del contexto de crisis económica y de la inflación de fines de la década del 80. Muchos observadores detectaron que en dicho contexto era 'normal' que arreciaran los conflictos por tierras, tanto frente a los grandes propietarios (de las haciendas de altura que restaban) como al interior de las comunidades (sobre todo para la subdivisión de tierras comunales). Es sintomática la existencia de un proceso doble, aparentemente contradictorio: por un lado, la exacerbación de los conflictos intercomunales y, por otro, un notable crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones campesinas comunales y de segundo y tercer grado.

Entra entonces, un segundo orden de fenómenos de cardinal importancia para entender la movilización étnica. Aunque la crisis económica y las con-

diciones específicas de las economías campesinas serranas, de fines de la década del 80, explican en gran parte el estallido social, estas explicaciones son incompletas si no se añaden las características especiales del 'renacimiento', tanto de las organizaciones indígenas como de la 'conciencia étnica' en el país. Un interesante estudio de Hernán Carrasco, para las zonas rurales de Chimborazo (Carrasco 1993), muestra el importante cambio en las relaciones de poder locales en las parroquias de la provincia a lo largo de la década del 80. Una comparación con las estructuras de poder en funcionamiento en la zona en la década del 60, muestra la profundidad de la desintegración de las estructuras tradicionales de poder local (Guerrero 1995: 94-7). Los principales puestos de la administración étnica fueron copados por representantes de las organizaciones indígenas desplazando a los representantes de las elites mestizas de los pueblos.

Paralelamente se observó el crecimiento de la 'reivindicación' étnica en el discurso de las organizaciones indígenas durante la década del 80. Esta reivindicación explica el cuestionamiento que las organizaciones étnicas han podido articular contra la organización del Estado desde el levantamiento de 1990. Pariendo del cambio en las relaciones de poder locales, la década del 80 conoció una honda reestructuración de las organizaciones indígenas del país. Dichos cambios tienen dos momentos decisivos: la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana CONFENIAE en 1982, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE (primero CONACNIE) en 1986. El nacimiento de estas organizaciones simboliza y potencia un cambio cualitativo en las organizaciones indígenas.

En efecto, durante las décadas de los 40, 50 y 60, fecha de surgimiento de organizaciones campesinas e indígenas de corte 'gremial', las organizaciones indígenas serranas tuvieron bases locales dispersas. Por lo general, la influencia de organizaciones políticas de la izquierda marxista, y sobre todo de la Iglesia Católica, fue determinante y resultó muy difícil una unificación duradera. Sucesivamente, diversas organizaciones indígenas o campesinas de segundo y tercer grado, lograron movilizar y agrupar en su seno a las distintas comunidades campesinas. En la década del 70 una agrupación terminó por imponerse: ECUARRUNARI. Dicha organización consolidó una cierta autonomía de las organizaciones indígenas frente a la izquierda y la Iglesia. Sin embargo, hasta mediados de la década del 80, su discurso y sus políticas estuvieron fundamentalmente orientadas a la reivindicación de la tierra, desde una perspectiva que podríamos calificar de 'campesinista'.

La aparición de la CONFENIAE, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, culmina un proceso doble de 'nacionalización' de las organizaciones de los indígenas. En primer lugar, porque permite la integración de una organización indígena de cobertura verdaderamente 'nacional', y en segundo lugar, porque introduce en las organizaciones indígenas la preocupación por la reivindicación 'nacional'. No se ha terminado de escribir y reflexionar sobre este problema, pero la irrupción de organizaciones de indígenas de reciente integración al espacio nacional, como es el caso de los indígenas amazónicos, y con reivindicaciones territoriales más claras y decididas, permitió la articulación de una reivindicación de corte étnico, que ha permitido otorgar una cierta identidad nueva a las demandas indígenas y a sus organizaciones. No se trata simplemente de una 'suma' de nuevas reivindicaciones étnicas y culturales a las antiguas reivindicaciones 'campesinas', sino de un cambio cualitativo en todas las reivindicaciones debido al tamiz 'nacional' que adquirieron.

Tanto la reivindicación étnica, como la reivindicación por la tierra, han coexistido históricamente y siguen coexistiendo en el discurso y la práctica de las organizaciones indígenas del país. Sin embargo, a partir de la década del 80, con la integración de una organización autónoma de carácter nacional (por primera vez en la historia ecuatoriana, es importante recalcarlo para enfatizar su trascendencia), las organizaciones indígenas modificaron radicalmente el sentido de sus reivindicaciones: comenzaron a proponer un cambio en la organización del Estado Nacional, a reivindicar la territorialidad, la autonomía y la administración étnica. Ese elemento matiza, desde entonces, todas sus reivindicaciones por la tierra. Aunque se puede argumentar que muchos de los campesinos de las comunidades son ajenos a la reivindicación 'nacional' y que, por lo tanto, se trata de una reivindicación de las 'cúpulas' de las organizaciones indígenas, parece cierto que la 'reivindicación étnica' y la revalorización de sus derechos como 'pueblos' han calado hondamente en las organizaciones de base y en los dirigentes comunales.

Para los fines que nos interesan en este trabajo, el de la historia del régimen democrático y cómo su institucionalidad procesa los conflictos e integra a

7 Ver por ejemplo, en la misma línea de razonamientos, Taylor (1991).

8 Hemos insistido en el surgimiento de las organizaciones étnicas y en el contenido de sus demandas. Un aspecto no resaltado aquí, pero que reviste gran importancia y que merece un estudio específico, es el de la formación de los liderazgos políticos étnicos y muy particularmente la emergencia de una 'intelectualidad' indígena que lleva a la práctica ese liderazgo.

sus ciudadanos, este cuestionamiento étnico tiene especial importancia. En efecto, esta reivindicación hace referencia a una secular exclusión de las diferencias étnicas en el país. Una sociedad que desde 1857 dio las espaldas a la población indígena y la cubrió de un ropaje falso o de una promesa rápidamente traicionada: el ropaje de ciudadanos 'libres' e 'iguales'. Desde 1857, fecha en que desapareció el tributo indígena, la población indígena, como población distinta, con características propias y modos de administración política particulares desapareció de los documentos oficiales y de la administración pública legal. Se desplazó al territorio de lo 'implícito' y se libró al arbitrio de las 'costumbres' locales, de la vida cotidiana y de los administradores de los pueblos (Guerrero 1989). Pero la población indígena no desapareció de la faz del Ecuador. Simplemente se ocultó su diferencia y se asumió una 'igualdad' jurídica formal. Los mecanismos para administrar la realidad se distanciaron progresivamente de los mecanismos jurídicos que contemplaba el régimen liberal de ciudadanos libres e iguales, y las exclusiones sociales y políticas se acentuaron.

En la década del 60 y sobre todo desde inicios de la década del 70, este secular modelo de administración étnica se quebró. Con la modernización de la sociedad y el crecimiento del Estado, la presencia de las instituciones públicas se extendió por las áreas rurales. El Estado y sus instituciones reemplazaron a las estructuras de poder 'privado' que se habían formado en las parroquias (cuyos ejes eran el hacendado, el cura, el teniente político y los habitantes del pueblo) y cuyo objetivo era la administración étnica desde la abolición del tributo indígena en 1857 (Guerrero 1995: 100-5). La reivindicación que las organizaciones indígenas han resumido en la demanda de la declaratoria de un 'estado plurinacional' tiene tras de sí esta larga historia, varias veces centenaria (Guerrero 1993). Esta dimensión de la reivindicación étnica tendría su punto culminante en la nueva Constitución que entró en vigor en agosto de 1998.

Pero falta un elemento adicional para entender cómo la movilización social pudo resolverse bajo la forma de cambios sustanciales, en la institucionalidad democrática formal del país. En efecto, los cambios jurídicos en la Constitución del Estado de 1998 estuvieron precedidas por un progresivo involucramiento de las organizaciones indígenas en la política electoral del país. En 1992, el país y todo el continente vivió un largo y difícil debate originado en la conmemoración del V Centenario del arribo de los europeos al continente americano. El debate, de dimensiones mundiales, permitió pulir el discurso étnico, alimentar la reivindicación cultural e histórica y afirmar la identidad de un movimiento social en plena actividad. Previo a ello, en mayo de 1992, or-

ganizaciones indígenas de Pastaza organizaron una marcha de 500 kilómetros hasta la capital de la República, más que en reclamo de la legalización de tierras, en demanda de la 'devolución de sus territorios'⁹ (Ruiz 1994). Ambas reivindicaciones, de honda significación en la historia de las organizaciones étnicas, se fundieron simbólicamente en una sola, y su fusión adquirió una forma gramatical: 'territorios' en vez de 'tierras'. El apoyo ciudadano y la simpatía de los principales dirigentes políticos y de la opinión pública fueron notables. Los indígenas regresaron con un acuerdo limitado, pero que les reconocía derechos sobre más de un millón de hectáreas en la Amazonía. Junto a ello, las principales organizaciones indígenas del país llamaron a anular el voto y boicotear el proceso electoral de 1992.

Entre el 15 y el 26 de junio de 1994, una nueva movilización indígena de proporciones parecidas a la de 1990 logró archivar un proyecto de Ley Agraria, promulgado el 14 de junio, que pretendía concluir el proceso de reforma agraria (Equipo de Coyuntura del CAAP 1994). La movilización indígena sentó en la mesa de negociaciones a los funcionarios gubernamentales y a los gremios campesinos y empresariales. La Ley originalmente aprobada incluía limitaciones drásticas a las causales de afectación por reforma agraria, se creaban mecanismos para la división de tierras comunales, se liberalizaba el mercado de tierras, se suprimía el IERAC y se lo sustituía por un Instituto de Desarrollo Agrario, al que se le retiraba su condición de juzgado de tierras. Los conflictos de tierras se transferían, en efecto, al fuero civil (Equipo de Coyuntura del CAAP 1994: 49-50). Una Ley negociada, en un proceso seguido paso a paso por una amplia cobertura periodística, fue finalmente aprobada (López 1994, Verdguer 1994, y sobre todo Guerrero 1995). Caminando de una a otra de sus reivindicaciones estructurales, de la tierra a la identidad nacional y cultural y viceversa, el movimiento indígena se desplazaba entre ambas al calor de cada coyuntura.

Pero en 1996, las organizaciones indígenas agrupadas en la CONAIE le darán a su movimiento una forma institucional nueva e inesperada. La reivindicación nacional y étnica y su persistente cuestionamiento a la constitución del Estado Nacional vigente, los llevó a una resolución política de gran importancia: participar en la política electoral. El acontecimiento tendrá especiales repercusiones simbólicas para el régimen democrático, atravesado por tan impor-

9 La expresión se había usado ya en el proceso de entrega de tierras a la etnia huarani, en la Amazonía ecuatoriana en abril de 1990.

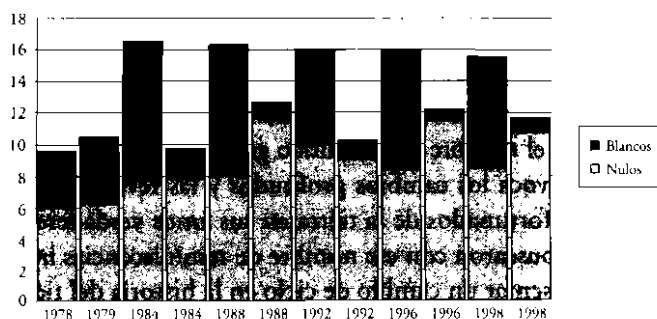
tantes exclusiones sociales y herido por su escasa legitimidad ante los ciudadanos. Las organizaciones indígenas establecieron una alianza electoral con varios grupos de la izquierda ecuatoriana y del 'centro izquierda' alrededor de la candidatura presidencial de Freddy Elhers, un popular animador de televisión. Llamaron a la alianza 'Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakurik-Nuevo País'. Pachakurik es el nombre de un mítico gobernante inca, fundador del imperio. Su nombre evoca los cambios profundos y las revoluciones cíclicas que convertirán a los infortunados de la tierra en sus amos verdaderos. Las organizaciones indígenas buscaron con ese nombre de reminiscencias incásicas, y medio cristianas, representar un cambio de ciclo en la historia del tiempo, después de 500 años de dominación e injusticia.

Con una votación superior al 20% de los votos válidos, la alianza política obtuvo 8 escaños en el Congreso Nacional sobre un total de 82. En 1988, un estudio efectuado por el CAAP mostró que en 12 parroquias rurales de la Sierra, el voto indígena se orientó en un 44% hacia el centro y en un 26% a la izquierda. El populismo tuvo el 11,4% y la derecha el 9%. Una investigación realizada en la primera vuelta de 1996 en 42 parroquias predominantemente indígenas, Freddy Elhers obtuvo entre el 30 y el 60% de la votación en 28 parroquias. En esas parroquias, en total obtuvo el 40% de los votos (el doble de su promedio nacional) y Luis Macas, dirigente de la CONAIE y candidato a diputado nacional, bordeó el 30% (tres veces más que su promedio nacional) (Chiriboga y Rivera 1989, citados por Ibarra 1996: 26-7).

Aunque la presencia indígena en las elecciones movilizó a importantes sectores y fue leída como una inclusión de sectores tradicionalmente excluidos de la vía electoral, su impacto en la reducción de votos nulos (techazo) o de abstenciones (marginalidad) fue casi imperceptible (ver gráficos siguientes)¹⁰. Desde el punto de vista electoral, el voto por los candidatos indígenas y por el movimiento gestado a su alrededor no debe, pues, entenderse como la inserción de electores tradicionalmente excluidos del juego electoral, sino como un reajuste de la votación tradicional del centro izquierda y de la izquierda.

10 A nuestro entender, la abstención o puede ser identificada exclusivamente con problemas técnicos en la formulación de los padrones electorales (registro de votantes), o con la existencia de grupos que se mantienen persistentemente al margen del sistema político (ver Ibarra 1994).

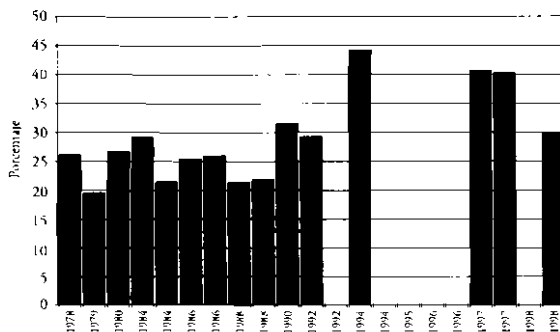
Votación nula y blanca en elecciones presidenciales



Nota: Se trata de porcentaje de votos escrutados.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Partidos Políticos, Ibarra (1994) y León (1994).

Abstención en las elecciones generales (1978-1998)



Nota: Siempre que fue posible se usó el porcentaje de abstención de las elecciones presidenciales o de diputados provinciales. Las variaciones entre la abstención de todos los tipos de votación son muy ligeras. Se incluyen todas las votaciones, incluidas las de Asamblea Nacional (1997) y para consultas populares (1986, 1994, 1995 y 1997).

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Partidos Políticos, Ibarra (1994) y Marlic (1998).

La presencia política de las organizaciones agrupadas alrededor de la CONAIE se vio confirmada en 1997, cuando obruvieron 7 representantes sobre 70 en la 'Asamblea Nacional' convocada para elaborar una nueva Constitución Política del Estado. Su representación política autónoma les permitió convertir en textos legales muchas de sus reivindicaciones nacionales más importantes, aunque no todo lo que reclamaron. Al mismo tiempo, su propuesta de integración en el sistema político vigente permitió dotar de cierta legitimidad a un régimen

que carece de ella y que aún no puede resolver la falta de confianza y de esperanza de sus ciudadanos.

Esta considerable fuerza política debe tenerse en cuenta, especialmente, si se la compara con la experiencia de las organizaciones sindicales, cuya representación electoral nunca fue imponente. En efecto, la importante movilización social convocada por centrales sindicales en el período 1978 – 1983 estuvo liderada por organizaciones y partidos de la izquierda marxista, aunque curiosamente su liderazgo nunca se extendió hacia el terreno electoral. Existió una ruptura notable entre la expresión del descontento, entre los liderazgos sociales y la percepción ciudadana respecto a su ‘aptitud’ para representarlos en la arena política. La del ochenta es la década del fracaso de establecer un vínculo entre el vigor de las movilizaciones urbanas y la representación política.

El movimiento indígena, por el contrario, desperró simpatías también en las clases medias urbanas de las ciudades grandes de la Sierra, casi con la misma intensidad con que despertó temor en las capitales cantonales de las pequeñas ciudades andinas y amazónicas. Además, el movimiento político liderado por los indígenas pudo captar el electorado que tradicionalmente se había dirigido al centroizquierda (Izquierda Democrática) y a la izquierda (Partido Socialista y Movimiento Popular Democrático, fundamentalmente). Aparecido en el momento oportuno, con un discurso que interpelaba a las principales limitaciones del modelo de Estado construido en la vida republicana, con una estrategia de alianzas afortunada, el movimiento indígena replicó en las urnas la importancia social de sus reivindicaciones y de su movilización¹¹. Debe recordarse, además, que la reivindicación étnica, aunque de dimensiones nacionales, tiene un asiento regional marcado en la Sierra y en la Amazonía. La Costa ecuatoriana todavía naufraga en sus propios desafíos irresueltos.

Con menor éxito en las elecciones de mayo de 1998 y con un notable número de administraciones municipales que no pueden resolver los problemas administrativos, técnicos y financieros de cantones pobres, rurales y pequeños; el futuro electoral de Pachakutik es incierto en los próximos años. Pero más allá de su imprevisible porvenir, la movilización ha marcado el régimen político ecuatoriano y lo ha modificado mostrando su extraordinaria flexibilidad y ca-

11. Otro elemento adicional a tener presente en el contraste entre los resultados electorales en ambos casos, es la distribución regional de los liderazgos étnicos, que movilizan bases sociales en provincias pequeñas con fuertes componentes rurales, lo que posibilita una mayor representación electoral con un menor número de votos.

pacidad de adaptación a una compleja y profunda demanda social. Una demanda que cuestionaba las bases mismas de la Constitución Nacional pudo ser procesada con relativa calma en un período relativamente breve. Evidentemente, el Estado no ha cambiado de carácter, pero se adapta progresivamente. Sobre todo, las estructuras sociales afincadas en la costumbre, la vida cotidiana, así como el racismo y la exclusión socioeconómica y cultural, son menos maleables que el régimen político y no se pueden evaluar todavía los efectos que sobre ellas ha tenido esta movilización inédita.

Conclusiones

Si estuviera presente en el fondo de uno mismo, la Ley no sería ya la Ley, sino la suave interioridad de la consciencia.

Michel Foucault

Como hemos repetido en varios pasajes, el Estado ecuatoriano es el resultado de una larga historia de exclusiones y eficaces sistemas de dominación. Su mandato es organizar y cohesionar a una sociedad fragmentada, herida por injusticias seculares y cuya historia está plagada de crisis y recambios. El sistema político inaugurado en 1978 estuvo precedido por un proceso acelerado de modernización social y económica del país. Fue una esperanza y una promesa: la de superar el atraso y la de convertir a sus habitantes en sujetos portadores de derechos que pueden ejercerse de verdad.

Pero, desde entonces, hemos vivido una época marcada por el fin de la prosperidad, la repetición de la crisis económica y la ejecución intermitente de políticas de ajuste estructural. Años marcados también por una reestructuración del rol del Estado en el proceso de desarrollo y en la conducción de la modernización. Estos recambios económicos, políticos e institucionales vienen de fuera y de dentro de las fronteras del Ecuador. Han sido forzados y tienen su influencia en la crisis del sistema político, en la apatía que genera y en las visibles limitaciones al ejercicio de una ciudadanía que desea algo más que depositar un voto regularmente. A lo largo de estos veinte años, el régimen se ha enfrenado al crecimiento de la marginalidad y del rechazo. A veces, esos factores se expresaron en el incremento de la voración nula y en la abstención. En ocasiones, el populismo buccaramista recogió esa necesidad de oponerse. Otras ve-

ces, se lo distingue en la desilusión y el desencanto de quienes dieron su voto por alguno de los candidatos pero no creyeron en ninguno.

Pero al mismo tiempo, el sistema político ha mostrado enormes dosis de flexibilidad. Se transforma y en cada acto de transformación es capaz de brindar a cada cual su 'pequeña satisfacción'¹². En veinte años logró remover una insurgencia armada y disipar a sus integrantes sin que el Ejército se viera obligado a participar. Ha logrado, al menos hasta ahora, negociar su transformación con las movilizaciones y reivindicaciones indígenas. No solo se trataba de entregar tierras a campesinos rebeldes, sino de aceptar autonomías y modos diferentes de administración étnica. Reconocer derechos colectivos a 'pueblos' distintos que conviven en su territorio. La reivindicación indígena se presentaba como un cuestionamiento profundo al 'modo de ser' del Estado Nacional. La permeabilidad frente a la demanda étnica no deja de sorprender¹³. Y dichos cambios se aceptan y se organizan, precisamente, cuando se fortalece la concentración económica (producto del ajuste) y la centralización de las decisiones políticas en el Presidente de la República (producto de la solución encontrada al problema de la 'gobernabilidad'). Ambos procesos, flexibilidad y concentración de poderes, pueden coexistir como si no fueran opuestos. ¿Cómo entender estas contradicciones, esta doble tendencia?

Termino estas reflexiones con una hipótesis final al respecto. El Estado ecuatoriano no tiene a su alcance, en realidad, los medios para controlar los actos de la sociedad. El Ecuador es un país de mercados fraccionados, de identidades fragmentadas y locales, de espacios débilmente integrados. El Estado hace esfuerzos, todavía inacabados, por unirlos con sus redes de caminos y sus sistemas de comunicación, con la extensión del sistema educativo y de sus fuerzas armadas, con el acto periódico de concurrir a las urnas y con una multitud de actos administrativos por los que cada ciudadano recuerda y ratifica su pertenencia nacional.

Pero el Estado ha sido incapaz de penetrar hondamente en la vida cotidiana de los ecuatorianos. Allí, en esa vida relativamente inmune a las políticas explícitas del Estado moderno, se refugian las exclusiones sociales, étnicas y regionales. Allí están los prejuicios y las grandezas de cada uno. Allí están escondidos los verdaderos y más profundos resortes del poder y la legitimidad. El Es-

12 La expresión proviene de Fernando Bustamante (1997).

13 Muchos otros ejemplos de adaptabilidad podrían ser mencionados: las demandas de 'género' en el sistema legal, la legislación civil sobre derechos humanos, sociales y ambientales, entre otros.

rado no los regula sino muy parcialmente. A veces, algún político lúcido de una localidad, o a escala nacional, sabe cómo movilizarlos en su provecho. Pero el Estado es incapaz de dirigir con sus actos administrativos y políticos, el rumbo de los ciudadanos. Las leyes se acatan pero no se cumplen, los impuestos se pagan desigual y esporádicamente, las leyes de tránsito se violan frente a los ojos de quienes son responsables de su aplicación. Incluso uno de los actos más modernos de la vida nacional, el voto ciudadano, está contaminado de arcaísmos arraigados en los pliegues más profundos de la voluntad de los electores.

Esa extraordinaria fortaleza del Estado y del sistema político para 'mutar' y adaptarse ante nuestros ojos, ese 'camaleonismo' que hemos analizado a lo largo de estas páginas, parece haber nacido sorpresivamente, de una debilidad más antigua y más honda. En efecto, la sorprendente liberalidad y modernidad del sistema político para aceptar rápidamente ciertas demandas sociales, que en otros países han desgarrado a sociedades enteras por décadas de enfrentamientos, le permite al Estado mutar y con ello hacer un acto de legitimación. Pero muta sin cambiar, porque sus actos no son capaces de transformar a fondo el mundo de la vida. Los resortes del poder y del orden social se le escapan en muchos sentidos. El Estado ha buscado insistentemente extender su autoridad sobre todo el territorio y sobre todos sus habitantes. Lo ha hecho con toda la fuerza de un gigantesco presupuesto, mayor que el de cualquier actor aislado o asociado dentro de sus fronteras; lo ha hecho con la cobertura de un aparato administrativo que extendió sus redes hasta los sitios más apartados del país; con una extensión inédita de la prestación de servicios sociales a la población ecuatoriana. Pero las lógicas de funcionamiento social todavía le son ajenas. Todavía existe, al menos parcialmente, un país 'real' distante de los formalismos legales; la Ley (es decir, el Estado convertido en texto) no ha hecho carne en sus sujetos, no ha ingresado en sus hábitos, no se ha vuelto un factor incorporado en sus reacciones más espontáneas.

La fortaleza del Estado ecuatoriano deriva, pues, de su debilidad. De que es incapaz de controlar y dirigir los resortes de la vida social. Pero deriva también de la creencia que tienen los actores en su poder. Más precisamente, de la aspiración social, del deseo que tienen de que alguien controle de verdad el rumbo de la vida. Sostengo que esta idea de un agente racional que conduce los hilos de la historia podría ser una infiltración profunda de la modernidad en la vida de los actores sociales, pero creo que tiene seguramente raíces más antiguas y más variadas. Puede rastrearse ya, de algún modo, en el viejo legalismo de las comunidades indígenas que resistían la sumisión al régimen colonial. Pero está

claro, que todos los actores reclaman hoy en día transformaciones legales al Estado cuando quieren darle a sus aspiraciones una forma colectiva y racional. Ese es el referente de todos los que se vieron convocados y transformados por el proyecto de 1978; es el espacio omnipresente de una aspiración moderna: la de contar con un agente racional capaz de ordenar y ejecutar. Pero referirse al Estado es referirse también al proyecto modernizador en un sentido más profundo y secular: el de una voluntad social concentrada. El de la idea de que alguien dirige y de que hacer una ley es dictar la voluntad soberana de la voluntad social. Los hombres tienen en la voluntad, los resortes que mueven al mundo.

Pero los actores son conscientes de la ilusión. Viven en ella y la tienen incrustada, lo suficientemente profundo como para que aparezca cada vez que convierten sus necesidades y sus difusas aspiraciones en un reclamo. Pero en el fondo de quienes actúan y negocian la escena pública, así como de quienes manejan los hilos del régimen político y viven en sus intersticios; la debilidad estructural del Estado ecuatoriano salta a la vista. De esta manera se explica su extraordinaria flexibilidad y su simultánea capacidad para seguir siendo el mismo. Ningún actor está dispuesto a jugarse por entero en la demanda al Estado, porque éste no siempre (o casi nunca) es capaz de resolver el problema planteado. Toda demanda puede negociarse en el sistema político sin desgarraduras, porque de todas formas deberá negociarse de nuevo, luego, en los espacios curvilíneos de la vida diaria. Todo se negocia en realidad en el sistema político, porque nada se negocia allí en verdad.

Pero sería injusto creer que vivimos en una farsa universalmente aceptada. Un teatro de imposturas y de apariencias, un juego de espejos sin figuras. El Estado, finalmente, no está colgado en el aire. Responde a seculares movimientos de larga duración y a los cambios rápidos de las coyunturas. En la práctica, el contar con una Ley, el disponer de un decreto, el ver una demanda plasmada en un documento oficial; en suma, el contar de su lado con la legitimidad del Estado, es tan solo un arma más en la imaginación y las manos de quienes luchan y crean, con sus actos cotidianos, el curso de la historia.

Bibliografía

- Barsky, O.
1986 *La Reforma agraria ecuatoriana*. Quito: FLACSO-CEN.
- Bustamante, F.
1997 Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio. *Ecuador Debate* No. 42. Quito: CAAP, diciembre.
- Bustamante, F.
1998a Política: una transición al borde de la anomia. *Ecuador Debate* No. 43. Quito: CAAP, abril.
- Bustamante, F.
1998b Política: A la búsqueda de la razón perdida. *Ecuador Debate* No. 44. Quito: CAAP, agosto.
- Carrasco, H.
1993 Democrarización de los poderes locales y levantamiento indígena. En VV.AA. *Sismo étnico en el Ecuador: Varias perspectivas*. Quito: CEDIME/Abya-Yala.
- CORDES
1996 *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- Cbirihoga, M.
1988 La Reforma Agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola, 1974-1985. En P. Gondard, J.B. Carón y P. Sylva (coord.) *Transformaciones agrarias en el Ecuador. Geografía Básica del Ecuador. T.V. Geografía Agraria*. vol. I. Quito: IPGH-CEDIG-ORSTOM-IGM.
- Chiriboga, M. y F. Rivera
1989 Elecciones de enero de 1988 y participación indígena. *Ecuador Debate* No. 17. Quito: CAAP, marzo.
- Equipo de Coyuntura del CAAP
1994 Coyuntura política: Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994. *Ecuador Debate* No. 32. Quito: CAAP, agosto.
- Equipo de Coyuntura del CAAP
1995 Coyuntura política: La caída de Dahik: dos derechas y un camino.

Equipo de Coyuntura del CAAP

1997 Conflictividad social: Noviembre de 1996 - febrero de 1997. *Ecuador Debate* No. 40. Quito: CAAP, abril.

Equipo de Coyuntura del CAAP

1997a Conflictividad social: Marzo 1997 - junio de 1997. *Ecuador Debate* No. 41. Quito: CAAP, agosto.

Equipo de Coyuntura del CAAP

1997b Conflictividad social: Julio de 1997 - octubre de 1997. *Ecuador Debate* No. 42. Quito: CAAP, diciembre.

Equipo de Coyuntura del CAAP

1998 Conflictividad social: Noviembre de 1997 - febrero de 1998. *Ecuador Debate* No. 43. Quito: CAAP, abril.

Equipo de Coyuntura del CAAP

1998a Conflictividad social: Marzo 1998 - junio de 1998. *Ecuador Debate* No. 44. Quito: CAAP, agosto.

Guerrero, A.

1983 *Hacienda, capital y lucha de clases andina*. Quito: Editorial El Conejo.

1989 Curagas y tenientes políticos: la ley de la costumbre y la ley del Estado. *Revista Andina* No. 7, 2. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.

1993 De sujetos indios a ciudadanos-étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: La desintegración de la administración étnica. En A. Andrianzén et. al. *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEP-IFEA.

1995 El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación. *Memoria* No. 5. Quito: MARKA.

Ibarra, H.

1994 Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994. *Ecuador Debate* No. 32. Quito: CAAP, agosto.

1996 Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana. *Ecuador Debate* No. 38. Quito: CAAP, agosto.

León, J.

1994 *El levantamiento indígena: de campesinos a ciudadanos diferentes*. Quito: CEDIME.

- López, E.
1994 La Ley de Desarrollo Agrario y la modernización. *Ecuador Debate* No. 32. Quito: CAAP, agosto.
- Ospina, Pablo
1998 La deriva de una promesa: Democracia y modernización en el Ecuador 1978-1998. Quito: inédito.
- Quintero, R. y E. Silva
1991 *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO/Abya-Yala, Vol 3.
- Rosero, F.
1990 *Levantamiento indígena: tierra y precios*. Quito: CEDIS.
- Ruiz, L.
1994 La marcha indígena de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, mayo de 1992. Quito: Tesis para obtener la Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Inédito.
- Sánchez Parga, J.
1994 La política sin "centro" y el centro sin sociedad: mayo 1994. *Ecuador Debate* No. 32. Quito: CAAP, agosto.
1998 *La pugna de poderes: Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala.
- Taylor, A.C.
1991 *Equareur: les indiens de l'Amazonie et la question ethnique. Problèmes de l'Amérique Latine* No. 3.
- Verdaguer, J.
1994 La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina". *Ecuador Debate* No. 32. Quito: CAAP, agosto.
- VV.AA.
1993 *Sismo étnico en el Ecuador: Varias perspectivas*. Quito: CEDI-ME/ Abya-Yala.

Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano

Fernando García S.*

Introducción

Uno de los diarios de mayor circulación en el país, el pasado 26 de septiembre de 1999, publicaba la siguiente noticia: el 1º. de septiembre se reunieron 18 de los 32 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a fin de conformar grupos de trabajo con el objetivo de hacer el seguimiento de las reformas aprobadas por la Constitución de 1998. Uno de estos grupos estará dedicado a resolver la siguiente pregunta: ¿cómo aplicar las normas constitucionales en lo referente al tema de los pueblos y nacionalidades indígenas? (El Comercio, domingo 26 de septiembre de 1999, sección C, página 2).

He elegido esta nota de prensa para empezar mi ponencia porque considero que después de la ponencia del colega Pablo Ospina, sobre el desarrollo del conflicto indígena ecuatoriano entre 1990 y 1998, es necesario completar el análisis iniciado por él. Para lo cual trataré de hacer una revisión de los principales sucesos protagonizados por el movimiento indígena desde la fecha de vigencia de la nueva Constitución (10 de agosto de 1998) hasta la actualidad y su incidencia, tanto en el tema de los movimientos sociales y su relación con el Estado, como en el de la participación ciudadana y la consolidación de la democracia, ambos tópicos de interés en el presente seminario.

Por lo tanto, dedicaré mi atención primero a los hechos más significativos de los últimos quince meses respecto al tema indígena, para luego dejar planteados las principales perspectivas y retos en el futuro inmediato de este movimiento social en el país y en el marco de la región andina.

Cambios recientes relacionados con el Estado y el movimiento indígena

Un elemento importante, que inauguró la relación del movimiento indígena con el gobierno de Mahuad, fue la negociación que se dio alrededor de la conformación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Este organismo, correspondiente a las oficinas de asuntos indígenas en otros países, tiene un especial cariz en el caso ecuatoriano. Según el decreto ejecutivo de creación, expedido en diciembre de 1998, tiene el carácter de secretaría de Estado, depende directamente de la Presidencia de la República; su secretario ejecutivo tiene el rango de ministro y lo nombra el Presidente, su candidatura la proponen las organizaciones indígenas, de las cuales recibe también el mandato para su desempeño.

Este hecho muestra también un nuevo elemento que se desprende de las reformas constitucionales, su organismo directivo, denominado 'consejo nacional', está formado por un representante de cada uno de los 26 pueblos y nacionalidades indígenas que conforman el país. Esta decisión, al interior de las organizaciones indígenas, implicó dos consecuencias nuevas y polémicas: la primera, el inicio de un nuevo proceso de reconstitución organizativo de las comunidades de base alrededor de la categoría 'pueblos y nacionalidades' mencionada en la Constitución, que se encuentra en formación, y la segunda, la desaparición de la anterior forma de representación organizativa a través de las instancias nacionales de tercer grado, reconocidas en el organismo anterior al CODENPE: el Consejo de Planificación de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADEIN), la cual dejó —de alguna manera— con representación oficial a la mayor organización nacional indígena la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y sin representación a las dos organizaciones nacionales restantes: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

Orro acuerdo, logrado en esta negociación, fue que el Director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), dependiente del Ministerio de Educación, sea nombrado por decisión de las organizaciones indígenas, con mandato expreso y con poder de revocatoria y rendimiento de cuentas, similar a lo que sucede con el secretario ejecutivo del CODENPE. Vale la pena mencionar que el nombramiento de este tipo de funcionarios públicos, poco tiene que ver con la forma en que generalmente son nombrados pa-

ra otras nominaciones, es decir, no son resultado de un proceso de elección comunitaria, no tienen mandato colectivo, no rinden cuentas de su desempeño ni están sometidos a la revocatoria en caso de incumplimiento. Un acuerdo final consistió en la creación de mesas de concertación entre el Gobierno y los indígenas, destinadas al seguimiento y aplicación de las normas constitucionales. Hago referencia a este último punto porque no tuvo resultados visibles, el gobierno se 'durmió' en este compromiso y la espera del movimiento indígena fue sobrepasada por la gravedad de los acontecimientos posteriores, sobre todo los de carácter económico.

En la misma línea, se ha logrado el nombramiento de dos funcionarios públicos más: una médica indígena, como directora de la Dirección de Salud Indígena del Ministerio de Salud, recientemente creada, y uno de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, nombrado por el Congreso Nacional según el acuerdo de cuotas de partidos políticos, y que es miembro del movimiento Pachacutik.

A este grupo actual de funcionarios públicos indígenas, hay que añadir los 53 que fueron nombrados en 33 instancias de gestión local, municipios y consejos provinciales, en las elecciones de 1996 y los cuatro legisladores del movimiento Pachacutik elegidos en 1998 para un período de cuatro años, una de las cuales ocupa la segunda vicepresidencia del Congreso.

La participación indígena en cargos de representación y gestión pública ha traído consigo nuevas demandas y requerimientos, para muchos de los cuales los indígenas no contaban con la debida preparación técnica y profesional¹, lo cual plantea nuevos retos, ya que la presencia indígena en estos cargos es un proceso que se está iniciando y tiende a ser cada vez más significativo.

Un segundo acontecimiento referencial es el sucedido apenas iniciado el gobierno actual, se trata de la negociación alrededor de la presencia de la compañía petrolera Arco en la provincia de Pastaza, en una zona de asentamiento de comunidades indígenas amazónicas. Este suceso, agravado por el secuestro de trabajadores de la petrolera, obligó a que el Gobierno nombrara una comisión negociadora formada por tres ministros de Estado: el de Gobierno, el de Energía y el de Medio Ambiente, para lograr un acuerdo entre la compañía y la organización indígena.

1 Especial interés sobre el tema tiene el reciente artículo de Fernando Larrea (1999) publicado en el número 8 de la revista *Iconos*, en el cual analiza el caso de un alcalde indígena de un municipio de la Sierra.

Esta situación, que no es nueva para el movimiento indígena, muestra un frente de lucha abierto y pendiente, por un lado, se debe tener en cuenta lo que determinan los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros aprobados en la Constitución al respecto, y por otro, el Gobierno tiene previsto realizar para el próximo año, la décima ronda de negociaciones y concesiones petroleras en territorios de tres provincias amazónicas que cuentan con población indígena.

El tercer acontecimiento fue el levantamiento indígena de marzo de 1999, después del feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el ejecutivo en esas fechas. El levantamiento se extendió durante cuatro días y contó con la participación de al menos un millón de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y Amazonía. Este hecho confirió a este levantamiento un carácter especial, llevó al movimiento indígena a negociar con el Gobierno, en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas económicas. Me refiero a los afiliados al Seguro Social Campesino, al sindicato de los trabajadores petroleros y al denominado Frente Popular.

Este hecho marcó una diferencia importante en las negociaciones con el Gobierno, fue necesario incorporar en los acuerdos del denominado 'Mandato Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas' once puntos que incluían aspectos relacionados con el bienestar de los pueblos indígenas (cinco puntos) y otros (los seis restantes) que involucraban también a los grupos mencionados². Otra diferencia importante fue la participación directa del Presidente de la República con sus ministros en las negociaciones, durante una prolongada reunión con los representantes indígenas que duró cerca de diez horas ininterrumpidas.

El cuarto evento que mencionaré fue un nuevo levantamiento indígena y marcha hacia Quito en julio del presente año. El evento detonante fue la decisión del Gobierno de un alza mensual del precio de la gasolina, atada a la co-

2 Los puntos vinculados con los indígenas eran: la creación del fondo indígena para proyectos de preinversión, inversión social y desarrollo integral, la reestructuración del proyecto PRODEPINE que beneficia a indígenas y negros, la asignación de recursos e infraestructura para la educación bilingüe, la concesión de frecuencias para radios comunitarias indígenas y la realización de mesas de concertación con cada ministro de Estado. Los otros puntos consistían en la flexibilización de cuentas congeladas de las organizaciones sociales y el tratamiento especial a pequeños ahorristas, la revisión de tarifas eléctricas rurales y el establecimiento de subsidios directos, el control de precios de los artículos de primera necesidad, la libertad de presos detenidos durante el paro, el mantenimiento del precio del gas de uso doméstico y la instalación de una 'mesa de acuerdo nacional' para buscar soluciones reales a la crisis

rización del dólar, a partir del mes de junio; este suceso provocó una alianza social para la protesta, semejante a la de marzo, a la cual se incorporaron también los transportistas de todo el país. Además, a diferencia de lo ocurrido en marzo, las organizaciones indígenas de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Pichincha e Imbabura culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a una negociación con el Presidente en el mismo centro del poder. Alrededor de 12.000 indígenas marcharon sobre la ciudad de Quito desde el 15 de julio, se quedaron dos días y retornaron a sus lugares de origen el 17 de julio, luego de la firma del acuerdo entre el gobierno y las organizaciones sociales.

El acuerdo que incluía nueve puntos, principalmente de carácter económico, ninguno de los cuales estaba relacionado directamente con reivindicaciones específicamente indígenas, incorporaba no solo a los sectores sociales levantados sino al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país, un levantamiento y marcha indígena lideraba una protesta y negociación con el gobierno cuyos efectos tenían aplicación y vigencia nacional³.

El último suceso importante es el proceso de diálogo sostenido por el Gobierno y las organizaciones indígenas, a partir del acuerdo del mes de julio, y que se extendió hasta el mes de octubre del presente año. Según la información disponible, durante tres meses se realizaron alrededor de 50 reuniones de trabajo con una duración de 150 horas, espacios en los cuales los dirigentes indígenas conversaron y negociaron con funcionarios de Gobierno con rango de ministros, o sus equivalentes, alrededor de dos temas: asuntos de corto plazo y de solución inmediata, como los relacionados con el mejoramiento de las condiciones de la educación bilingüe intercultural, y asuntos estructurales y de mediano y de largo plazo, que requieren soluciones complejas, tales como: el pago de la deuda, la reforma tributaria, el modelo de autonomías indígenas, la ley orgánica de pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros.

Una de las resoluciones adoptadas por el sexto congreso de la CONAIE, que se realizó la semana pasada, fue la interrupción del diálogo iniciado en julio

3 Los nueve puntos incluían: el congelamiento de los precios de la gasolina y del gas de uso doméstico por un año, la facturación con fines tributarios a partir de 300.000 sucres, el subsidio de las tarifas de energía eléctrica para los más pobres, el descongelamiento paulatino de los depósitos en cuentas corrientes y de aborros (congelados por decreto en el mes de marzo), la indemnización de los heridos y muertos provocados por el paro, una política más estricta para el saneamiento bancario, la condonación de deudas de pequeños y medianos productores con el Banco de Fomento, el levantamiento del estado de emergencia y la amnistía de los apresados en el paro y la creación de comisiones de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sociales.

con el Gobierno. Este mecanismo marca una de las estrategias utilizadas por el movimiento indígena en los últimos años, el utilizar la interrupción y continuidad del diálogo con el Gobierno como mecanismo de presión y negociación.

Los cambios recientes al interior del movimiento indígena

La revisión anterior quedaría incompleta sino se hace mención a algunas acciones realizadas y vividas al interior del movimiento indígena en los últimos quince meses. Me quiero centrar en dos aspectos que considero importantes: el primero relacionado con las acciones referidas al proceso de seguimiento de la aplicación de las normas constitucionales, y el segundo referido a las diferentes posiciones que el movimiento muestra en su interior.

Una vez aprobadas las normas constitucionales el movimiento indígena, a través de la CONAIE, tomó a su cargo el proyecto denominado Programa de Seguimiento y Desarrollo de las Normas Constitucionales, PROSEDENC, el cual encargó a un grupo de juristas la elaboración de un primer proyecto de la Ley de Pueblos, Nacionalidades y Circunscripciones Territoriales Indígenas, con el fin de presentarlo a la asamblea anual de la CONAIE realizada en febrero de 1999, para posteriormente iniciar su aprobación ante el Congreso Nacional. Analizado este documento en la asamblea se decidió que la propuesta tenía serias limitaciones: falta de claridad en los conceptos, ausencia de concertación con el conjunto de organizaciones indígenas nacionales, no se la había discutido y socializado en las comunidades de base, en definitiva estaba lejos de ser un proyecto de Ley Orgánica.

Por lo tanto se decidió encargar la tarea al recién aprobado CODENPE, el cual inició, entre las diferentes nacionalidades y pueblos, un proceso de consulta centrado en cuatro temas: qué grado de conocimiento existiría sobre los derechos colectivos, las circunscripciones territoriales indígenas y la autonomía; de dónde provenía la información; qué temas eran motivo de discrepancia entre la dirigencia y las bases, y qué noción de identidad indígena se manejaba entre las diversas organizaciones.

Los resultados advirtieron que había más conocimiento sobre derechos colectivos y autonomía que sobre circunscripciones territoriales indígenas, que la información provenía principalmente de tres fuentes: la CONAIE, las ONG y los asesores, que la principal discrepancia estaba en el tema del diálogo Gobierno-movimiento indígena y que la noción de identidad que se manejaba era

muy difusa y variable, se reconocía a dos elementos como importantes: la lengua y el vestido.

Actualmente, el movimiento considera que el tema del seguimiento de las normas constitucionales debe alcanzar una mayor coordinación y eficacia. Se trata de que las diferentes iniciativas de proyectos de ley desarrolladas en los últimos meses confluyan en una propuesta más orgánica, que sea negociada y conducida por la segunda vicepresidencia del Congreso⁴.

En los últimos quince meses se han desarrollado varios eventos de importancia para el movimiento indígena, me refiero a la asamblea anual de la CONAIE en febrero, la décimo cuarta asamblea nacional ordinaria de ECUARRUNARI en junio, el primer congreso del movimiento Pachacutik en agosto y el sexto congreso de la CONAIE en noviembre. Todos ellos han discutido y han puesto en evidencia los ejes de acuerdo y discrepancia del movimiento, que han girado alrededor del diálogo con el Gobierno, la oposición a la privatización de las áreas estratégicas del país, el no pago de la deuda externa, la aprobación de la legislación secundaria que se desprende de las normas constitucionales, la renuncia de la segunda vicepresidenta del Congreso en rechazo a la política neoliberal del Gobierno y la independencia del movimiento respecto de los partidos políticos y de la acción estatal.

Perspectivas y retos del movimiento indígena

Para terminar quisiera dejar planteados las perspectivas y retos que el movimiento indígena ecuatoriano tiene por delante.

Un primer aspecto tiene que ver con su surgimiento y consolidación independiente de los partidos políticos de izquierda y, en general, de los intermediarios políticos o 'ventrílocuos', como los denomina Andrés Guerrero, el movimiento indígena en la actualidad habla con voz propia y no necesita acudir a terceros para expresarse. En otras palabras, no está subordinado ni a los partidos políticos de izquierda ni al Estado.

En segundo lugar, se trata de un movimiento social de carácter nacional, a pesar de que la población indígena está asenrada principalmente en la Sierra

4 Las propuestas de ley que están en elaboración son: la Ley Orgánica de Pueblos y Nacionalidades a cargo de la CONAIE, la Ley de Comunas del ECUARRUNARI, la Ley de Uso de los Idiomas Ancestrales, la de Propiedad Intelectual Colectiva, la del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la de Justicia Indígena a cargo de la segunda vicepresidencia del Congreso.

y Amazonía, su dimensión cubre el país y se ha convertido en actor social pro-ragónico de la vida política en los últimos veinte años. Uno de los factores que explica este fenómeno es que sus dirigentes se han sentado en la mesa de negociación con actores sociales que representan todo el espectro ideológico del país, desde las Cámaras de la Producción, pasando por la Iglesia y los militares, hasta el resto de movimientos sociales nacionales.

El tercer aspecto es el que tiene que ver con la relación con el Estado y el Gobierno, el movimiento indígena en ningún momento ha planteado la separación o cesión de la nación, a pesar de que la tesis de la 'plurinacionalidad' no fue aprobada en la Constitución, ha mantenido con el Estado una relación de diálogo y de oposición. De diálogo, al ser parte de las nominaciones de funcionarios que forman parte del aparato estatal, de los gobiernos locales y del Congreso, y de la discusión de programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. De oposición, cuando ha participado en los levantamientos, ha criticado al gobierno y ha pedido incluso la renuncia del Presidente.

Otro aspecto interesante es el permanente afán del movimiento de proclamar que no ha sido ni será cooptado por el Gobierno o cualquier otra fuerza política. La independencia de acción es celosamente cuidada, ya que en ella reside la capacidad de crítica al Gobierno y a los partidos. En este sentido se marcan las distancias entre el desempeño del movimiento Pachacutik y el movimiento como tal, ya que ha habido ocasiones en que éste ha votado en alianza con el partido de gobierno y la centro izquierda, como fue el caso del nombramiento de la segunda vicepresidenta del Congreso.

Para finalizar, siguiendo el planteamiento de Burbach (1994) relacionado con la rebelión de Chiapas, quisiera dejar señalada una aparente contradicción del movimiento indígena entre las demandas de autenticidad con respecto a la historia y a la cultura de América Latina y una agenda política que tiene todos los rasgos de lo posmoderno, tal como lo plantea Ross (1988) cuando dice que las características de la posmodernidad son: el descentramiento, la transnacionalidad y la pluralidad.

Bibliografía

Burbach, R.

Roots of the posmodern rebellion in Chiapas. *New Left Review* 205:113-124.

Larrea, F.

Frontera étnica y masculinidades en el ejercicio del poder local. *Iconos* 8: 78-102.

Ross, A. (ed.)

1988 *Universal Abandon? The Politics of Posmodernism.*
Minneapolis:University of Minnessota Press.

Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo

Julie Massal* **

Introducción

El debate actual en América Latina sobre la democracia se enfoca hacia los vínculos existentes entre democracia, cultura política y gobernabilidad. Esta discusión también incluye la posibilidad de profundizar en el análisis del proceso de democratización, fomentando una democracia participativa o, cuando menos, realmente representativa. El debate sobre la participación ciudadana como condición imprescindible de una 'verdadera' democracia, también conlleva el tema de la legitimidad de las instituciones democráticas o de la democracia como un valor en sí. Este último tema, a la vez, trae consigo el de la 'eficiencia' de la democracia en términos de bienestar o, por lo menos, de mejoramiento de las condiciones de vida.

El objetivo general del presente artículo es plantear algunos elementos de reflexión en cuanto al papel de los llamados 'nuevos movimientos sociales' en la democracia, a partir del análisis del movimiento indígena en el Ecuador. Este texto complementa un artículo elaborado anteriormente sobre el tema de

* Universidad Aix-Marseille III

** Quiero agradecer a Marcelo Bonilla la paciencia desplegada en volver más castellano a mi español, en una muy fructuosa y respetuosa corrección del artículo original, el mismo que queda metamorfoseado.

educación y multiculturalidad¹, en el que desarrollamos el cuadro general de una reflexión sobre las relaciones entre democracia y multiculturalismo para demostrar que la democracia es una condición imprescindible del multiculturalismo, pero no suficiente.

En el Ecuador, la participación política del movimiento indígena romó forma con la incursión del Movimiento de Unidad Plurinacional Nuevo País Pachakutik (MUPNPP) en las elecciones generales de 1996. Dos preguntas esenciales surgen al respecto: ¿cuáles han sido los cambios logrados mediante tal participación, y qué consecuencias ha traído la presencia de los indígenas en el sistema político?, y ¿cómo reaccionan los actores políticos de la sociedad ecuatoriana ante esta experiencia novedosa de participación indígena autónoma?

Finalmente, cabe destacar que una consecuencia del discurso indígena es el acenro puesto en las 'nuevas identidades culturales' presentes en el país, fenómeno que plantea dos ininterrogantes adicionales: si es que existen varias culturas, y más aun distintas culturas políticas dentro de un mismo país, ¿cómo se puede consolidar la democracia? ¿Existe una compatibilidad entre democracia y multiculturalismo?

Antes de entrar a reflexionar alrededor de estas preguntas será necesario explicar tres aspectos relevantes que permiten describir la consolidación democrática en el Ecuador y que definen el marco político en el que actúan los movimientos sociales: la transición democrática, el pacto entre militares y partidos políticos, y las características de la vida política ecuatoriana.

La transición democrática

La transición democrática en el Ecuador (1978-1979) es la primera del continente latinoamericano. A pesar de esto, no ha sido estudiada y en los primeros

1 Julie Massal, "Los procesos de movilización de los grupos étnicos en el Ecuador: ¿hacia una sociedad multicultural?" en el Boletín Especial del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), publicación que reúne los debates del seminario internacional: "Educación y cultura en tiempos de liberalismo y neoliberalismo en los países andinos" (Quito, 28-30 de junio de 1999). En el artículo en cuestión, analizamos el proyecto político indígena a fin de entender si se lo puede calificar como un proyecto de sociedad multicultural, y qué consecuencias tendría esto sobre el proceso de democratización en el Ecuador. Esto nos permitió entender por qué la democracia es una condición imprescindible, pero no suficiente para promover una sociedad multicultural. Planteamos que se precisa analizar el papel de los movimientos sociales para entender en qué medida estos actores participan en el proceso de democratización.

estudios comparativos de los procesos de democratización en América Latina² existe un vacío sobre el tema. Éste no es el caso del Perú, país cuyo proceso de transición empezó en 1979 y terminó en 1980, ni el de Bolivia, donde se inicia en 1978 y demora hasta 1982.

Una primera hipótesis para explicar semejante ausencia de estudios puede ser el hecho de que esa transición era percibida a simple vista como exitosa: adopción de una Constitución por referéndum, una Junta Militar que había reemplazado al general Rodríguez Lara como expresión de una dictadura debilitada, que facilitó el traspaso del poder al presidente Jaime Roldós en agosto de 1979. Esta percepción de un proceso exitoso se fundamentaba en la noción de que la transición democrática 'acaba' con la organización de un proceso electoral. Así, el supuesto éxito parece haber despertado poco interés teórico.

En los momentos actuales, se puede constatar que la consolidación democrática en el Ecuador es insuficiente, sobre todo si se considera que éste es uno de los países latinoamericanos políticamente más 'inestables' del continente. Bajo esta perspectiva, se plantea la necesidad de analizar las relaciones causales entre transición y consolidación democrática³.

Una segunda hipótesis consiste en resaltar el hecho de que la sociedad ecuatoriana tiene más semejanzas con la de la República Dominicana que con las de otros países latinoamericanos, por su grado de patrimonialismo. Por tanto, no entra en las tipologías propuestas comúnmente para los Estados latinoamericanos. Así que no es factible comparar al Ecuador con otros países andinos o del Cono Sur (O'Donnell et. al. 1993). Existen estudios que comparten esta perspectiva y profundizan esta comparación (Conaghan y Espinal 1990).

-
- 2 Véase: O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence (eds), *Transitions from Authoritarian Rule : comparative perspective*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1991 (3ª ed.): 190 p.; y de los mismos autores: *Transitions from Authoritarian Rule . tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1991 (3a ed.): 81 p.; *Transitions from Authoritarian Rule : Latin America*, Baltimore y London, The John Hopkins University Press 1993 (2a ed.): 244 p.
 - 3 Sin embargo, el parámetro de la estabilidad como indicador de éxito de la consolidación democrática, debe ser analizado con cautela: si hay estabilidad, ¿significa necesariamente que la consolidación es completa? De la misma manera cabe cuestionar a los parámetros que permiten definir una transición como 'exitosa'. El debate sobre este punto se remite a la dificultad de analizar el paso de un orden político al otro (¿cuándo empieza y acaba, cómo y por qué? En ese sentido, los conceptos de modernización, de estabilidad política, o de 'crisis' son objeto de varias interpretaciones). O'Donnell et. al. prefieren diferenciar la democratización y la liberalización de la sociedad. El status del proceso electoral en la transición es objeto de discrepancias, según la definición de la democracia (formal o 'minimalista' o bien 'sustancialista') escogida. La percepción sustancialista pone el énfasis en los cambios sociales, no sólo en los procedimientos institucionales.

Los estudios que conciernen al Ecuador se centran en periodos posteriores (Isaacs 1991, Menéndez-Carrión 1992) a los años 1976-1981, con pocas excepciones. Una de éstas la constituye el artículo de Luis Verdosoto: "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", el cual plantea un análisis del proceso de democratización que permite entender la construcción del sistema partidista y sus límites en términos de representación política. A través de un enfoque histórico Verdosoto pone en relieve tres fenómenos: la crisis de representatividad de los partidos (la de 1968 en particular), los antagonismos entre éstos y los movimientos sociales, y la mínima participación de estos últimos (movimientos sindicales, estudiantiles, etc.) en el proceso de democratización, situación similar a la de otros países andinos.

El pacto entre partidos y militares

En 1978, Enrique Ayala escribió:

"(...)tanro la subsistencia de rasgos heterogéneos en la estructura social como el escaso robustecimiento alcanzado por el Estado, dererminarían que las crisis no se resuelvan al interior del sistema partidista, sino por el arbitraje de la Fuerzas Armadas"⁴.

Lo notorio es que esa constatación sigue, en gran parte, vigente durante el proceso democratizador y después de veinte años de democratización.

La transición democrática y el traspaso del poder a un gobierno civil, es decir a un partido político, se fundamentó en el pacto entre partidos políticos y militares que permite el mantenimiento de un *estatu quo* en cuanto a la distribución de las responsabilidades: el poder político pertenece a los partidos, mientras el Ejército mantiene un fuerte control sobre el manejo de la economía, aunque se aparte de la gestión directa de los asuntos económicos. Sin embargo, por sus orígenes sociales los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y los que se conformaron en la década del setenta (Izquierda Democrática, Democracia Popular, además del Partido Social Cristiano conformado a partir de 1951) dominan actualmente la escena política (Conaghan 1995), si-

⁴ Ayala, E. *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*, Quito, C'EN 1988 (4ta ed.), 371 p., p. 11.

guen siendo muy dependientes de grupos de poder económico o de intereses de algunos sectores empresariales exportadores (bananeros, camaroneros).

El Ejército ecuatoriano reivindica ser la institución representativa del 'interés nacional' y del Estado (específicamente en la Amazonía, lo cual se expresa a través del lema "El Ecuador ha sido, es y será un país amazónico"). A diferencia de los Ejércitos del Cono Sur (Chile, Uruguay, Argentina), el Ejército ecuatoriano salió ileso del ejercicio del poder, no sufrió mayor descrédito, debido a que ejerció una relativamente débil represión política en la década del setenta, y sobre todo porque fue favorecido por la coyuntura económica del auge petrolero. El papel del Ejército se definió por rechazar las privatizaciones de las áreas estratégicas (la producción petrolera, la explotación y distribución de los recursos naturales, el sistema educativo, cuyo funcionamiento en gran parte es responsabilidad del Ejército, sobre todo, en la región amazónica). Finalmente, las FFAA siguen gozando de una fuerte legitimidad por lo que aparecen en, cierta forma, como los 'salvadores' de la esrabilidad política y del proceso democrático, al mantener a los demás actores dentro de los límites de la constitucionalidad (febrero del 1997). Según el pacto tácito que mantiene con los partidos, el Ejército puede tomarse legítimamente el poder para salvar la democracia.

Pero cabe subrayar que ésta es una de las causas de la debilidad de los sistemas democráticos en América Latina. En este continente, el descrédito de los ejércitos constituye la mejor protección contra el regreso a regímenes autoritarios (Hermet 1991). El hecho de que el Ejército ecuatoriano goce todavía de una importante legitimidad como actor político y económico, implica que en el Ecuador, tal protección ya no tenga vigencia. Así, en el discurso político ecuatoriano, la Iglesia Católica y las FFAA figuran como las únicas instituciones legítimas. Semejante discurso nace en un contexto en el cual los conflictos revelan la debilidad de la institucionalización de los procesos de debate político.

La vida política ecuatoriana

Las características de la vida política ecuatoriana, definidas por sus propios y más diversos actores, son: primero, una cultura política que se caracteriza por la ausencia de consensos; segundo, una alta conflictividad social, la cual proviene según las autoridades gubernamentales de las organizaciones y movimientos sociales que paralizan la marcha del poder y la reforma del Estado; y tercero,

una falta de ética, de honestidad y de compromiso con el país o un sometimiento a los intereses extranjeros⁵.

De hecho, la vida política ecuatoriana parece marcada por un desfase entre dos fenómenos: una institucionalización incompleta de la vida política; y un crecimiento de la representación política, que se refleja en el cambio de las formas de acceso al debate político de sectores y actores que habían sido marginados tradicionalmente. En ese contexto, se pueden destacar varias disfunciones en el sistema político ecuatoriano.

En primer lugar, existe un conflicto interno al sistema legislativo. La primera causa de este conflicto es la 'fragmentación' del sistema partidista, que dificulta la constitución de alianzas políticas. Esta fragmentación del sistema de partidos no se manifiesta tanto al nivel ideológico o al nivel organizativo, sino al nivel de sus bases sociales, pues cada grupo o 'clase social' busca tener su propio representante. Las consecuencias de esta diversidad de partidos (en la actualidad existen doce partidos) con muy pocas diferencias ideológicas son: los 'cambios de camiseta', las fusiones, alianzas y desapariciones de fuerzas políticas muy efímeras, o cuya denominación cambia rápidamente. Esto impide un debate político fundamentado en el intercambio de propuestas políticas originadas en un pluralismo político efectivo.

Al mismo tiempo se destaca una tendencia a la representación de figuras nuevas a través de candidaturas 'independientes': hombres políticos que se alejan de un partido, para figurar como 'independientes' (el caso de Sixto Durán Ballén en 1992 ilustra esta tendencia). Este último fenómeno tiende a aumentar la dificultad de identificar 'ideológicamente' a los partidos. Los candidatos independientes no pueden alejarse del sistema partidista, pues si quieren ser electos, tienen que acceder a los recursos de un partido político. Además, en caso de conseguir la victoria, deben gobernar fomentando alianzas con los demás actores y partidos políticos. Por lo tanto, es limitada la posibilidad de que representen una 'alternativa', o fomenten propuestas radicalmente diferentes de las de los actores tradicionales. Estas candidaturas de personas que reivindican estar 'fuera del sistema político' contribuyen a aumentar el número de actores, lo cual no necesariamente implica un mayor pluralismo político.

La ley de participación de independientes tiene otra consecuencia. La reforma constitucional promovida por el mismo Congreso, en enero de 1996, que autorizó la participación de 'independientes' (personas o movimientos) en

5 Ver en particular *Ecuador, un problema de gobernabilidad*, Quito 1996, CORDES-PNUD, 330 p.

las elecciones populares, permitió la conformación de un movimiento político que no se reconoce como 'partido': el Movimiento de Unidad Plurinacional Nuevo País Pachakurik (MUPNPP). Éste pretende "representar a todos los que no gozan de representación política, los excluidos, los pobres". No obstante, el hecho de que se abra nueva 'puerta' de entrada al debate público, aunque exista una demanda de representación, no significa automáticamente que la población elija esta nueva opción. El acceso formal a una representación política es un logro, pero las condiciones de acceso efectivo a la competencia electoral no permiten a los movimientos independientes una participación equitativa con los partidos políticos. De la misma manera que los candidatos independientes, los movimientos siguen dependientes del sistema partidista, y sus propuestas, que aparentemente permiten ampliar la representación política, son 'limitadas' por la forma y la lógica actual del sistema político. El cambio que pueden promover en el ámbito político requiere de más tiempo.

En segundo lugar, una disfunción importante proviene del enfrentamiento que existe entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Una de las principales causas de este conflicto es la siguiente: la elección de los diputados se realiza conjuntamente con la primera vuelta de la elección presidencial. Por lo tanto, el Presidente electo en la segunda vuelta no pertenece necesariamente al partido mayoritario. Dada la fragmentación del sistema partidista, el partido del Presidente nunca logra constituir una mayoría política, y tiene que buscar alianzas con los demás partidos. Pero, por las razones antes mencionadas, esas alianzas son frágiles y efímeras, y cambian según el proyecto de ley que está en debate. El Presidente tiene entonces que someterse a la decisión del Congreso, o bien oponer su veto, lo cual dificulta la búsqueda de acuerdos.

Una segunda causa del enfrentamiento entre poderes legislativo y ejecutivo se debe a que existe una confusión en la distribución de responsabilidades y competencias, pues no se ha definido una organización jerárquica de los poderes de los diferentes actores. Un ejemplo que ilustra este vacío jurídico es el siguiente: el poder de reforma de la Constitución pertenece a tres actores: el Congreso, el Presidente de la República (éste último puede reunir una comisión de especialistas o bien convocar una consulta popular), y la Asamblea Constituyente. Así en 1997, esos diferentes medios de reforma constitucional fueron utilizados: una comisión reunida por el presidente Fabián Alarcón (marzo-abril), una consulta popular (25 de mayo), y una Asamblea Constituyente convocada por el Presidente bajo la presión de los movimientos sociales (diciembre 1997-mayo 1998).

En el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, el recurso a la reforma constitucional es percibido como un instrumento importante, imprescindible, de cambio político, y/o de mayor 'governabilidad'. Pero no se define exactamente qué tipo de cambios se pueden producir mediante el proceso de reforma constitucional.

Hay que mencionar que, en un periodo relativamente corto, un importante paquete de revisiones o reformas constitucionales está implementándose desde 1992. Estas revisiones y reformas tienden por un lado a incrementar el poder de los partidos políticos al favorecer la constitución de fuerzas mayoritarias (por ejemplo: las reformas electorales de 1994 y de 1998 que eliminaron el principio de representación proporcional de las minorías); y por otro lado, a restringir y prohibir el derecho de huelga en los sectores públicos (en noviembre de 1997 y luego en junio de 1998). Pero hay también leyes que son percibidas como más progresistas: la susodicha ley de participación de independientes, y el reconocimiento de la pluriétnicidad y pluriculturalidad del Ecuador en enero de 1996.

Desde la perspectiva de las elites políticas, el fortalecimiento del sistema partidista implica un mayor control sobre los actores sociales que cuestionan abiertamente a los partidos políticos. A partir de esta percepción, las elites atribuyen la falta de gobernabilidad del sistema y de la sociedad ecuatoriana a las características descritas en líneas anteriores: la falta de consensos, y sobre todo una alta conflictividad social. Esta visión se sustenta en una definición 'institucionalista' de la democracia, según la cual la democracia es el resultado de un equilibrio y una armonía en la organización y el funcionamiento de las instituciones. El papel de las elites políticas consiste entonces en mantener este equilibrio y esta armonía. Para lograr este fin, sólo se debe recurrir a los cambios institucionales y las reformas legislativas, que dentro de este discurso son los únicos cambios que permiten conservar el buen funcionamiento de las instituciones.

Al contrario, los movimientos sociales promueven un discurso que enfatiza la necesidad de una 'democracia participativa'. Discurso que ahora es retomado por los gobiernos desde mediados de la década del noventa, a través del tema de la descentralización. Ese es uno de los cambios que han conseguido los movimientos sociales, en especial, el movimiento indígena.

En una primera parte de este artículo nos proponemos explicar en qué consiste este discurso, cómo se está aplicando, sobre todo, desde las organizaciones indígenas; intentaremos mostrar cómo los actores indígenas buscan cambiar las formas de representación política promoviendo nuevos actores co-

mo sujetos políticos (las comunidades), y a más largo plazo, modificando las relaciones de poder.

En una segunda parte, reflexionaremos, a partir del discurso de los movimientos indígenas, sobre la representación de las identidades culturales y los cambios que plantea esta nueva forma de representación política al conjunto de la sociedad. El principal desafío que surge al implementar una representación de los grupos étnicos, es el de la compatibilidad entre democracia y multiculturalismo. Para entender en qué consiste este último problema, será necesario un estudio de la perspectiva liberal: esta tendencia teórica comporta un debate acerca del tema de los derechos políticos, de la representación política, de la ciudadanía y de la nación, elementos ahora cuestionados por los actores indígenas.

Movimientos sociales y movimiento indígena: nuevos discursos, nuevas formas de representación

La constatación muy difundida de que el retorno a la democracia coincidió, en la mayoría de países latinoamericanos, con un declive de la participación de la sociedad civil o de los movimientos sociales, planteó la necesidad de repensar las formas de representación política y social. Los 'nuevos movimientos sociales' que aparecieron en la década del sesenta (movimientos sindicales, campesinos, movimientos feministas, o de defensa de los derechos civiles) desempeñaron un papel importante contra las dictaduras, pero su protagonismo ha sido limitado durante la transición democrática y, hasta ahora, no han podido modificar sustancialmente la estructura del poder ni las formas de alcanzarlo.

Durante la década del ochenta, aparecieron (o se reconstituyeron a partir de los anteriores) actores sociales que promovían nuevas formas de movilización social, pero también de representación política, en fin, nuevas concepciones del cambio. Al modificar sus formas de acción y sus discursos lograron conquistar un espacio dentro de la arena política. Es el caso del llamado movimiento indígena en el Ecuador, que vamos a explicar más detenidamente. Sin embargo, cabe resaltar muy brevemente la definición de los conceptos de 'nuevos movimientos sociales' y de 'sociedad civil', que son manejados tanto por los propios actores como por los analistas. Esa definición ha cambiado a lo largo de las últimas décadas, razón por la que será preciso definir cuál es nuestra perspectiva al respecto.

Desde hace unos quince años, la literatura sociológica, histórica, filosófica, y más recientemente, politológica, enfatiza el papel de los nuevos movimientos o de la sociedad civil en la promoción de los cambios políticos y sociales, pero desde perspectivas distintas.

La sociedad civil (Cohen y Arato 1992, Dalton y Kuechler 1990) fue concebida principalmente como un actor homogéneo que fomenta una oposición al autoritarismo o a la dictadura, pero fue necesario investigar su papel en cada sistema político para poder definir sus características, sus componentes y sus objetivos. Hoy en día, el concepto de sociedad civil engloba tanto a los partidos políticos como a los movimientos sociales, actores civiles y militares, políticos y económicos, en fin, un sinnúmero de organizaciones y actores distintos por su forma de organizarse, sus propósitos, sus perspectivas sobre el poder y la forma de alcanzarlo. En los actuales momentos, el objetivo de los actores sociales (las ONG, los movimientos sociales, los movimientos comunitaristas) ya no es la conquista del poder, sino más bien la modificación de ciertos componentes del debate político o de la cultura política dominante.

Los nuevos movimientos sociales por su parte, concebidos como los agentes del cambio político, social y cultural, también han sido redefinidos. De acuerdo a las realidades vigentes en las décadas del veinte al sesenta (y a las percepciones sociales en ese entonces), eran catalogados como movimientos de masa, como actores homogéneos cuyos discursos se conformaban en torno a sus objetivos (toma del poder), sus formas de organización (guerrillera, sindical, revolucionaria), y su proyecto de sociedad (lucha de clase, construcción del Estado-nación, proyecto de modernidad y desarrollo), de acuerdo al contexto en el que luchaban (Touraine 1988). En cambio, hoy por hoy, se destaca el hecho de que los movimientos o actores de masa han sido sustituidos por actores locales, que tampoco se proponen exclusivamente conquistar el poder político para cambiar la sociedad nacional (hasta lo rechazan abiertamente)⁶. En términos organizativos, estos movimientos pacíficos buscan ampliar su base social y fomentar una articulación entre diferentes actores, aprovechando la 'desideolo-

6 La literatura sobre este tema es muy amplia. Véase: Melucci, Alberto, "The symbolic challenge of contemporary social movements" In: *Social Movement Research*, New York, ed. A. Mack, Winter 1985, 52(4), pp. 789-816; Oñe, Claus, "New social movements, challenging the boundaries of institutional politics", In: *Social Movement Research*, New York, ed. A. Mack, Winter 1985, 52(4), pp. 817-868. Véase también Melucci, Alberto, *Nomads of the present, social movements and individual needs in the contemporary society*, Philadelphia, Temple University Press, Ed. Keane & Mear 1989, 259 p.; Touraine, Alain "Découvrir les mouvements sociaux", in Chazel, François, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF 1993, 267 p., pp. 17-36.

gización' de la lucha social, en un afán de autonomía respecto del poder político y de los actores parridistas o religiosos, pero sin aislarse de los mismos'. Sus discursos se orientan hacia nuevos temas: respeto del pluralismo y de la diferencia, compromiso con la autonomía y la descentralización; y su acción requiere de otras condiciones sociales: se propone ser cívica y pacífica, y sobre todo, despertar el interés y la participación ciudadana, y no exclusivamente la de un grupo movilizado estrechamente definido.

Hoy en día, una nueva perspectiva metodológica se remite a una concepción del movimiento social⁸ como un actor plural, conformado por una variedad de organizaciones dotadas de intereses propios, pero que se proponen definir un objetivo común, un cambio social, cultural o político específico, que permita que sus intereses sean reconocidos. Empero, un movimiento social no solo es una agrupación de organizaciones buscando defender intereses puntuales, sino que se propone fomentar un cambio de las estructuras reales o mentales de una sociedad. Esto supone una movilización a largo plazo, y por lo tanto, la conformación de una estrategia de movilización (en el sentido activo) compuesta de: un discurso, una forma de acción, valores, percepciones, símbolos y comportamientos, o sea una cultura política propia.

Además, cabe subrayar que un movimiento social, que tiene como razón de ser el fomentar un cambio social, debe definir identidades colectivas que permitan lograr y mantener un fuerte nivel de movilización a largo plazo. Esta identidad colectiva se construye en el proceso mismo de movilización. Un movimiento social se conforma con base en organizaciones existentes, rearticulando o creando nuevos vínculos entre actores sociales 'preconstituídos' (Obershall 1973,

7 Véase: Fals Borda, Orlando, "Social Movements and political power in Latin America", en Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds), *The making of social movement in Latin America: identity, strategy and democracy*, University of California - Santa Cruz, San Francisco 1992, Westview Press, 383 p., pp.303-329; Le Bot, Yvon, *Violence de la modernité en Amérique latine, indigénité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, CNRS, 1994, 294 pages; Radcliffe, Sarah y Westwood, S., *Remaking the nation, identity and politics in Latin America*, Londres, Routledge, 1996, 196 p.; Mouffe, Chantal (ed), *Dimensions of radical democracy, pluralism, citizenship, community*, New York, Verso, 1992, 235 p.; Slater, David, "New social movements and old political questions: rethinking state-society relations in Latin-America". In: *International journal of political Economy*, New York, ed. A.F. Fernández, Jilberto, vol 21(1), spring 1991, pp. 32-61.

8 Véase: Morris, Aldon D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds), *Frontiers in social movement theory*, New Haven & Londres, Yale University Press, 1992, 382 p.; Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds), *From structure to action, comparing social movements across cultures*, International Social Movement Research, vol.1, 1988, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & Londres, en particular: Klandermans, Bert y Tarrow, Sidney G., "Mobilization into social movements, synthesizing european and american approaches", pp. 1-32; Melucci, Alberto, "Getting involved, identity and mobilization in social movements", pp. 329-348.

Tilly 1991); finalmente, al mismo tiempo que se moviliza, construye su propia identidad, tejiendo su cultura política a partir de elementos comunes de la cultura nacional, de elementos propios, y otros 'adquiridos' desde otros ámbitos (internacionales por ejemplo). Así, a pesar de su diversidad, los movimientos que nacen en un determinado país comparten rasgos de la cultura política nacional.

Esta definición 'constructivista' permite abordar el diverso movimiento indígena, como un fenómeno de construcción política de una 'identidad indígena' desde varias identidades culturales.

En el Ecuador, existen en el nivel nacional, seis organizaciones⁹ que reivindican una dimensión étnica. Desde este punto de vista, la CONAIE es la más 'radical', ya que se autodefine exclusivamente en referencia a la fisura étnica como la representante de las 'nacionalidades y pueblos' del Ecuador. En este sentido, quiere ser autónoma respecto de cualquier otro actor social, político y religioso. No obstante, su base es diversa y amplia, tanto al nivel social como geográfico (la CONAIE abarca las tres regiones del Ecuador continental: la Sierra, la Costa y la Amazonía). Su diversidad también se debe a que cada organización miembro, al nivel local, define su estructura: centro, federación, cooperativa, etc. Varios elementos 'externos' también han conformado la cultura política del 'movimiento indígena' en el Ecuador. Por ejemplo, el origen campesino de la movilización social indígena es importante, ya que influyó en muchos aspectos del discurso (reformas agrarias, reivindicaciones locales de acceso al crédito agrícola, control del sistema de distribución del agua, etc.). También cabe subrayar la influencia de las organizaciones sindicales campesinas y/o religiosas (FEI, FENOC) y de los partidos políticos de izquierda (PCE, PSE y sus diversas ramas) en la movilización indígena (Almeida 1990, Charvet 1991, León 1991, Guerrero 1993).

A continuación, buscaremos definir, a través del análisis de las prácticas, y sobre todo de las reivindicaciones actuales, la orientación del cambio que el movimiento indígena puede promover.

Prácticas y reivindicaciones indígenas: ¿hacia una representación autónoma?

Llama mucho la atención el hecho de que, tanto a través de los discursos como de las prácticas, las organizaciones indígenas han conquistado un espacio polí-

⁹ Además de la CONAIE : la FEI, la FEIE, la FEINE, la FENOC y la FENOCI.

tico desde el cual reivindican una representación política propia. Este logro empezó a concretizarse en 1996, con la elección de 8 diputados y unas setenta autoridades locales. Reconocimiento del Estado plurinacional, derechos colectivos, descentralización, democratización, son cuatro palabras clave del discurso del movimiento indígena (al nivel 'nacional') desde entonces.

Según la terminología de la CONAIE, existen unas 10 'nacionalidades' indígenas. A una nacionalidad pertenecen varios pueblos, éstos, a su vez, se componen de comunidades. El artículo 84 de la Constitución reconoce y enumera los derechos colectivos de los "pueblos que se autodefinen como nacionalidades con raíces ancestrales" (art. 83). Pero en los discursos más recientes (desde 1998), la comunidad constituye el principal actor 'ejecutivo' del fortalecimiento de la organización indígena, o sea el ente político, administrativo y económico que debe ser reconocido por las autoridades gubernamentales como un nuevo sujeto político.

Al nivel nacional, la representación es legislativa pero también 'ejecutiva'. En abril de 1997 nació el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), que se convirtió en Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE), y se fortaleció en diciembre de 1998, al constituirse como Secretaría Ejecutiva del gabinete presidencial. El CODENPE debe ser un interlocutor directo y propio, dentro del Estado, de las organizaciones indígenas, encargado de definir las políticas de desarrollo específicamente dirigidas hacia los 'pueblos indígenas'. Su brazo ejecutor, la ONG PRODEPINE, está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

PRODEPINE debe atribuir a las uniones de comunidades (dotadas de personería jurídica) la responsabilidad para la ejecución de proyectos locales de desarrollo (las comunidades aisladas no pueden, en principio, acceder a tal responsabilidad, lo cual provoca bastante descontento cuando alguna de ellas se siente excluida¹⁰). Así, la unión de comunidades representa el organismo receptor y ejecutor de proyectos de desarrollo, bajo el control de la organización social indígena. Esto debe consolidar la representación en torno a los pueblos y nacionalidades, que tienen que adquirir una capacidad organizativa suficiente (mediante el proceso de reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades

10 X Congreso de la FICL, "Por la Unidad y la Identidad de los Pueblos Kichwas de Imbabura", 28-30 de agosto de 1999, Gualaquiki, Imbabura.

o uniones de comunidades), para lograr derecho a voz y voto en las asambleas de sus organizaciones¹¹.

El papel de las organizaciones locales (miembros de la CONAIE) consiste en controlar la ejecución de los proyectos, y ser intermediarias entre la Unión de Comunidades y cada comunidad, así como también entre la Unión de Comunidades, y la Junta Parroquial, otra entidad administrativa por definirse que constituye parte de la planificación de los proyectos de desarrollo local. En este contexto se impulsa un doble proceso: por un lado, se fomenta la reorganización de las comunidades, a fin de permitir que sus autoridades propias ejerzan mayores responsabilidades, específicamente judiciales; por otro lado, se busca modificar las autoridades locales externas, por ejemplo se promueve la desaparición del 'teniente político' para favorecer la elección de la Junta Parroquial al nivel local.

Se puede destacar una dinámica ambivalente: coexiste una demanda de mayor democratización del poder y de descentralización de los recursos, con la exigencia cada vez más oficial de un control directo de la CONAIE sobre el CODENPE, al autodefinirse esta primera como la única organización con legitimidad para nominar los directivos del segundo.

Así, el cambio de la representación política constituye a la vez la principal preocupación de las organizaciones, y una realidad actual que es difícil de interpretar todavía. Pero, las reivindicaciones de la CONAIE van más allá de una simple transferencia de poder y de recursos.

Al pedir el reconocimiento de pueblos y nacionalidades, es decir, el reconocimiento del Estado ecuatoriano como Estado plurinacional, las organizaciones indígenas se proponían, al principio, permitir a los grupos que se reivindicaban como 'distintos' en lo cultural y social, recuperar o practicar sus lenguas, usar su traje 'tradicional', conservar una forma propia de organización y de socialización en las relaciones económicas vigentes en el campo y en los espacios

11) No existe una representación igual o equitativa de los pueblos, por ejemplo dentro de la FICL. Esto se debe al hecho de que la elección de los representantes de la FICL, que no alcanzamos a describir aquí, no obedece a un principio de 'representación proporcional' de los diferentes grupos, sino más bien a redes tejidas entre cada comunidad y la organización para asegurar 'tal candidato' para tal puesto. Los grupos que no gozan de suficiente capacidad de organización no tienen ninguna oportunidad de presentar un candidato. Esto es favorecido concretamente por la distinción entre tres tipos de invitados: los invitados especiales (dirigentes nacionales de la CONAIE), los invitados oficiales (representantes de uniones de comunidad) y los delegados, que pueden ser personas 'importantes' pero que no son parte de la dirigencia o de las redes de la dirigencia. Así, los invitados oficiales tienen derecho a voz y voto, mientras los delegados no tienen derecho ni a voz ni a voto.

de convivencia social, aspectos culturales que se han mantenido en parte, pero que han sido también objeto de reinversiones. Se trataba principalmente de obtener cierto respeto a distintas identidades culturales que se han mantenido (con adaptaciones), y de conseguir mayor respeto hacia los individuos pertenecientes a esas culturas como seres humanos dotados de los mismos derechos individuales que los demás ecuatorianos. Los actores fundamentales de esta lucha eran las organizaciones indígenas.

Al obtener el reconocimiento de la pluriculturalidad y de la pluriétnicidad del Estado en enero de 1996, y de "los pueblos que se autodefinen como nacionalidades" (art. 83) en la Constitución de junio de 1998, las organizaciones han logrado importantes cambios, al menos en un plano constitucional. Desde entonces, las reivindicaciones se han orientado más abiertamente hacia la 'democratización' y 'descentralización del poder y de los recursos', reivindicaciones que en los momentos actuales no son exclusivas de los indígenas, sino que pertenecen al conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Para las poblaciones indígenas, en especial para las comunidades, la descentralización debería permitir mayor control sobre las políticas de desarrollo y los recursos adscritos a los municipios por ley; mientras la democratización (que implica a la vez la elección de autoridades, que en la actualidad son nombradas desde el ejecutivo, y la apertura de las condiciones de acceso a la competición política) favorecería el acceso al debate público local, mediante una participación con representantes propios.

En la práctica, estas reivindicaciones se enfrentan con bastantes obstáculos. En primer lugar, la participación política directa y autónoma necesita cuadros y dirigentes formados, y militantes capaces de establecer vínculos con las comunidades. A veces no existen estos cuadros, inclusive en periodo electoral (año 1998), o no tienen la formación necesaria para cumplir con sus cargos. En segundo lugar, las redes clientelares de los 'caciques' locales siguen vigentes, y se mantienen estructuras de control de la población comunitaria por parte de los partidos políticos¹². También persiste cierto racismo, tácito o callado, pero real. En tercer lugar, se suman las dificultades legales y presupuestarias de los movimientos sociales derivadas de la ley de partidos políticos. Según este cuerpo legal, los movimientos sociales están excluidos del apoyo financiero estatal, mien-

12. Es más, el control estrecho ejercido por las organizaciones sociales indígenas sobre las comunidades (como es el caso de la FICU respecto a las comunidades del cantón Otavalo que pretende abarcar), no permite una votación libre, secreta, y no favorece un acercamiento personal de los dirigentes hacia una organización o un movimiento que no esté 'reconocido' en tal o cual área.

tras los partidos reciben una ayuda económica proporcional al número de representantes obtenidos en las elecciones, de acuerdo a cada tipo de contienda (elecciones para diputados, concejales, alcaldes, etc.). Esta Ley desequilibra la competición electoral. Por otro lado, las leyes nacionales fortalecen el anclaje de los partidos tradicionales. A esta problemática se suman el analfabetismo, aún significativo en este país, y la falta de información sobre los procesos electorales (modos de escrutinio) que impide una elección consciente y libre por parte de la población.

Frente a estos obstáculos, las respuestas son diversas: a menudo se percibe cierta frustración, un desencanto, hasta cierta apatía de las poblaciones, mientras crece un alejamiento de la dirigencia en relación con sus bases sociales, fomentándose divisiones en las organizaciones y entre la organización social y el movimiento político. Esre contexto, en algunos casos, induce a las comunidades a desconfiar de 'sus' organizaciones y preferir buscar por sí mismas, mediante redes sociales, un apoyo externo de origen político, o directamente desde una ONG financiada por organismos internacionales. Pocos son los dirigentes que logran movilizar su comunidad para conseguir por la 'lucha' (aunque sea un simple enfrentamiento con la administración) un mejoramiento de su nivel de vida.

¿Cómo entonces, a pesar de todos los obstáculos que acabamos de describir, los indígenas han logrado participar directamente en las elecciones de 1996 y de 1998? A corto plazo, una coyuntura específica¹³, marcada por una voluntad propia del Congreso de favorecer ciertas reformas constitucionales del sistema político, permitió concretizar la formación del MUPNPP. A mediano plazo, desde el año 1994, las relaciones con otros movimientos y organizaciones (organizaciones ecologistas y feministas, sindicatos públicos) se orientaron hacia la búsqueda de una alianza, que conforma la base del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. Dentro de la CONAIE, la nueva directiva electa en diciembre de 1993 empezó entonces a hablar de una participación política directa como la única estrategia válida para "conseguir un cambio en este país"¹⁴. Esta nueva posición rompe con el rechazo de la CONAIE a participar en el 'sistema político', que se había manifestado por el boicot al censo nacional en 1990 y a las elecciones generales en 1992.

13 En el año 1986, León Febres Cordero propuso una reforma a favor de la participación de los independientes en las elecciones, mediante una consulta popular, pero la propuesta fue rechazada (TSE). En 1996, la reforma fue promovida dentro del Congreso.

14 Entrevista con Luis Macas, 24 septiembre de 1997.

A más largo plazo, los cambios políticos y sociales, conseguidos sobre todo a partir del 1978, han permitido modificar en parte las representaciones de los actores sociales y políticos, respecto a los movimientos indígenas. Sobre todo, desde el levantamiento de 1990 se puede constatar una deslegitimación de los discursos racistas y de las formas más evidentes de ostracismo, de segregación o de maltrato hacia las poblaciones indígenas. En el nivel jurídico y constitucional, los cambios obtenidos en 1996 y en la Constitución de 1998, que consagran la lucha de la CONAIE, así como la ratificación en abril de 1998 del Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Autóctonos y Tribus en los Países Independientes, constituyen logros formales importantes, que además otorgan mayor legitimidad política a la forma de movilizarse, organizarse y autodefinirse de los pueblos indígenas.

La CONAIE se propone fomentar una representación política exclusivamente indígena. Este proceso empezó desde la conformación del MUPNPP, que muy pronto (noviembre de 1997) se dividió entre el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, MUPP (conformado por la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales), y el Movimiento de Ciudadanos por un Nuevo País (MCNP). A pesar de la alianza electoral que se realizó en 1998, esta división, y las de la misma CONAIE, ilustran una 'etnización' de la estructura del movimiento, desde la CONAIE. Fenómeno que se reproduce en las organizaciones locales, como por ejemplo en la propuesta del grupo dirigente de la Federación Campesina e Indígena de Imbabura según la cual la organización debería adoptar el nuevo nombre de 'Federación de los Quichuas de Imbabura', este cambio fue perceptible en el décimo Congreso de la Federación, en agosto de 1999.

También se da una centralización política dentro del movimiento político MUPP, que se podría convertir en un partido político (su primer congreso se realizó en agosto de 1999). No solo la estructura sino también el discurso, la 'filosofía', del MUPP se orienta hacia una representación de los indígenas por los indígenas exclusivamente¹⁵, dado el presupuesto cada vez más difundido de que solo los indígenas pueden entender, y por tanto representar a los intereses de los indígenas (ésta no es una tendencia propia de los actores indígenas, pero refleja cierta 'fragilidad' que puede llevar a cierta automarginación, que puede romper con el propósito inicial del MUPNPP).

15 Entrevista con Oscar Chalá, diputado alterno de Nina Pacari, 19 de agosto de 1998.

Tanto en la CONAIE como en el movimiento político, lo que se fortalece es el poder de un grupo (los quichuas de la Sierra) sobre otros grupos indígenas, entre los cuales hay fisuras políticas cada vez más importantes debido a su situación socio-económica, a sus intereses y a sus objetivos muy distintos (siendo los shuaras de la Amazonía el principal grupo competidor). Estos grupos están luchando por el control de los proyectos de desarrollo dirigidos hacia los pueblos indígenas, pero no todos tienen la misma capacidad de movilización, organización y decisión que el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE).

Así, el 'movimiento indígena' no ha logrado articularse eficientemente y a largo plazo con otros actores, ni tampoco ha podido sobrepasar la dimensión 'étnica' de la movilización, que más bien parece agudizarse desde las elecciones de 1998. Por lo tanto, no ha sido capaz de despertar¹⁶ un interés duradero o una participación ciudadana amplia respecto a sus afanes de cambio social, cultural y político; lo cual delata nuevos y consistentes límites en cuanto a su participación en el proceso de democratización, tanto al nivel electoral, como al nivel de movilización y de convocatoria social.

Ciudadanía, democracia y nación

Sin embargo, el discurso de las organizaciones indígenas en torno al reconocimiento de derechos colectivos (enumerados en la Constitución de junio de 1998: art. 84) y en torno a su voluntad de representación política propia, por medio de una participación directa y autónoma, plantean bastantes desafíos a la concepción liberal de la democracia que se ha difundido en América Latina.

El liberalismo supone una representación política fundamentada por un lado en los derechos individuales, los cuales deben ser estrictamente iguales, y por otro lado en la 'libertad' del sujeto político. La democracia se fundamenta en el principio liberal de los derechos del individuo, es decir en una ciudadanía 'liberal', mientras el multiculturalismo se fundamenta en la representación po-

16 Al nivel electoral, se nota por lo que el MUPNPP, que logró ser la tercera fuerza nacional en el 1996 (su candidato, E. Ehlers, consiguió 20% de los votos válidos), solo llegó a ser la quinta fuerza en 1998 (y E. Ehlers obtuvo tan solo el 15% de la votación). Ciertamente, que las reformas electorales del 1998, que se aplicaron en esta contienda, perjudicaron al movimiento. Pero su descrédito, debido al encarcelamiento de tres representantes indígenas del movimiento en abril de 1997, por corrupción, así como sus divisiones y deficiencias organizativas le quitaron bastante apoyo, especialmente de los movimientos urbanos.

lítica de las identidades culturales, y por tanto en el reconocimiento de 'derechos colectivos'.

Nos remitiremos a la concepción liberal de la democracia, los derechos y la ciudadanía. Esta concepción, sin embargo, no es unívoca, lo que implica ampliar el análisis abordando el tema desde una visión más histórica, enfatizando la relación entre Estado, nación y culturas. La consistencia entre democracia y multiculturalismo depende de la concepción de la democracia, pero también de la nación a la que uno se refiere.

Democracia, derechos y ciudadanía

El problema de la consistencia entre la democracia y el multiculturalismo, plantea entonces el de la definición de la ciudadanía¹⁷. Will Kymlicka¹⁸ muestra cómo la ciudadanía puede ser ampliada para integrar a nuevos grupos, a los cuales se otorgan ciertos derechos colectivos, relegitimando tanto la ciudadanía como la identidad nacional. Cabe subrayar que su teoría se fundamenta en el estudio de las democracias anglosajonas (Estados Unidos, Canadá y Australia); por lo tanto, muchos términos que fundamentan su análisis (en especial los derivados de la distinción que Kymlicka propone entre 'grupos étnicos', correspondientes a inmigrantes, y 'minorías nacionales', correspondientes a las poblaciones autóctonas) no son transferibles al caso ecuatoriano. En el Ecuador, las poblaciones autóctonas rechazan el término de 'minorías nacionales' y se autodefinen como 'nacionalidades' y 'pueblos'. En términos teóricos, lo más conveniente es definirlos como 'grupos étnicos', remitiéndonos a la definición que propone Fredrik Barth¹⁹.

17 Al nivel teórico, la discusión en términos politológicos sobre las relaciones entre multiculturalismo y democracia, vía el concepto de ciudadanía, es todavía incipiente. El enfoque, en términos más bien filosóficos, ha sido el de una nueva concepción de la justicia. Los debates se centran en la concepción filosófica del Individuo, de la Cultura o del Bien. Además, no hay muchos estudios comparativos de situaciones nacionales donde se plantea un conflicto entre diferentes concepciones de la representación política, menos aún fuera del 'mundo occidental'.

18 Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Paidós 1996: 303 p.

19 Barth, Fredrik, "Les groupes ethniques et leurs frontières". En: Poutignat, Philippe y Streiff-Renart, Jocelyne, *Theories de l'ethnicité (suivi de)*, París, PUF 1995: 270 p. La obra original fue publicada en el 1969: "Ethnic boundaries - the social organization of culture difference". Esta definición se fundamenta en la idea según la cual los grupos se definen por una cultura cuyas fronteras cambian de acuerdo a las estrategias de los mismos (asimilación, afirmación, reconocimiento político).

El origen de la reflexión 'multiculturalista' tiene que ver con la ausencia de una teoría de los derechos de las minorías. En la década del cincuenta, la concepción liberal vigente percibe a los derechos humanos universales como derechos individuales. Esto se debe al temor (en el contexto de posguerra) de que el reconocimiento de derechos de 'grupo' permita mayor discriminación política y social. Promover los derechos individuales era una forma de favorecer la integración de los individuos en cualquier sociedad, sin importar su origen, su filiación religiosa, política, etc. Sin embargo, los Estados y los 'teóricos' liberales, se dividieron en sus posiciones con relación al problema de tomar en cuenta o no las diferencias de color. Algunos optaron por una política 'ciega en materia de color', otros por políticas de asimilación forzada, otros en fin por políticas de acción o discriminación positiva. La consecuencia fue que la mayoría de países cambiaron de opción, eligiendo sucesivamente cada una de estas políticas.

La ausencia de una teoría de las minorías constituyó el incentivo para una nueva reflexión filosófica, pero también politológica, jurídica, sociológica e histórica sobre la democracia, la cultura y la nación. Esta reflexión denominada 'multiculturalista', tiene tres características fundamentales: 1) Es una 'reflexión teórica' sobre una realidad concreta, también llamada 'multicultural': la heterogeneidad sociocultural de los Estados y sociedades. 2) Esta reflexión nace de la síntesis entre varias corrientes teóricas, que se percibían como opuestas: comunitaristas y liberales (o colectivistas-individualistas...), aunque ninguna corriente está exenta de discrepancias internas. 3) Es una 'propuesta política' que apunta: por un lado, a 'integrar' los grupos culturales mediante una representación política, y por otro lado, a 'gestionar' los conflictos sociales que nacen de la heterogeneidad cultural y social. La perspectiva subyacente es integrar para desarmar potenciales conflictos. Una dimensión más filosófica y quizás más 'militante' de la teoría multicultural es la de conceptualizar la forma adecuada de defender los derechos de las minorías nacionales en los Estados liberales, promoviendo otras concepciones de justicia.

En una perspectiva que sigue siendo esencialmente liberal, pese a que integre elementos de la teoría comunitarista, Will Kymlicka se propone demostrar que el reconocimiento de los derechos colectivos es parte de la tradición liberal y no contradice los derechos humanos individuales, siempre y cuando se definan muy claramente los límites de la 'tolerancia liberal'. El problema entonces es permitir que coexistan los derechos (colectivos) de las minorías con los derechos humanos individuales (igualdad y libertad individual).

Según Kymlicka, los derechos colectivos reivindicados por las 'minorías nacionales' son de tres tipos: derechos de autogobierno, derechos poliétnicos (apoyo estatal al grupo mediante políticas públicas), derechos especiales de representación²⁰. Al analizar cada tipo de derechos, Kymlicka esboza una teoría de la justicia fundamentada en la siguiente paradoja: "se deben respetar las formas culturales distintas permitiéndoles protegerse del conjunto de la sociedad, reforzando su identidad propia, siempre y cuando una cultura permita a sus miembros salir libremente de ésta, elegir la cultura y el modo de vida que les parezcan más convenientes para sí mismos, en otras palabras, si es que una cultura respalda el principio liberal de la autonomía individual".

La perspectiva multicultural de Kymlicka tiene como objetivo 'incluir' a las culturas sin destruir las, esto es, permitirles acceder al debate público, a la toma de decisiones en cuanto a su desarrollo o su bienestar. Se refuerza en el hecho de que las minorías buscan su integración en el conjunto de la sociedad, pero sin dejar de reivindicar su identidad cultural propia. Por lo tanto, apoya a los dos tipos de derechos colectivos que, a su parecer, favorecen tal propósito: los 'derechos poliétnicos' y los 'derechos de representación especial'. Los primeros permiten que el Estado elabore políticas públicas a favor de ciertos grupos, que entonces reciben una atención especial, mientras los segundos permiten diseñar las modalidades de una representación política de los grupos, permitiendo su participación en la toma de decisiones; aunque la dificultad consiste en saber quién puede representarlos y de qué modo deben ser electos los 'portavoces' para garantizar representatividad frente a 'su' grupo²¹.

En cambio, el derecho colectivo de autogobierno opone una dificultad a la teoría de Kymlicka, al permitir que una minoría cree una sociedad paralela permanente. El autor es consciente de que la visión 'liberal' de la cultura que él propone no puede imponerse a todas las culturas, y busca definir los límites de la tolerancia liberal hacia culturas 'no-liberales'. Pero no puede definir la actitud 'justa' hacia culturas que no respeten los principios liberales al prohibir a sus miembros la salida de la cultura o la libertad de elección, y que fomenten una diferenciación permanente dentro de la sociedad liberal. Aunque Kymlicka promueva el respeto hacia la diferencia cultural (subrayando que ninguna sociedad es totalmente liberal, ni totalmente 'no-liberal') y sugiera una reflexión jurídica

20 Kymlicka, Will; *Ciudadanía multicultural*. op. cit., p. 45-55

21 *Ibid.*, cap. 7.

(apoyándose en el derecho internacional público) sobre las relaciones entre una 'minoría nacional' y el Estado en el cual se inscribe, esto plantea un problema: ¿cuál puede ser la base social de un Estado en el que varias sociedades rengan su propio gobierno? ¿qué es lo que 'une' la sociedad o el Estado 'plurinacional'??

La respuesta de Kymlicka consiste en argüir que solo se puede crear unidad social en un 'Estado plurinacional', tal como Canadá, (esto es, una democracia liberal) que goce de un fuerte sentimiento de identidad nacional. Lo cual demuestra los límites de su teoría: la mayoría de 'Estados plurinacionales' no son democracias liberales occidentales, y no se pueden apoyar en un proceso de construcción nacional sólido, que permita elaborar una identidad común sobre las identidades particulares. Según el autor, esto impide aparentemente, la construcción de una referencia común, y por ende de una ciudadanía donde no hay una identidad nacional potencial o suficientemente constituida.

La concepción de la ciudadanía a la que se refiere Kymlicka es de índole liberal, es decir que se fundamenta en los derechos individuales. Pero Kymlicka trata de demostrar que una 'ciudadanía diferenciada' (basada en derechos colectivos) no es 'antiliberal', sino que permite una mayor integración de los grupos culturales en el conjunto de la sociedad, y que éste es un 'derecho' de las minorías nacionales (esto es, las poblaciones autóctonas) que han sido injustamente privadas de los beneficios de la democracia.

En su percepción, el imponer una ciudadanía liberal a ciertos grupos que rechazan ser absorbidos culturalmente, solo puede radicalizar los conflictos sociales. Por tanto, con el propósito de gestionar (y evitar) el conflicto sociocultural, Kymlicka apoya una 'ciudadanía diferenciada', libremente electa por el grupo. Señala que, lejos de fomentar mayor división social como lo temen ciertos teóricos liberales (Glazer, Galston, Walzer), esto permitiría revalorizar la ciudadanía inclusive para los individuos (y los grupos) que ya gozan de este derecho pero no lo utilizan y no lo valoran, y que favorecería la (re)construcción de una referencia común, la misma que solamente será aceptada si es que se permite al grupo seguir identificándose como grupo 'x' (portorriqueño, inuit, etc.) antes (o a la vez) que americano o canadiense.

22 Para Kymlicka, este término designa simplemente un Estado 'multicultural' en los hechos, es decir, heterogéneo social y culturalmente, y no una forma política definida: mientras el Estado multicultural designaría un Estado fundamentado en la teoría de la justicia de las minorías. Esta definición no es adecuada para interpretar las reivindicaciones indígenas en el Ecuador, una de las cuales es justamente el 'Estado plurinacional', que a pesar de ser 'una realidad' según las organizaciones (y este criterio no es aceptado por el conjunto de la sociedad) no es reconocida como forma política en el Ecuador.

Ya señalamos que la principal dificultad a la que se enfrenta Kymlicka, como él mismo lo reconoce, es explicar qué vínculos unen a la gente en un 'Estado plurinacional'. Este límite proviene en parte del enfoque 'occidentalista' de su teoría pues, como lo subrayamos al principio, se fundamenta en las realidades occidentales (con una excepción, al estudiar el sistema de los *millet* en el Imperio otomano). Las realidades latinoamericanas no son evocadas, a excepción de dos referencias muy puntuales a Brasil. La realidad ecuatoriana, por ejemplo, aunque en algunos aspectos puede parecerse al modelo teórico de Kymlicka (en cuanto a la definición de los derechos colectivos) es totalmente distinta a la de las democracias occidentales aludidas.

Sin embargo, es importante señalar que este autor plantea la posibilidad de que una visión histórica y comparativa permitiría en parte responder a esta problemática, y completar la tesis propuesta; es decir, mostrar que la integración de los grupos culturales distintos (minorías nacionales) en una sociedad democrática liberal, respetando y apoyando su diferencia cultural, no resulta 'anti' o 'no-liberal'. Esto implica referirse más específicamente a la concepción liberal de la relación entre Estado, nación y cultura.

Estado, nación y cultura

Si bien el multiculturalismo se fundamenta en una teoría liberal de los derechos de la ciudadanía y de la democracia, esta concepción liberal actual es distinta a la de principios del siglo. El liberalismo no es una teoría unívoca en el tiempo y en el espacio. La tradición liberal inglesa y francesa, y la tradición americana no son totalmente idénticas, sus raíces son distintas. Las fisuras entre estas tradiciones se construyeron en torno al concepto de nación (y de nacionalidad) y a las formas de construcción política del Estado.

Kymlicka subraya en primer lugar que, hasta la segunda guerra mundial, el "debate liberal estaba marcado por una preocupación por las minorías nacionales", específicamente en la década del veinte, cuando la caída del Imperio austro-húngaro dio lugar a una redefinición de las fronteras europeas mediante los tratados que se firmaron entre las potencias del Concierto de las Naciones. El liberalismo en ese entonces "necesitaba una u otra teoría del status de las minorías nacionales". En segundo lugar, el autor recuerda que hasta la segunda guerra mundial, los teóricos liberales no se oponían al reconocimiento político y al respaldo de la etnicidad y la nacionalidad, y afirma:

“(…)los derechos de la minorías son un componente legítimo de la tradición liberal”²³.

Tanto en el siglo XIX como en el periodo de entre guerras (década del veinte del actual siglo), una primera corriente liberal afirmó como legítimo que, dentro de los ‘Estados multinacionales’ como el Imperio austro-húngaro, los pueblos gocen de derechos específicos en calidad de naciones, y denunciaba la injusticia de la cual eran víctimas los pueblos ‘minoritarios’ dentro del Imperio. El principio consistía en fomentar la construcción de Estado-naciones a partir de grupos que en este momento se hallaban en situación de minorías nacionales. Se buscaba reforzar su especificidad y homogeneidad cultural. Fue en ese tiempo cuando se creó la Sociedad de las Naciones, que se proponía tanto otorgar derechos individuales universales como defender y conceder “derechos específicos en función del grupo referidos a la enseñanza, la autonomía local y la lengua”²⁴. Esto debía evitar que la ‘supuesta neutralidad’ del Estado, al reconocer derechos iguales a los individuos, contribuya a mantener el *estatu quo* en cuanto a las relaciones entre culturas mayoritarias y minoritarias. De esta perspectiva, nació un pensamiento ‘liberal identitario’ que concebía la libertad individual y el desarrollo del individuo libre, como necesariamente vinculados a un contexto cultural específico, y a la pertenencia a un grupo nacional.

Otra corriente liberal rechazaba por el contrario los derechos de minorías, argumentando que en un Estado ‘plurinacional’, las instituciones libres no podían funcionar: “Entre gentes que no tienen afinidad alguna, especialmente si leen y hablan lenguas diferentes, la unanimidad necesaria para el funcionamiento de las instituciones libres no puede existir... En general, una de las condiciones necesarias en las instituciones libres es que las fronteras de los gobiernos coincidan exactamente con las de las nacionalidades”, sostenía John Stuart Mill²⁵. Según esa concepción, la democracia corresponde necesariamente con una nación y un Estado. La nacionalidad común es la base de la lealtrad política y del respeto a las instituciones. Esa corriente aprueba entonces la asimilación coercitiva de las minorías nacionales.

Sin embargo, el presupuesto de que la democracia solo se puede sustenrar en un Estado-nación, en una identidad nacional común, no es aceptado por todos los liberales.

23 Kymlicka, Will, op. cit. Citas, pp. 77-78.

24 Ibid., p.80.

25 Kymlicka, Will, op. cit. citado p. 80.

Una tercera corriente liberal, opuesta a la anterior, postulaba que la verdadera libertad solamente era posible dentro de un Estado plurinacional. Dentro de este marco, las reivindicaciones de las minorías aparecían como un contrapeso a la voluntad de los Estados e Imperios de extenderse indefinidamente.

¿Qué es lo que une a esos pensamientos distintos y les otorga su carácter 'liberal'? En otros términos, ¿cómo se definía el liberalismo político hasta la segunda guerra mundial? Según Kymlicka, esas tres corrientes rehusan la idea, defendida 'actualmente' por los Estados liberales, según la cual la pertenencia cultural debería ser tratada como un asunto meramente privado. Los liberales tradicionales, al contrario, han postulado la necesidad de una sola cultura oficial (dentro de una entidad política definida como Estado-nación, Estado plurinacional o Democracia), y han propuesto diversas formas de 'inculcarla'.

Esa perspectiva histórica permite destacar el hecho de que la preocupación por las minorías nacionales desapareciera después de la segunda guerra en el mundo occidental, y volviera a reaparecer, bajo otras modalidades, en la década del sesenta.

Según la concepción liberal actual, que corresponde a la segunda corriente expuesta por Kymlicka, la ciudadanía es entonces una referencia nacional común necesaria a la democracia. Pero como lo subraya Guy Hermet, ciudadanía e identidad nacional se consolidan en un contexto de democracia, la misma que supone la existencia previa de una ciudadanía y una identidad nacional²⁶. Para definir el tipo de ciudadanía que se puede implantar en un contexto de democratización en un país como el Ecuador, y en general en el conjunto de América Latina, donde "la mayoría de las poblaciones analfabetas han sido excluidas tanto de la ciudadanía como de la nacionalidad"²⁷, es necesario determinar cuáles son los criterios de inclusión/exclusión de la comunidad política²⁸ (Grijalva 1996).

El indigenismo fue una respuesta vigente desde los fines del siglo XIX hasta la década del sesenta en toda América Latina. Esta 'política' (parte de un movimiento cultural amplio) se caracterizaba por la promoción del mestizaje y de la integración de las poblaciones étnicamente distintas a través de una asimilación de las mismas como parte de un proceso de 'occidentalización' de la socie-

26 Hermet, Guy, "Citoyenneté et Nationalité en Amérique Latine", *Commentaires*, Paris, Le Seuil, Vol. 58(15), été 1992, pp. 341-349., p. 341.

27 Hermet, Guy, "Citoyenneté et Nationalité en Amérique Latine", op. cit., p. 341.

28 Grijalva, Agustín, *Elecciones y representación política*. Quito, CEN-Universidad Andina Simón Bolívar, 1998, 181 p.

dad de aquel entonces, percibida como atrasada con respecto a las culturas europeas. A partir de la década del setenta, el discurso 'indianista' rompe con esta percepción evolucionista, y promueve una integración respetuosa de la diferencia cultural, así como políticas de diferenciación y de 're-indianización'. Las políticas de educación bilingüe fueron retomadas como una herramienta de consolidación de las identidades culturales, después de haber sido empleadas como instrumentos de asimilación por los Institutos y otros actores indigenistas (como la Misión Andina, 1954-1969).

En América Latina el énfasis en la construcción de una identidad nacional (característica del discurso indigenista) no siempre ha correspondido con una organización democrática de la sociedad o del sistema político. A pesar de eso, con el retorno a la democracia en 1978, la concepción según la cual la democracia se fundamenta en una identidad nacional y una ciudadanía común, aparece como legítima. En el Ecuador, las reformas electorales de 1979 permitieron integrar a los analfabetos (la mayoría de los cuales eran indígenas) a la comunidad política²⁹. Este cambio fue parte de un esfuerzo del Gobierno para ampliar la comunidad política, que además incluía la aplicación de programas de alfabetización y enseñanza bilingüe, cuyo objetivo último era la castellanización de los indios como parte de un proceso de construcción de una identidad nacional.

En la década del ochenta, el discurso de las organizaciones indígenas del área andina promoviendo la 'integración en la diferencia' adquiere una legitimidad mundial, tanto en los organismos internacionales y las ONG como en las ciencias sociales. Sin embargo, la actitud de los Estados de la región no se parece en nada a la de los Estados europeos a inicios de este siglo, pues al igual que los demás de América Latina comparten la posición liberal contemporánea al enfatizar la importancia de la construcción nacional por medio de la asimilación de las 'identidades culturales', hasta la década del noventa, en el Ecuador, se reprimía a los indígenas por usar su traje, tener el pelo largo, o hablar quichua.

En la actualidad, la mayoría de reivindicaciones políticas de las organizaciones indígenas han sido reconocidas formalmente. No obstante, el otorgar derechos colectivos sin legitimarlos como derechos 'nacionales' constituye en la práctica una limitación al desarrollo de las identidades culturales³⁰. En este sen-

29 En Bolivia el sufragio universal (del cual se benefician tanto las mujeres como los analfabetos) se obtuvo en 1953.

30 A pesar de que, en la Constitución, se reconoce el derecho a "mantener, desarrollar y fortalecer su identidad en lo espiritual, cultural lingüístico, social, político y económico" (art. 84; *íbid.*). Respecto a la educación y la cultura: ver art. 62, 66, 68, 69.

rido, se destaca el desfase entre el uso de la lengua vernácula exclusivamente “de uso oficial para los pueblos indígenas”³¹ y el castellano que es “el idioma oficial” para todo el país. Es decir, no hay una obligatoriedad de bilingüismo para el conjunto de la población ecuatoriana, sino una opción para los pueblos indígenas de practicar este bilingüismo (en la esfera privada, o dentro de ciertas circunscripciones geográficas).

Por otro lado, a pesar de que el reconocimiento de la educación bilingüe se obtuvo en el año de 1988, su organismo ejecutor, la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe no se ha beneficiado de los recursos o de las políticas del Estado (lo que Kymlicka llamaría ‘derecho poliétnico’) adecuadas para fomentar este sistema de educación, el cual sigue siendo ineficiente en gran parte, según reconocen los propios dirigentes indígenas³². Tal limitación también se evidencia en el hecho de que la legislación que debería poner en vigencia los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas reconocidos en la Constitución todavía no se concreta. La ‘integración’ de los ‘derechos colectivos’ en las estructuras y en las prácticas sociales aún no se vislumbra, aunque el discurso sea aceptado formalmente.

Conclusión

FLACSO - Biblioteca

¿Qué balance se podría esbozar de la actuación política de los movimientos indígenas, a través de su participación legislativa, y de los cambios conseguidos mediante este tipo de estrategia?

Cabe subrayar que, pese a algunas reivindicaciones ‘provocativas’ (Estado plurinacional, ‘plurinacionalidad’, término ‘reemplazado’ por el de ‘pluriculturalidad’ desde 1993 hasta 1996), el discurso del movimiento indígena parece haber sido, en gran medida, aceptado e integrado por el Estado y la sociedad ecuatoriana. “La unidad en la diversidad” es un eslogan (promovido desde 1990) que comparten en la actualidad tanto los gobiernos como las organizaciones indígenas (está inscrito en el art.3 (nral.1) de la Constitución de 1998).

31 En el artículo 1 de la Constitución de 1998 consta lo siguiente: “El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley”.

32 Entrevista con Manuel Ainaguano, ECUARRUNARI, 5 de abril de 1999. Entrevistas con Rodrigo Martínez, Dir. Planificación, DINEIB, y con Cristóbal Quishpe Lema, asesor técnico, DINEIB, 26 de junio de 1997.

Simultáneamente se produce una convergencia en los discursos de los organismos financieros internacionales, de las ONG y las organizaciones indígenas, apuntando a una mayor participación de la población local, para bajar los niveles de pobreza y aumentar el bienestar de la gente (las razones de esta aparente 'aceptación' de los discursos de los movimientos indígenas por los gobiernos y organismos financieros internacionales no pudieron ser discutidas dentro de este artículo, sin embargo, es un aspecto importante del discurso del movimiento indígena el haber conquistado tanta 'legitimidad' oficial, nacional e internacional).

Sin embargo, los cambios propuestos o anhelados por las organizaciones indígenas, por el MUPNPP o por las mismas poblaciones (específicamente el mejoramiento de su nivel de vida) no se han conseguido en su totalidad, debido al mantenimiento de estructuras de control social muy fuerte. ¿Qué es lo que permite entender esta (aparente) paradoja entre la aceptación e integración del discurso por un lado, y por otro el mantenimiento del control social en la práctica a través de obstáculos legales, presupuestarios, políticos, ideológicos, etc.?

La primera respuesta, bastante obvia, es que se necesita tiempo para concretizar los cambios después de que las propuestas hayan sido integradas en los discursos y en las leyes. También, hemos dado algunos ejemplos que demuestran que las propuestas integradas constitucionalmente, o inclusive los cambios institucionales conseguidos, no necesariamente implican cambios sociales, y más bien tienden a desradicalizar las demandas y por ende desmovilizar los actores sociales (Fals Borda 1992).

La segunda respuesta es que los cambios actuales del discurso político resultan de modificaciones sociales a largo plazo. Por ejemplo, la doble estrategia (diálogo-movilización) mantenida por la CONAIE desde el 1990, con más o menos éxito, parece haber sido efectiva frente al Gobierno de Jamil Mahuad, debido a circunstancias nacionales (el contexto de movilización general en 1999). Este Gobierno ha otorgado a la CONAIE (en septiembre de 1999) el derecho a controlar la distribución de gas doméstico en las comunidades, mediante un convenio con la empresa petrolera nacional, Petroecuador. Esa 'medida' ilustra un problema todavía vigente en el campo: la relación entre indígenas y mestizos sigue caracterizada por el papel importante de los intermedios. Pese a que denunciar el papel de los intermediarios es un lema bastante 'antiguo' del movimiento indígena, presente en las primeras movilizaciones 'indígena-campesinas' de la década del setenta, el problema sigue vigente, y hasta ahora se le ha dado poca respuesta. La CONAIE se propone desplazar o elimi-

nar esas formas de 'control', tanto al nivel económico como político. Tal vez, las organizaciones indígenas buscan ser los únicos intermediarios entre las comunidades y 'el mundo blancomestizo'³³.

La tercera respuesta es que más allá de circunstancias coyunturales, o de un sistema político específico, existe una percepción cada vez más generalizada, según la cual el tipo de cambio que las organizaciones o los movimientos sociales pueden conseguir son transformaciones al nivel microfísico, locales o parciales³⁴, sobre todo respecto a las relaciones sociales. Además, los cambios que se dan en un momento, son relacionados con cambios estructurales de la sociedad en su conjunto³⁵. Los límites opuestos por el sistema político ecuatoriano a la movilización social y política indígena se derivan en gran medida del proceso de transición democrática, y de la insuficiente consolidación democrática. Las estructuras y los actores no democráticos persisten, por lo tanto esto afecta la capacidad de promoción de cambio social de los movimientos sociales. Las formas de representación política pueden ser aparentemente más fáciles de mo-

-
- 33 Otro ejemplo de esto es el hecho de que existen ya espacios de debate y de ejecución de proyectos que unen a las ONG con las organizaciones indígenas, pero que no siempre son utilizados. Por ejemplo, en Otavalo, la FICI es parte del consejo administrativo del Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU). Sin embargo, el director del mismo destaca que desde que conquistó ese espacio, la FICI no aprovechó el sitio para fomentar mayores vínculos entre la FICI y la ONG. Esta ONG es parte de un programa del PNUD, y está compuesta en parte por personal ecuatoriano, otavaleño sobre todo, y por voluntarios de la ONU.
- 34 Ver Mills, Nick D., "Perspectivas sobre el desarrollo y el proceso de cambio en América Latina", en CAAP (colec.), *Desarrollo y cambio socioeconómico en el Ecuador*. Quito 1979, ed. Libri Mundi, 232 p., pp. 17-70. Véase también: Hirshman, Albert O., *El avance en colectividad: experimentos populares en la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986 (trad. J.J. Utrilla), 120 p. Según Sánchez Parga, el nivel de vida de las poblaciones indígenas todavía no ha logrado un mejoramiento global y significativo: Sánchez Parga, José, *Población y pobreza indígena*. Quito, CAAP, Estudios y análisis, 1996, 148 p.
- 35 Al respecto, véase Klandermans, Bert y Tarrow, Sidney G., "Mobilization into social movements, synthesizing european and american approaches", pp. 1-32; Gamson, William A., "Political discourse and collective action", pp. 219-224; Kriesi, Hanspeter, "The interdependence of structure and action, some reflexions on the state of the art", pp. 349-367; Snow, David A. y Benford, Robert D., "Ideology, frame resonance and participant mobilization", pp. 197-217; todas estas referencias se encuentran en: Klandermans, Bert; Tarrow, Sidney G.; Kriesi, Hanspeter (eds), *From structure to action, comparing social movements across cultures, International Social Movement Research*, op. cit.; Kitschelt, Herbert P., "Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies", en *British Journal of Political Science*, nº16 (1), January 1986, Cambridge University Press, G.B., pp. 57-85; Craig, Jenkins J. y Klandermans, Bert (eds), *The politics of social protest, comparative perspectives on states and social movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995, 381 p.; Tarrow, Sidney G., *Power in movement: social movement, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 251 p.; Tarrow, Sidney G., "Mentalities, political cultures and collective action frames", en Morris Aldon D. y Mac Clurg Mueller, Carol (eds), *Frontiers in social movement theory*, op. cit., pp. 174-198.

dificar. Sin embargo, en países en proceso de democratización, esta apariencia resulta engañosa y los intentos al respecto más bien revelan las resistencias de los actores dominantes.

En fin, todo el problema reside en saber ¿qué cambios se quieren promover?, ¿estos cambios son compatibles, no solo con una coyuntura, un sistema político o las estructuras sociales, sino también con las mismas prácticas de los actores sociales? ¿Los cambios son siempre sinónimo de 'modernización' o de 'democratización'? ¿Los actores sociales siempre promueven el cambio?

Una corriente de la teoría liberal de inicios de este siglo, el llamado pensamiento 'liberal identitario', al cual se refiere Will Kymlicka, ponía el énfasis en que la libertad individual y el desarrollo del individuo libre están necesariamente vinculados a un contexto cultural específico y a la pertenencia al grupo nacional. Esta concepción es liberal en la medida en que concibe la cultura como un instrumento de formación, concientización y liberación del individuo. Pero va más allá, al vincular el desarrollo de la personalidad con la pertenencia a un grupo cultural (nacional). Esto permite concebir al cambio de cultura como una fuente de nuevas oportunidades puestas a disposición del individuo para desarrollar su identidad, y no necesariamente como una causa de trastorno, de pérdida de 'la identidad propia' que conllevaría el tránsito de una cultura a otra. En principio, esta perspectiva plantea la posibilidad de la coexistencia de una 'ciudadanía diferenciada' con una ciudadanía nacional. Pero los mecanismos para fomentar la aplicación de este doble estatuto aún no están definidos, ni siquiera por la teoría 'multicultural'.

Empero, semejante concepción de la cultura no es la que, al parecer, alimenta la definición que promueven los actores indígenas, al enfatizar una 'reidentificación' dentro de la comunidad y desde la comunidad. La percepción subyacente a esta dinámica política (fortalecimiento de las autoridades comunales, y por ende de pueblos y nacionalidades) acompañada de una dinámica sociocultural (revitalizar las fiestas tradicionales, el traje, las señales físicas de identidad) parece más bien concebir a la cultura como una entidad objetiva que hay que defender contra los avances de la creciente aculturación. Lo que conlleva cierta búsqueda de autenticidad, y quizá de aislamiento. Esta reacción, al nivel político, puede constituir una señal de automarginación.

Bibliografía

Almeida, Ileana (et.al.)

- 1991 *Indios, una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS - Abya Yala.

Ayala, Enrique

- 1988 *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*. Quito: CEN, (4ta ed.), 371 p.

Barth, Fredrik

- 1995 Les groupes ethniques et leurs frontières, en Philippe Poutignat y Jocelyne Steiff-Renart, *Theories de l'ethnicité*, París: PUF, 270 p.

Charvet Silva, Paula (ed.)

- 1991 *La organización rural en el Ecuador; autogestión, desarrollo y movimiento social*. Quito: Abya Yala, 279 p.

CEDIME (colec.)

- 1993 *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME, Abya-Yala, 1993, 326 p.

Conaghan, Catherine y Rosario Espinal

- 1990 Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy Without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador. *Journal of Latinamerican Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, eds. V.Bulmers t. y L.Whitehead, 22(3), october, pp.: 553-574.

Conaghan, Catherine

- 1995 Politicians Against Parties; Discords and Disconnection in Ecuador's Party System, en S. Mainwaring y T. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford (California): Stanford University Press, pp.: 434-458.

CORDES-PNUD

- 1996 *Ecuador, un problema de gobernabilidad*. Quito, 330 p.

Craig, Jenkins J. y Bert Klandermans (eds)

- 1995 *The Politics of Social Protest, Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press (Social Movement, Protest and Contention), 381 p.

- Escobar, Arturo y Sonia Álvarez (eds.)
 1992 *The Making of Social Movement in Latin America ; Identity, Strategy and Democracy*. University of California-Santa Cruz, San Francisco, Westview Press, 383 p.
- Fals Borda, Orlando
 1992 Social Movements and political power in Latin America. En: Arturo Escobar y Sonia Alvarez (eds.), *The Making of Social Movement in Latin America; Identity, Strategy and Democracy*. University of California-Santa Cruz, San Francisco, Westview Press, pp.: 303-329.
- Fillieule, Olivier y Cécile Péchu
 1995 *Lutter ensemble, les théories de l'action collective*. Paris: l'Harmattan (Logiques politiques), 221 p.
- Foweraker, Joe
 1995 *Theorizing Social Movements*. Boulder(Colorado): Pluto Press (Critical Studies on Latin America),145 p.
- Gamson, William A.
 1988 Political discourse and collective action. En: Bert Klandermans, Sidney G. Tarrow y Hanspeter Kriesi (eds), *From Structure to Action, Comparing Social Movements Across Cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & London, pp.: 219-224.
- Grijalva, Agustín
 1998 *Elecciones y representación política*. Quito: CEN-Universidad Andina Simón Bolívar, 181 p.
- Guerrero, Andrés
 1991 *De la economía a las mentalidades, cambio social y conflicto agrario en el Ecuador*. Quito: El Conejo, 198 p.
 1993 La desintegración de la administración étnica en el Ecuador, de sujetos indios a ciudadanos étnicos, de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En: *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME, Abya-Yala, pp.: 91-112.
- Hermet, Guy
 1991 Le temps de la démocratie. *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Paris: UNESCO pp.: 265-274.
 1992 Citoyenneté et Nationalité en Amérique Latine. En: *Commentaires*. Paris: Le Seuil, Vol. 58 (15), pp.: 341-349.

Hirshman, Albert O.

- 1984 *El avance en colectividad: Experimentos populares en la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, (1a ed), trad. J.J. Utrilla, 120 p.

Isaacs, Anita

- 1991 Problem of Democratic Consolidation in Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*, 10(2), pp.: 221-238.

Kitschelt, Herbert P.

- 1986 Political Opportunity Structures and Political Protest; Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, nº16 (1), Cambridge University Press, G.B., pp.: 57-85.

Klandermans, Bert, Sidney G. Tarrow y Hanspeter Kriesi (eds.)

- 1988 *From Structure to Action, Comparing Social Movements Across Cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & London.

Klandermans, Bert y Sidney G. Tarrow

- 1988 Mobilization Into Social Movements, Synthesizing European and American Approaches. En: Bert Klandermans, Sidney G. Tarrow y Hanspeter Kriesi (eds.), *From Structure to Action, Comparing Social Movements Across Cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & London, pp. 1-32.

Kriesi, Hanspeter

- 1988 The Interdependence of Structure and Action, Some Reflections on the State of the Art. En: Bert Klandermans, Sidney G., Tarrow G. y Hanspeter Kriesi (eds.), *From Structure to Action, Comparing Social Movements Across Cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & London, pp. 349- 367.

Kymlicka, Will

- 1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 303 p.

Le Bot, Yvon

- 1994 *Violence de la modernité en Amérique Latine, indianité, société et pouvoir*. París: Karthala, CNRS, 291 p.

León Trujillo, Jorge

- 1991 Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia: La afirmación de los conquistados. En: *Indios*. Quito: Abya Yala e ILLDIS. El Duende.

Mainwaring, Scott y Thimothy R. Scully

- 1995 *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford (California): Stanford University Press, 578 p.

Mann, Parrice

- 1991 *L'action collective, mobilisation et organisation des minorités actives*. París: A. Colin, 155 p.

Massal, Julie

- 2000 Los procesos de movilización de los grupos étnicos en el Ecuador: ¿Hacia una sociedad multicultural? (Por publicarse en el Boletín Especial del Instituto Francés de Estudios Andinos).

Melucci, Alberro

- 1985 The Symbolic Challenge of Contemporary Social Movements. *Social Movement Research*, New York, ed. A. Mack, 52 (4), pp.: 789-816.

Melucci, Alberro

- 1988 Getting Involved, Identity and Mobilization in Social Movements. En: Bett Klandetmans, Sidney G. Tarrow y Hanspeter Kriesi (eds.), *From Structure to Action. Comparing Social Movements Across Cultures, International Social Movement Research*, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & Londres, pp. 329-348.
- 1989 *Nomads of the Present, Social Movements and Individual Needs in the Contemporary Society*. Philadephy: Temple Univesity Press, Ed. Keane & Mear, 259 p.

Menéndez-Carrión, Amparo

- 1986 *La conquista del voto: de Velasco a Roldós*, Quito, CEN-FLACSO, 556 p.
- 1992 La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas. En: *Síntesis Ecuador, Revista Documental de Ciencias Sociales Ibero-Americanas*, Madrid, FARESO, Ed. Síntesis, 16, pp.: 102-117.

Mills, Nick D.

- 1979 Perspectivas sobre el desarrollo y el proceso de cambio en América Latina. En: CAAP, *Desarrollo y cambio socioeconómico en el Ecuador*. Quito: 1979, Ed. Libri Mundi, pp.: 17-70.

Morris, Aldon D. y Carol Mac Clurg Mueller (eds.)

- 1992 *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven & London: Yale University Press, 382 p.

Mouffe, Chantal (ed.)

- 1992 *Dimensions of Radical Democracy, Pluralism, Citizenship, Community*. New York: Verso, 235 p.

Obershall, Anthony

- 1973 *Social Conflicts and Social Movements*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.)

- 1991 *Transitions from Authoritarian Rule: comparative perspective*, Baltimore & London: The John Hopkins University Press, (3ra ed.), 190 p.

- 1991 *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore y London, The John Hopkins University Press, (3ra ed.), 81 p.

- 1993 *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore & London, The John Hopkins University Press, (2da ed.), 244 p.

Offe, Claus

- 1985 New Social Movements, Challenging the Boundaries of Institutional Politics. En: *Social Movement Research*. New York: Ed. A. Mack, 52 (4), pp.: 817-868.

Radcliffe, Sarah y Sally Wesrood

- 1996 *Remaking the Nation, Identity and Politics in Latin America*. London: Routledge, 196 p.

Salman, Ton

- 1999 Aplausos después del desfile: el estudio de organizaciones y movimientos sociales después de la euforia, en T. Salman y E. Kingman G. (eds.) *Antigua modernidad y memoria del presente, culturas urbanas e identidad*. Quito: FLACSO, 372 p., pp.: 55-70.

- Sánchez Parga, José
 1996 *Población y pobreza indígena*. Quito: CAAP, Estudios y análisis, 148 p.
- Slater, David
 1991 New Social Movements and Old Political Questions; Rethinking State-Society Relations in Latin-America. *International Journal of Political Economy*. New York: ed. A.E. Fernandez Jilberro, vol 21(1), pp. 32-61.
- Snow, David A. y Robert D. Benford
 1988 Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. En: Bert Klandermans, Sidney G. Tarrow y Hanspeter Kriesi (eds), *From Structure to Action, Comparing Social Movements Across Cultures*, International Social Movement Research, vol.1, J.A.I. Press L.T.D., Greenwich, Connecticut (USA) & London, pp.: 197-217.
- Tarrow, Sidney G.
 1994 *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 251 p.
 1992 Mentalities, Political Cultures and Collective Action Frames. En: Aldon D. Morris y Carol Mac Clurg Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven & London: Yale University Press, pp.: 174-198.
- Tilly, Charles
 1991 Action collective et mobilisation individuelle. En: Jean Leca, Pierre Birnbaum (dir.), *Sur l'individualisme*. Paris: Presses FNSP, (2a ed.) pp.: 213-237.
- Touraine, Alain
 1988 *La parole et le sang, politique et société en Amérique Latine*. Paris: O. Jacob, 521p.
- Touraine, Alain
 1993 Découvrir les mouvements sociaux. En: François Chazel, *Action collective et mouvements sociaux*. Paris: PUF, pp.: 17-36.

Sistema político, indigenismo y movimiento campesino en el Perú

Carlos Fernández Fontenoy*

Una de las preguntas recurrentes que se formulan una serie de estudiosos de los movimientos indígenas de la región andina, esrá referida a las causas de la inexistencia en el Perú —en la segunda mitad del siglo XX— de importantes movimientos indígenas que reivindicuen no sólo su identidad, sino una serie de derechos propios a las naciones o nacionalidades oriundas, como son, por ejemplo el derecho a una educación bilingüe o a un territorio determinado.

Mientras en Bolivia, a partir de 1970 se iniciaban movimientos reivindicativos de identidades y derechos étnicos, como los movimientos katarista e indianista (Calla 1993) cuyos discursos lograron penetrar y hacerse un espacio en los programas de gobierno de varias organizaciones políticas, en Perú se iniciaba un proceso de colectivización del agro, formando cooperativas en la Costa y reafirmando y legalizando a las comunidades indígenas de la Sierra y a las nativas de la Selva.

Cuando en 1986 se estaba fundando la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en el Perú los Andes estaban ya convirtiéndose en un campo de batalla en el cual, los campesinos —indígenas y mestizos— eran reclutados muchas veces a la fuerza, ya sea por el Ejército Popular de Sendero Luminoso o por las Fuerzas Armadas del Estado peruano. Conforme la CONAIE se iba incorporando a la vida política (Guerrero 1993) a través de su protagonismo en diversas acciones de lucha, en el Perú, el otrora importante movimiento campesino se extinguía en medio de un olor a pólvora.

* Universidad San Martín, Lima - Perú

Como es posible percibir, la histotia de las poblaciones indígenas y/o rurales de estos tres países no han seguido necesariamente rutas paralelas. Pero quizá la del Perú es la que más se diferencia. Sigue siendo complicado entender, cómo habiendo sido los 'quechuas' (nación a la cual pertenecieron los incas) el grupo étnico, político, económico y militar hegemónico durante el Imperio de los incas durante casi un siglo, no posean hoy día, en el Perú, ningún tipo de organización autónoma, o más aun, que no sea la nación o 'nacionalidad' andina mejor organizada.

Uno de los objetivos más importantes de este trabajo será realizar una reflexión acerca de esta compleja realidad peruana, y tratar de aportar algunos elementos de juicio que puedan ayudar a su esclarecimiento futuro. También trataremos de mostrar el itinerario del movimiento campesino peruano de las últimas décadas, épocas de gran convulsión política en las zonas rurales de esta parte de la región andina.

De incas y de indios

Un factor muy importante a la hora de intentar explicar la ausencia de una organización indígena 'quechua' en la actualidad, descendiente de aquellos míticos incas, puede ser la crisis de la elite política incaica aparecida poco tiempo antes de la llegada de los españoles. Este conflicto en el interior de los grupos de poder del incanato, con el tiempo, provocó la desaparición de esta clase gobernante, y con ello, la extinción del grupo quechua en términos de nación.

Al no existir una elite inca que condujese a los quechuas, este grupo perdió su condición de nación, pasando nuevamente a la condición de etnia (Silva Santisteban 1988)¹, es posible encontrar todavía a algunos pobladores de las comunidades de la sierra cuzqueña en esta situación.

A continuación trataremos de explicar algunas de las causas que provocaron el descabezamiento de la elite de la nación quechua, grupo dirigente que no ha podido reconstituirse hasta el día de hoy.

La elite política que gobernó el Imperio de los incas, estuvo conformada principalmente por la nobleza cuzqueña. Fue la nobleza 'de sangre' la que ocu-

1 Silva Santisteban sostiene que "cuando en un grupo étnico emerge una elite conduciendo a las masas con base en un proyecto para constituir una entidad política propia, decimos que estamos en presencia de una nación".

po los cargos políticos, militares y religiosos más importantes. Estuvo integrada por las llamadas *panacas*², que según algunos autores fueron once, aunque pudieron haber llegado a dieciséis de acuerdo a otras versiones. Cada nuevo Inca, al asumir el poder, dejaba de pertenecer a su *panaca* de nacimiento, y al morir sus descendientes conformaban una nueva *panaca*.

Según Miguel Cabello Balboa, en la época de la conquista solamente la *panaca* de Túpac Inca estuvo integrada por unos mil miembros (Conrad y Demarest 1988). Esta cifra aproximada nos puede dar una idea sobre el tamaño de la nobleza de sangre.

El otro grupo de la clase gobernante lo constituyeron los ayllus cuzqueños, también llamados los ayllus 'custodios', que al parecer fueron diez y su función fue la de cuidar la ciudad del Cuzco así como la de proteger al Inca (Rostworowski 1988, Pease 1991). Conforme el Tahuantinsuyu fue creciendo, fueron incorporándose a la elite política los curacas o jefes de las etnias conquistadas o controladas por los incas, así como los denominados curacas o incas 'de privilegio', los cuales eran elegidos por el Inca para la realización de trabajos específicos, generalmente de tipo burocrático-administrativo.

Creemos que fue la crisis y posterior desaparición de esta elite política cuzqueña y quechua, la que explica en parte la no articulación de movimientos indígenas quechuas en el Perú republicano y contemporáneo. La crisis política de la clase gobernante incaica se inicia, según algunos autores, en la época del inca Túpac Yupanqui (1471-1493), se desarrolla con Huayna Cápac y se desencadena en niveles de verdadero exterminio físico a partir de la guerra entre Huáscar y Arahualpa (Fernández 1997).

El inicio de la conquista española y la era colonial, significaron la continuación de este proceso de liquidación de la elite incaica, no solamente de índole físico, también de tipo social, económico y político. En 1530, sólo en el actual territorio del Perú existió una población aproximada de 9'000.000 de habitantes, cantidad que en el año de 1629 se vio reducida a 601.645 indios (Flores Galindo 1988). Esta verdadera catástrofe demográfica, representa un elemento explicativo más para la comprensión del debilitamiento de los grupos étnicos peruanos, y en especial, el de la nación quechua.

En relación a la elite incaica, de acuerdo al censo que mandó realizar el Virrey Toledo en 1572, en el Cuzco había 1.294 nobles cuzqueños, treinta años

2 Las *panacas* fueron una especie de ayllus reales o imperiales, es decir, clanes familiares descendientes de un Inca.

más tarde, en 1602, sólo quedaban 567 miembros de las *panacas* de los incas (Espinoza 1978).

El surgimiento de la conciencia 'india'

Aparece cada vez con mayor nitidez la idea de que el Tahuantinsuyu no fue una 'nación', que no se creó un sentimiento de pertenencia a un mismo grupo, o que nunca llegó a cuajar lo que hoy denominamos una 'identidad nacional'. En el corto tiempo en que existió el Imperio de los incas —menos de un siglo—, sometió bajo su férula a centenares de grupos étnicos o 'reinos pequeños', con los cuales estableció una relación de dominación, de pueblo conquistador-pueblo conquistado, de etnia dominante y etnias dominadas.

Todo hace pensar que la mayoría de las etnias conquistadas no 'sintieron' como 'suya' o como 'propia' a la clase dirigente incaica. Éstos eran unos jefes impuestos, extraños a su grupo: sus jefes naturales eran sus curacas. Después de medio siglo de dominación española, comenzó apenas a surgir una identidad 'india' en contraste con lo 'español': apareció con claridad no sólo que los dominados eran los 'indios' y los dominadores los 'españoles' (Burga 1988), sino también que el sistema social del Tahuantinsuyu y su clase dirigente —los incas— fueron más justos, y por lo tanto, preferibles.

En este proceso de homogeneización de lo 'indio', habría que mencionar también, como factores convergentes, la catástrofe demográfica señalada en líneas anteriores, la adopción del quechua como 'lengua general' para el adoctrinamiento cristiano, la política de extirpación de idolatrías y la creación de las reducciones de indios fruto de las leyes del Virrey Toledo (Degregori 1993).

Según afirman autores como Manuel Burga y Alberto Flores Galindo, fue a partir de esa época de desilusión por los abusos cometidos por los españoles cuando comenzó a surgir en la mente de los indígenas lo que han denominado la 'utopía andina': una visión idílica y nostálgica del Tahuantinsuyu. Como producto de la sedimentación de esta percepción comenzaron a nacer movimientos indígenas con intenciones de reconstruir el sistema que imperó en el Tahuantinsuyu: la vuelta a un pasado idealizado.

Es posible pensar entonces, que debió ser a la elite política incaica a la que le correspondió asumir este reto. Desgraciadamente —tal como la historia lo confirma—, la clase gobernante incaica no solamente no pudo recomponerse y conducir con éxito la lucha por la reconstrucción del Imperio, sino que con el

paso del tiempo se fue desmembrando prácticamente hasta su desaparición como casta-estamento y elite política.

Con la muerte de Manco Inca —en torno a 1545—, se extinguió definitivamente la clase política incaica como grupo gobernante. El grupo de *panacas* cuzqueñas que apoyaron a Manco Inca, fue el último sector de la legendaria elite política incaica que actuó como grupo social dirigente organizado, cohesionado y legitimado por la tradición y su hegemonía.

La zona de Vilcabamba no fue solamente el escenario de la última actuación de los incas, sino también el lugar donde por última vez un grupo de dirigentes eminentemente indígena encabezó un movimiento político-militar masivo durante la colonia. Desde Manco Inca hasta nuestros días, no ha vuelto a existir una elite política indígena que dirija movimientos importantes de resistencia, independencia o liberación en el Perú. Todos los dirigentes importantes desde aquél entonces han sido 'mestizos' (O'Phelan 1995).

Las elites regionales del Tahuantinsuyu, encabezadas por sus curacas, ayudaron a los españoles a precipitar la derrota y desaparición de la elite incaica. Según Waldemar Espinoza (1990) los incas habrían conquistado cerca de doscientos reinos pequeños³, y de todos ellos —según el mismo autor— "sabemos fehacientemente que el único señorío que luchó contra los españoles fue el del Cuzco, compuesto por los orejones incas".

Estos señores étnicos, en su gran mayoría, no sólo fueron colaboracionistas, sino que además fueron una pieza clave en la estructura de gobierno de la colonia: fungieron de bisagra entre la administración española y sus poblaciones indígenas. Ya desde el siglo XVI los curacas comenzaron a adoptar las formas de vida de los conquistadores: imitaron su manera de vestirse, empezaron a montar a caballo, a portar armas europeas, a hablar castellano y a adoptar la dieta alimenticia traída del viejo mundo (Burga 1988). Sin embargo, el proceso de aculturación no fue total, como podría creerse. Los dos mundos permanecerán por muchos siglos en el subconsciente de estos señores, propiciando comportamientos frecuentemente ambiguos, así como un sincretismo cultural⁴.

Si bien una Real Cédula de 1790 propició un golpe mortal a los linajes étnicos, será apenas en las primeras décadas de instaurada la república del Perú

3 Según Conrad y Demarest (1988) citando a Rowe, sostienen que en el Tahuantinsuyu "existían más de ochenta provincias, en las cuales vivían más de una tribu, y eso solamente en el Perú".

4 Estas contradicciones no impidieron que durante el siglo XVIII se dieran más de 128 rebeliones en el área andina: 10 en Ecuador, 107 en Perú y 11 en Bolivia (Flores Galindo 1988)

cuando los curacas fueron borrados definitivamente del mapa, al ver eliminados sus títulos de nobleza por Bolívar en 1825 y, luego, ser reemplazados como poder local y como intermediarios entre las dos 'repúblicas' (de indios y de españoles) por los prósperos hacendados serranos (gamonales) y los 'mistis'.

Finalmente, para tratar de entender la dimensión del colapso que significó la destrucción de las élites incaicas, habría que mencionar las consecuencias de la derrota de la gran rebelión indígena que dirigiera Túpac Amaru II, mestizo⁵ y descendiente de los incas, entre 1780 y 1781.

En el nivel político-social, se suprimieron los títulos de nobleza incaicos y se expropiaron muchas de las tierras y bienes de la nobleza quechua. Se suprimieron los cutacazgos implicados en el levantamiento, así como se abolió el carácter hereditario de todos los títulos de curaca (o cacique). En el nivel cultural, se prohibieron: el uso del idioma quechua, las vestimentas nativas, el teatro y la pintura indígena, la lectura de los Comentarios Reales de Garcilaso de la Vega y se clausuró el colegio para curacas 'San Borja' del Cuzco, entre otras medidas.

La profunda angustia que causó en el mundo español la posibilidad del triunfo de Túpac Amaru, trajo como resultado, asimismo, una concentración impresionante de milicias militares en el Virreinato del Perú: de 4.200 efectivos en 1760 se pasó a la suma de 70.000 combatientes en 1816. Esta ocupación militar debió de haber influido en manera considerable en la sensación de opresión de los pueblos indígenas de ese entonces.

La conquista había significado una derrota atribuida en gran medida a factores 'mágicos', a una supuesta superioridad de los dioses cristianos sobre los dioses de los incas (Burga 1988). A fines del siglo XVIII, en medio de una sociedad andina relativamente cristianizada, la derrota de Túpac Amaru ya no podía ser atribuida a los dioses. Esta nueva debacle probablemente reforzó aún más el sentimiento de inferioridad de los indios respecto a los blancos conquistadores. Las bases para la futura república pigmentocrática ya estaban dadas.

Pero, al mismo tiempo, como diría Flores Galindo (1988), "lo cierto es que el indio comienza a ser tan menospreciado como temido por quienes no lo son".

5 Habría que anotar que ya en el siglo XVIII gran parte de la nobleza nativa era mestiza y cristiana.

De indios a campesinos

Iniciada la República con la proclamación de la independencia en 1821, los indígenas del Perú vieron empeorar su situación. La guerra de liberación de España no solamente había creado un vacío de poder, sino además un caos en la estructura jurídico-administrativa, normal en estos tipos de transición de un sistema colonial a uno republicano. Lo cierto fue que hasta mediados del siglo XIX, en el Perú continuaron vigentes las leyes españolas, el tributo indígena y la esclavitud.

Fue en medio de esta inicial anarquía política y jurídica cuando numerosos mestizos y criollos aprovecharon para ir apropiándose de tierras de las comunidades campesinas, amparados también por una legislación que desprotegió y liberalizó la tenencia y propiedad de las tierras comunales. Aunque parezca insólito, en la colonia se protegió más a la población indígena que en esta etapa auroral de la República (Belaunde 1987). La declaración del castellano como el idioma oficial en 1825, constituyó un acto de segregación cultural, medida que apenas será enmendada después de más de 140 años.

El descontento no se dejó esperar: entre 1867 y 1868 se desarrolló la rebelión de Juan Bustamante, cuyo ejemplo fue imitado en gran parte de la zona sur del país, también conocida como 'la mancha india' o el 'trapecio andino'. En Puno y Cuzco se localizaron numerosas y endémicas rebeliones de indios entre 1886 y 1887, entre 1895 y 1906, en 1911, en 1913, en 1915, hasta llegar a la gran sublevación indígena que abarcó los departamentos de Cuzco, Puno, Arequipa, Ayacucho y Apurímac, entre 1920 y 1923. Esta sublevación provocó la invasión de muchas haciendas y el ajusticiamiento de varios gamonales. Después de esta experiencia, las relaciones entre los hacendados y los indígenas del sur no volvieron a ser las mismas (Burga y Flores Galindo 1982)

El abandono y desprotección de la población indígena peruana, el aumento de los levantamientos que se venían dando en el sur, la revolución mexicana y más tarde la bolchevique, hicieron que desde fines del siglo XIX y comienzos del XX el rema del 'indio' se fuera convirtiendo en un 'problema nacional' que debía ser resuelto de alguna manera. Estos fueron algunos de los motivos que propiciaron el surgimiento del movimiento 'indigenista', el cual tuvo una producción artística e intelectual que marcó una época. Según José Tamayo (1981), el indigenismo llegó a su máximo esplendor entre los años de 1926 y 1930, año a partir del cual inició su rápido declive.

El indigenismo fue promovido desde el Estado por el presidente Augusto B. Leguía (1919-1930), quien hasta 1923 mantuvo una apertura política que

permitió el crecimiento de diversos movimientos sociales. El mismo Presidente creó en 1922 el Patronato de la Raza Indígena. Surgieron durante esa primera etapa de su mandato varias organizaciones proindígenas, las cuáles, años más tarde, fueron disueltas por el propio Leguía.

Es muy probable que el discurso populista proindígena de Leguía fuera un terreno propicio para el desencadenamiento del levantamiento indígena del sur del país entre 1920 y 1923. El incumplimiento de sus promesas electorales fue generando la difusión de movimientos de protesta que terminaron por desbordar la capacidad de control del Estado. Se hizo necesario el viraje hacia un sistema autoritario.

Los creadores y difusores del indigenismo no fueron indios. Tanto en Cuzco, en Puno como en Lima, estuvo integrado por miembros de las clases medias provincianas (ya descontentas con el centralismo) o por sectores de la aristocracia limeña, ligada de alguna manera a la oligarquía, salvo en el caso de José Carlos Mariátegui⁶.

El indigenismo nunca llegó a constituirse como un movimiento de masas. El mismo Estado que propició su vuelo al poco tiempo le corrió las alas.

Un buen sector de los indigenistas, sobre todo cuzqueños, fue cooptado por el socialismo limeño, donde sobresalían las figuras de Haya de la Torre y Mariátegui. En 1927, parte del grupo de indigenistas cuzqueños organizaron una célula aprista, la cual al año siguiente se pasaría al parrido socialista de Mariátegui (Sulmont 1985). Fueron los socialistas peruanos los que 'transformaron' a los 'indios' en 'campesinos'. Lauer, con razón, sostiene que este proceso de cambio de denominación fue una 'construcción', que implicó un esfuerzo por redefinir a los mismos sujetos desde otra perspectiva conceptual (Lauer 1997).

El socialismo no solamente es una visión del mundo y una interpretación de las relaciones sociales, es también una guía para la acción política de la clase trabajadora. Y a la clase trabajadora se la distingue de acuerdo a la actividad que realiza al interior del proceso productivo, o por el tipo de trabajo que desempeña.

Desde esta perspectiva, a los trabajadores se les clasifica fundamentalmente como obreros o campesinos y no como blancos o indios. A partir de enton-

6 Mirko Lauer sostiene que el "indigenismo socio-político aparece en la resaca depresiva de la guerra con Chile, cuando —quizas por un instante— tambalea la idea criolla de nacionalidad". Luis Monguió sostiene que "los peruanos que propusieron el indianismo cien por cien, respondían así a la necesidad de reivindicar ante sus propios ojos la parte india de su (propia) composición étnica" (Lauer 1997).

ces, al indio que trabajaba en el campo se le empezó a llamar ‘campesino’. Este cambio se oficializará cincuenta años más tarde, en la década del 70, cuando el Gobierno del Gral. Juan Velasco modificó el nombre del ‘Día del Indio’ por el ‘Día del Campesino’.

Podemos terminar diciendo que Mariátegui no aceptó esta división ‘ortodoxa’, que implicaba de cierta manera adherirse a una definición u otra: o indio o campesino. Para él no hubo una relación de exclusión entre esas dos formas de definir a los mismos sujetos. Eran las dos cosas: indios y campesinos.

Contrariamente a los *dik-tak* del comunismo moscovita, Mariátegui incluyó en sus descripciones, análisis y propuestas políticas la variable ‘indígena’, en sus connotaciones culturales, raciales, económicas y políticas, que el marxismo internacional rechazaba. Esto le granjeó enemistades y marginaciones al interior del movimiento comunista internacional. A su muerte, el Partido Comunista (antes Socialista) aceptó las tesis de Moscú. Creemos que la cita que transcribimos ilustra en parte lo que estamos exponiendo:

“La reivindicación que sostenemos es la del trabajo. Es la de las clases trabajadoras, sin distinción de Costa y Sierra, ni de indio y cholo. Si en el debate —esto es en la teoría— diferenciamos el problema del indio, es porque en la práctica, en el hecho, también se diferencia” (Mariátegui 1927a)...“ El socialismo ordena y define las reivindicaciones de las masas, de la clase trabajadora. Y en el Perú las masas —la clase trabajadora— son en sus cuatro quintas partes indígenas. Nuestro socialismo no sería, pues, peruano —ni sería siquiera socialismo— si no se solidarizase, primeramente, con las reivindicaciones indígenas... Y en este ‘indigenismo’ vanguardista... no existe absolutamente ningún calco de ‘nacionalismo exótico’, no existe, en todo caso, sino la creación de un ‘nacionalismo peruano’ ” (Mariátegui 1927b).

El movimiento campesino

A partir de las décadas de los 30 y 40 del siglo XX, las distintas acciones que desarrollarán los campesinos estarán ligadas, de alguna manera, ya sea al Partido Aprista Peruano (PAP) o al Partido Comunista (PC). El PAP incorporará a los campesinos en su partido de ‘Frente Único’ de clases, junto a la clase media y a los obreros (Haya de la Torre 1936). Por su lado, el PC también incluirá en su po-

lítica de alianzas a la clase campesina, para ir formando con el tiempo una sólida alianza obrero-campesina capaz de realizar la revolución proletaria en el Perú.

Si en 1786 la población mestiza era del 23%, en 1940, de acuerdo al último censo que incluyó la categoría racial, la población mestiza y blanca sumaba más del 53%, sin contar a los asiáticos y a los negros. A mediados del siglo XX, estamos ya frente a un país mayoritariamente mestizo pero con una tendencia marcada hacia lo indo-mestizo. Las posteriores migraciones y procesos de urbanización han aumentado esta tendencia hacia el mestizaje.

Así como la apertura democrática del sistema político entre 1919-1923 permitió la aparición de importantes actos de movilización campesina y de creación artística e intelectual, la llegada al poder del presidente Luis Bustamante y Rivero (1945-48) con apoyo del aprismo, posibilitó nuevamente que los diferentes movimientos populares pudieran expresar sus demandas e intentar legalizar sus organizaciones.

En efecto, fue muy significativa la cantidad de sindicatos agrarios y comunidades campesinas que se legalizaron. Los niveles de movilización campesina, tanto en la Sierra como en la Costa, fueron de los más altos de la historia del Perú hasta ese entonces (Mejía 1978). Las huelgas en la Costa y las invasiones de tierras en la Sierra generaron las condiciones para la creación de la Federación General de Yanacunas y Campesinos del Perú, en 1947. Más tarde, se crearían la Federación Nacional de Campesinos del Perú (FENCAP) y la Confederación Campesina del Perú (CCP).

El sistema político autoritario que reinstaura la dictadura del Gral. Odría (1948-1956) trajo inicialmente como consecuencia un reflujo del movimiento campesino. Pese a ello, desde 1950 hasta 1964 se pudo apreciar una gran movilización campesina en el nivel nacional, simultáneamente con una oleada de venta de tierras (1950-60) por parte de los hacendados, que hizo presagiar temporadas tormentosas en el sector agrario.

Entre 1956 y 1964, ya bajo el gobierno democrático de Manuel Prado (1956-62) es posible identificar hasta 413 movimientos campesinos, y sólo en el año de 1962 se pueden contar más de 70 haciendas invadidas por campesinos (en su mayoría, movimientos de 'recuperación' de tierras arrebatadas por los hacendados). El movimiento más importante se dio en los valles cuzqueños de Lares y la Convención, entre 1956 y 1962, coincidiendo exactamente con el período de gobierno de apertura democrática de Prado.

El líder más importante de este movimiento fue Hugo Blanco, mestizo, con estudios universitarios en Argentina y de inspiración trotskista, alentó con

éxito la sindicalización, las huelgas y las invasiones para recuperar las tierras ex-comunales en dichos valles cuzqueños (Burga y Flores Galindo 1982). El eco del triunfo de la Revolución Cubana en 1959 contribuyó al afianzamiento de la presencia de los partidos marxistas al interior del movimiento campesino. Desde ese entonces hasta la aparición de Sendero Luminoso y el MRTA, la influencia del marxismo en el movimiento campesino será permanente.

El presidente Prado nombró una comisión de alto nivel con el objetivo de elaborar un proyecto de reforma agraria. Dicho proyecto estuvo listo en las postrimerías de su Gobierno y optó por no implementarlo. Su sucesor, Fernando Belaunde (1963-68), prometió durante su campaña electoral promulgar la Ley de Reforma Agraria; una vez en el poder, no tuvo la capacidad política para implementarla. Una de las primeras consecuencias fue el estallido de las guerrillas del MIR y del ELN (1964-65) derrotadas fácilmente, y el posterior golpe militar del Gral. Juan Velasco Alvarado el 3 de octubre de 1968.

La reinstauración —una vez más— de un sistema político autoritario, de dictadura militar, hacía presagiar la repetición de experiencias militares anteriores. Velasco Alvarado sorprendió a 'tirios y troyanos' al iniciar el proceso de reformas sociales y económicas más importantes en lo que va de la República. Después del Gobierno de Velasco, para bien o para mal, el Perú fue otro.

La primera Ley de trascendencia que dio su Gobierno fue la Ley de Reforma Agraria en 1969. Esta medida ha sido considerada como una de las más radicales que se hayan tomado en América Latina, quizá solamente comparada con la reforma agraria cubana.

Fue durante el septenato de Velasco (1968-1975) cuando se dio el proceso de democratización social más importante en el Perú. Paradójicamente, fue un gobierno autoritario el que entregó las mayores cuotas de poder político en el nivel local, ya sea a los campesinos de la Costa o de la Sierra. Las organizaciones campesinas (Ligas Agrarias) creadas desde el Estado reemplazaron en muchos rincones del país a los antiguos poderes locales. Sólo este hecho abrió las puertas a una dinámica de cambio social que aún no terminamos de vislumbrar.

En el aspecto cultural, el velasquismo desplegó una política dirigida a revalorizar la tradición andina y popular. Túpac Amaru, mestizo y revolucionario, fue uno de los símbolos de la reforma agraria y parte esencial de la parafernalia del régimen militar. La declaración del idioma quechua como lengua oficial del Estado —junto con el español— fue un reflejo de lo que venimos sosteniendo. El historiador José Tamayo (1981) llega incluso a visualizar una tendencia neoindigenista a finales de la dictadura de Velasco.

Este gobierno militar creó en 1971 el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) con la intención de promover la creación de movimientos sociales de tipo gremial, para poder estructurar y controlar, en cierto modo, el sistema político que deseaban implantar en el Perú: la Democracia Social de Participación Plena (Guerra García 1983). Este modelo implicaba la creación de instituciones de gobierno integradas por representantes de los diferentes gremios del país. Fue un proyecto de tipo corporativo, que antes ya había sido planreado por intelectuales y políticos peruanos, tales como Víctor Andrés Belaunde y Haya de la Torre.

En esta dirección, el Gobierno creó sus 'propias' organizaciones gremiales: en 1972 se fundó la Confederación Nacional Agraria (CNA), y en diciembre del mismo año la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP). En el mes de febrero de 1973 salió a la luz la flamante Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI).

Al amparo del sector progresista del Velasquismo —que dominó el poder durante gran parte del tiempo que duró dicho Gobierno— surgieron y crecieron numerosos movimientos sociales y se legalizaron una cantidad jamás vista de sindicatos en plazos bastante cortos (Tovar 1982).

Respecto al movimiento campesino, el surgimiento de nuevas organizaciones y la expansión de las ya existentes, tampoco tuvo parangón en la historia del Perú.

La Confederación Campesina del Perú (CCP)⁷ organizó sus III y IV Congresos Nacionales en los años 1970 y 1973, lo cual significó la reorganización y revitalización de este gremio que fomentó durante la década del 70 algunas tomas de tierras en la Sierra del Perú (Tovar 1982). Tuvo una posición de confrontación al régimen militar, aunque algunos de sus partidos influyentes llegaron a plantear un 'apoyo crítico' al velasquismo.

La Confederación Nacional Agraria (CNA) fue, sin lugar a dudas, la organización campesina más grande y representativa durante las décadas de los 70 y 80 en el Perú. Si bien su crecimiento se debió inicialmente al apoyo del Estado, a partir de 1976, después del golpe del Gral. Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) fue declarada ilegal debido a su actitud de franca oposición al desmontaje de las reformas iniciado por el nuevo gobernante.

⁷ Integrada por dirigentes campesinos pertenecientes en su gran mayoría a partidos marxista-leninistas como el MIR, Vanguardia Revolucionaria, PC Bandera Roja, PC Patria Roja y otros.

Legitimada por su representatividad, aunque ilegal aún, la CNA logra reorganizarse en el nivel nacional a partir de su masiva VII Asamblea Nacional de Delegados, realizada en Cajamarca en diciembre de 1980. Ya reactivada y con un nivel de autonomía política considerable —a diferencia de otros gremios—, la CNA realizó su III Congreso Nacional en junio de 1982 (Junín), evento que contó con la participación de delegados de todos los gremios campesinos del Perú. Ya en esta época, la CNA se había convertido en el movimiento campesino más importante del país, con una orientación socialista y nacionalista capaz de convocar al conjunto de las organizaciones agrarias del país.

Es así como en octubre de 1982, la CNA convoca al resto de gremios campesinos para la realización de un paro (huelga) nacional. La mayoría y las más importantes de estas organizaciones⁸ aceptaron y se incorporaron al Comité Central de Acción, organizador de la medida de fuerza.

De esta manera se gestó y realizó el Primer Paro Nacional Campesino en la historia de la República del Perú. Entre el 25 y 26 de noviembre de 1982, la mayoría de los campesinos del Perú detuvieron sus labores y bloquearon gran parte de las carreteras del país (CIDIAG 1983). Al año siguiente se realizó el II Paro Nacional Agrario, con un nivel menor de contundencia.

Fue a partir de 1983 cuando el movimiento campesino entró en un proceso de repliegue, debido a que el Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) ya comenzaban a desplegar sus acciones con mayor amplitud territorial, con el consiguiente proceso de militarización del espacio rural. La lógica de la guerra desplazó a la actividad política en el campo peruano.

Desde aquel entonces hasta la fecha, no se han podido reconstruir aún las organizaciones agrarias en el Perú. Parecería que los ecos de la guerra y de la muerte todavía perviven y flotan en la atmósfera de algunos predios del campo peruano.

8 Firmaron la convocatoria al Paro Nacional Agrario, además de la CNA, la CCP, la FENDECAAP (Federación Nacional de Cooperativas Azucareras), la CGCP (Confederación General de Campesinos del Perú) y CODEAGRO (Comité de Defensa de la Pequeña y Mediana Agricultura). Luego se adhirieron otras organizaciones agrarias.

De campesinos a revolucionarios

Conforme el marxismo fue introduciéndose desde la década del 30 del siglo XX en la sociedad peruana, la percepción que se tenía del campesino se fue modificando poco a poco, convirtiéndose con el tiempo en un potencial 'sujeto revolucionario', junto con el proletario.

La concepción de la necesidad de una alianza obrero-campesina como eje de la revolución proletaria en el Perú, con el andar de los años comenzó a constituirse —al interior de la izquierda marxista peruana— en una idea aceptada unánimemente. El habitante rural ya no era solamente un indio y un campesino, debía ser además un revolucionario, una clase revolucionaria con una misión histórica muy clara que cumplir: hacer la revolución y construir el socialismo en el Perú.

Esta transformación del campesinado en actor protagonista del proceso revolucionario se afianzará a partir de la ruptura del movimiento comunista internacional (China - URSS) a comienzos de la década del 60, hecho que provocará también en el Perú la división del Partido Comunista del Perú (Unidad)⁹ prosoviético, y la aparición de otro Partido Comunista del Perú (Bandera Roja) prochino.

Debido al sesgo 'agrarista' que Mao Tse-tung le imprimió a la revolución China, sus planteamientos se difundieron fácilmente en los países subdesarrollados, con poblaciones campesinas extensas y pobres... como las del Perú.

El maoísmo plantea que en países agrarios y atrasados, el papel del campesinado pobre debe ser de primer orden en el proceso revolucionario, incluso más importante que el del proletariado. El campesinado pobre debía ser 'el motor de la revolución'.

La mayoría de los partidos (Letts 1981) con influencia en la CCP adoptaron esta posición respecto al papel del campesinado, pero quien mejor llevó a la práctica las enseñanzas de Mao Tse-tung fue el Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso).

Sendero Luminoso le declaró la guerra al Estado peruano en 1980. Reclutó para su causa a un alto porcentaje de pobladores indígenas de las alturas andinas, caracterizados por su pobreza e ignorancia. Después de una primera etapa de expansión de este movimiento debido a su actuar 'justiciero', de acuerdo

9 En el Perú existen varios 'Partidos Comunistas del Perú', y sus siglas se diferencian unas de otras debido a que después de su nombre, se coloca entre paréntesis la denominación de su órgano de prensa oficial: diario Unidad, Bandera Roja o Sendero Luminoso.

al decir campesino de esa época, Sendero comenzó a realizar una serie de acciones demenciales y terroristas que fueron enfrentándolo no sólo con la opinión pública, sino con los propios dirigentes populares y campesinos de la izquierda revolucionaria¹⁰.

La presencia de Sendero y el MRTA (desde 1982) en el campo por más de una década, obligó al movimiento campesino a replegarse y a desintegrarse lentamente, hasta el presente.

Al desastre ocasionado en el agro, ya sea por una reforma agraria con errores e incompleta, o por la violencia de Sendero y el MRTA, se le sumó después la política neoliberal del presidente Fujimori, que no ha permitido la recuperación de este sector de la población peruana. La crisis, profunda y persistente, provocada por el abandono estatal del campo, hace presagiar nuevas formas de organización y lucha de los campesinos, muchos de ellos llamados ahora 'productores agrarios'.

Reflexiones finales

- En esta última parte del presente trabajo, quisiéramos decir que los movimientos sociales tradicionales o 'viejos' (Linch 1999), como lo son el campesinado y el proletariado, se desarrollaron con mayor vigor cuando desde el Estado hubo políticas explícitas de apoyo en esta dirección. Y esto vale tanto para los gobiernos democráticos como para los autoritarios (Touraine 1989)
- Desde esta perspectiva, los movimientos sociales —y el campesino en especial— no solamente tuvieron una cierta dependencia con las políticas de apoyo estatal, sino que también su historia estuvo íntimamente ligada —o atada— al rumbo que siguieron los partidos políticos que ejercieron una influencia determinante en sus cuadros dirigentes. Cabe resaltar la influencia del aprismo, pero sobre todo de la izquierda marxista.
- Hay que tener muy presente esta realidad a la hora de analizar el papel de los movimientos sociales en los procesos políticos de este siglo en el Perú, incluidos los de transición a la democracia y al autoritarismo.

10 El ajusticiamiento cruel e insano de la querida e izquierdista dirigente barrial de Lima María Elena Moyano, marcó el momento de inflexión definitivo de Sendero. A partir de este irracional acto terrorista, se puede vislumbrar con mayor nitidez el camino hacia el ocaso de este movimiento político.

- Habría que señalar que la izquierda marxista de finales de la década del 70, heredera del pensamiento mariateguista e indigenista, empezó a incluir en su discurso político el tema de los derechos de las 'nacionalidades' originarias como parte de las reivindicaciones por las cuales había que movilizar al pueblo. Al poco tiempo, en 1980, la lucha armada comenzó a expandirse en el campo peruano, bloqueando toda posibilidad de seguir 'imaginando comunidades étnicas'.
- Finalmente, quisiéramos señalar que a fines del siglo XX el Perú sigue siendo una República pigmentocrática. Pese a los cíclicos esfuerzos desde el Estado y desde la sociedad civil por revalorizar 'lo indio', la construcción de la identidad nacional no se ha centrado en el factor étnico¹¹, no sólo por las razones expuestas en este trabajo, sino porque todavía en el imaginario de la población india e indomestiza actual, existe una visión negativa de las culturas y razas indígenas: todo lo relacionado con 'lo indio' es sentido como algo inferior.
- La memoria histórica hace aparecer al indígena como el conquistado-derrotado, el siervo, el pobre, e incluso el que tiene un nivel menoscabado de autoestima estética.
- Felizmente, esta tendencia se ha ido modificando en la última mitad de siglo. Esperemos que este proceso continúe, ya que la contribución cultural y racial de lo indio en el Perú, ha sido, es y será uno de los pilares de la construcción de la identidad nacional peruana.

Bibliografía

Belaunde, Víctor Andrés

1987 *Meditaciones peruanas, Obras Completas*, Tomo II, Lima: Comisión Nacional del Centenario.

Burga, Manuel y Alberto Flores Galindo

1982 *Feudalismo Andino y Movimientos Sociales (1866- 1965)*. En: *Historia del Perú*, tomo XI, Barcelona: Editorial Mejía Baca.

11 La construcción de la identidad nacional también se ha estado gestando a través del desarrollo de 'identidades' regionales, clasistas y ciudadanas, lo cual según Degregori (1993) puede evitar "los callejones sin salida a los cuales parece conducir la preeminencia unilateral de las identidades étnicas en otras partes del mundo".

Burga, Manuel

- 1988 *Nacimiento de una utopía. Muerte y resurrección de los incas*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

Calla Ortega, Ricardo

- 1993 Hallu huayllisa huti. Identificación étnica y proceso político en Bolivia. En: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. pp.: 57-81, Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) e Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CIDIAG

- 1983 *Paro nacional agrario. Histórica lucha del movimiento campesino*. Lima: Centro de Información y Desarrollo Internacional de Autogestión.

Conrad, Goeffrey y Arthur A. Demarest

- 1988 *Religión e Imperio. Dinámica del expansionismo azteca e inca*. Madrid: Alianza Editorial.

Degregori, Carlos Iván

- 1993 Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú. En: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, pp.: 113-133.

Espinoza Soriano, Waldemar

- 1978 *Los modos de producción en el Imperio de los incas*. Lima: Editorial Mantaro.

- 1990 *La destrucción del Imperio de los incas*. Lima: Amaru Editores.

Fernández Fontenoy, Carlos

- 1997 La elite política incaica: el derrotero de una crisis. Lima. *IUS ET PRAXIS*, 27: 89-101

Flores Galindo, Alberto

- 1988 *Buscando un inca*. Lima: Editorial Horizonte.

Guerra García, Francisco

- 1983 *Velasco: del Estado oligárquico al capitalismo de Estado*. Lima: CEDEP.

Guerrero, Andrés

- 1993 De sujetos indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: Institu-

- to Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, pp.:83-101.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl
1936 *El antimperialismo y el APRA*. Santiago de Chile: Editorial Ercilla.
- Lauer, Mirko
1997 *Andes imaginarios. Discurso del indigenismo*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas".
- Letrs, Ricardo
1981 *La izquierda peruana*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Lynch, Nicolás
1999 *Una tragedia sin héroes: La derrota de los partidos y el origen de los independientes en el Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 79 p.
- Mariátegui, José Carlos
1927a Réplica a Luis Alberto Sánchez. En : *La polémica del indigenismo*. Recopilación de Manuel Aquézolo, 1976. Lima: Mosca Azul Editores.
1927b Intermezzo polémico. En: *La polémica del indigenismo*. Recopilación de Manuel Aquézolo, 1976, Lima: Mosca Azul Editores.
- Mejía, José Manuel
1978 El movimiento campesino en el Perú. *Análisis*. Lima, 5: 93-99.
- O'Phelan Godoy, Scatlett
1995 La gran rebelión en los Andes: de Túpac Amaru a Túpac Catari, Cuzco: Petroperú y Centro Bartolomé de las Casas.
- Pease G.I., Franklin
1991 *Los incas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp.:114-115.
- Rostworowski, María
1988 *Historia del Tahuantinsuyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.: 35-36, 183.
- Silva Santisteban, Luis
1988 Estado, proyecto histórico y sistema internacional. *Revista Peruana de Ciencia Política y Ciencias Sociales*. Lima: Editorial Perla, 1 : 215-282.

Sulmont, Denis

1985 *El movimiento obrero peruano (1890-1980)*. Lima: Editorial Tarea.

Tamayo Herrera, José

1981 *El pensamiento indigenista*. (Antología), Lima: Mosca Azul Editores.

Touraine, Alain,

1989 *América Latina: política y sociedad*. Madrid : Editorial Espasa-Calpe, pp.: 162-163.

Tovar Samanez, Teresa

1982 *Velasquismo y movimiento popular*. Lima: DESCO.

Perspectivas de la movilización social

Los sindicalismos bolivianos contemporáneos: crisis y secundarización de un movimiento social desarticulado

Ricardo Calla Ortega*

El texto expuesto a continuación versa sobre el sindicalismo boliviano 'contemporáneo'. Se entiende aquí por tal al sindicalismo desde el período posterior al ajuste estructural hasta el presente (1985-86 a 1999-2000). Se entenderá además aquí, que una etapa previa del sindicalismo boliviano corresponde al período posterior a la Guerra del Chaco (1933-35), pasando por la Revolución de 1952, hasta el inicio del ajuste estructural en 1985-86.

El sindicalismo boliviano contemporáneo puede ser caracterizado como un sindicalismo en crisis y transformación, producto del resquebrajamiento del

* Rector de la Universidad de la Cordillera, La Paz - Bolivia; La Paz y Cochabamba.

1 Una versión inicial del presente texto fue elaborada para el Seminario sobre La Cultura del Conflicto en Bolivia organizado en Cochabamba, Bolivia, por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) en septiembre de 1999. Posteriormente, el texto se ajustó y modificó para su versión definitiva presente, con miras a intervenir en el Seminario sobre Movimientos Sociales, Democracia y Cambio Político en el Área Andina organizado en Quito, Ecuador, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Agradezco a Roberto Laserna del CERES por el impulso dado a nuestra reflexión y por sus valiosos comentarios personales y los aportes del Seminario en Cochabamba para los ajustes que hemos introducido al texto. También agradezco vivamente a Julie Massal y Marcelo Bonilla por su gran interés en el área andina, Bolivia incluida, por su cordialidad y hospitalidad en Quito y por su arduo esfuerzo para lograr —con todo éxito— que el Seminario referido de FLACSO Ecuador arroje una posibilidad seria de comparar las distintas situaciones que se están dando en el área andina con relación a los movimientos sociales en la región. Finalmente, debo agradecer también a Thomas Kruse por algunas iluminadoras conversaciones y comunicaciones personales que han encontrado su lugar en este texto. Igualmente a Lourdes Benería quien, en un también reciente Coloquio Internacional en Economía Política llevado a cabo en septiembre de 1999 en Cochabamba, Bolivia, llamó la atención con vigor sobre la importancia que el tema del 'trabajo no pagado' debería tener para cualquier estudio en economía y sociedad y, obviamente, para toda práctica social referida al mundo del trabajo, planteamiento que también ha encontrado un lugar, aunque difusamente, en este texto.

centralismo institucional y del poder de irradiación organizacional y movilización de masa de la Central Obrera Boliviana (COB) en el período previo al ajuste. A diferencia de entonces, cuando la COB tendía a concentrar y condensar el accionar de las redes sindicales en Bolivia —dotando a esas redes de un cierto centro de referencia para un funcionamiento de conjunto relativamente uniforme, no exento de tensiones y contradicciones— hoy el sindicalismo boliviano se muestra como una red descentrada, de orientaciones y accionares regional y sectorialmente diferenciados y diversificados, al punto que es imprescindible no referirse ya a un sindicalismo en este país, sino a ‘los sindicalismos’ de Bolivia.

Hoy, a fines del siglo XX, la COB y sus tradiciones son ya sólo una parte más de un panorama sindical debilitado como conjunto, complicado y diversificado en términos de sus orientaciones y accionares y con sólo algunos bolsos geográficos puntales de poder de movilización de masa importantes. Tratar sobre los sindicalismos en Bolivia ya no es, pues, sinónimo de referirse a la COB y a las redes y organizaciones sindicales que todavía formalmente comanda, sino que implica aproximarse a esas redes y organizaciones en particular y en términos de los nuevos hábitos de accionar que los van especificando como partes de un conjunto crecientemente diluido. Dicho de otro modo, los sindicalismos bolivianos ya no cuentan más, sino sólo formalmente, con una matriz ordenadora y centralizadora para su accionar, lo que causa una preponderancia de dinámicas centrífugas y desencuentros entre los distintos sindicatos sectoriales y regionales.

Por otra parte, parece importante tener en mente que en Bolivia, después del ajuste estructural iniciado en 1985-86 —incluidas la relocalización minera masiva y la nueva política económica de achicamiento del papel del Estado en lo productivo— no sólo se ha producido una crisis de la ‘centralidad obrera’ para las orientaciones y accionares de los movimientos populares en el país —centralidad que como se sabe fue manifiesta, a través del fuerte peso político de los sindicatos mineros, en las dinámicas y procesos de esos movimientos en la etapa anterior al ajuste— sino que además se ha desarrollado una ‘crisis de la centralidad previa al sindicalismo’ como forma de organización privilegiada para dar cauce a las demandas económicas y a las reivindicaciones sociales de las poblaciones.

Efectivamente, desde el ‘comiteísmo’ regionalista, pasando por las juntas vecinales, las organizaciones de mujeres, el movimiento ecologista y la emergencia de organizaciones indígenas —en procesos que anteceden en parte al mis-

mo ajuste estructural y que se desbrozaron aún más después de éste, en particular en lo que a las cuestiones indígenas, de género y ecológicas se refiere—, nuevos marcos organizacionales para dar cauce a demandas y reivindicaciones de distinto cuño, han hecho del sindicalismo ‘una forma organizacional más’ en un contexto que lo obliga a competir con otras por la representación de los intereses del ‘pueblo’ frente al Estado. A ello es necesario añadir el cada vez más importante papel de los partidos políticos como factores de mediación para la inflexión de las políticas de Estado, antes muy acusadamente marcadas por el tenor de las relaciones, negociaciones y enfrentamientos entre la COB y sus sindicatos y los distintos regímenes de gobierno.

Ni la ‘centralidad obrera’, ni la ‘centralidad sindical’ determinan ya los flujos y reflujos de los movimientos sociales en Bolivia y menos aún el ritmo de la vida política del país. El anterior e imponente peso del sindicalismo en Bolivia ha devenido en un conjunto secundario de sindicalismos en general muy debilitados, que con muchas dificultades y limitaciones logran apenas sobrevivir como organizaciones. La crisis del sindicalismo acaecida tras el ajuste estructural parece, a fines de 1999 e inicios del 2000, haber llegado al punto en el que las organizaciones sindicales en Bolivia tienen que refundarse o seguir minimizándose en términos de importancia y cobertura hasta el borde de una supervivencia apenas vegetativa.

Es en el marco de tal encrucijada donde emergen con cierta nitidez algunos de los rasgos distintivos de la cultura política del conflicto que marcó el accionar de la COB y sus sindicatos, en el largo período que va de la Guerra del Chaco hasta el ajuste estructural de 1985-86 y que, de mantenerse, podrían concluir en un minimalismo y congelamiento sindicales de larga duración. En pocas letras se puede plantear que en la cultura política del conflicto del sindicalismo previo al ajuste se destacan: 1) la huella marcada por el reduccionismo clasista con el que la COB y sus redes entendieron el conflicto social en Bolivia y 2) una reducción paralela del conflicto clasista —en sí mismo ya siempre muy complejo— a la oposición simple entre obreros asalariados regulares, por un lado, y la burguesía y el Estado patronal, por el otro. Si en teoría ambos reduccionismos originan una lectura académica muy pobre del conflicto social, en política —en la política boliviana— éstos se tradujeron en el por demás glosado ‘vanguardismo obrero’ con el que la COB intervino en la historia de Bolivia desde antes de la Revolución de 1952.

El que tal ‘vanguardismo’ hubiera permitido a la COB colocarse en el centro de las luchas políticas de Bolivia, desde 1952 hasta 1985-6, se explica tan-

to por: 1) el peso de la minería en la economía del país durante el mismo período y la naturaleza agregativa de la tecnología minera de socavón que hace la masa laboral de los campamentos, y 2) la relevancia de las fábricas de corte 'semifordista' en algunas de las urbes occidentales del país. Dicho llanamente, la mala lectura académica de la realidad por parte de la COB no necesariamente implicó una política fallida en todos sus planos. Pese a sus reduccionismos y su vanguardismo —e incluso quizá debido a ellos— la COB jugó un papel central, logró victorias, impulsó mejoramientos salariales y políticas sociales favorables al 'pueblo' y, en la tenaz historia, fue la principal autora de la recuperación de la democracia actual en Bolivia.

Y es que, a diferencia del parecer de otros analistas, aquí nos arriesgamos a decir que el reduccionismo clasista y el vanguardismo obrero de la COB y sus sindicatos fueron un mecanismo de adecuación política a la forma que tomó el 'fordismo' —estamos forzando conscientemente este término para propósitos de redacción resumida— en Bolivia en la época de la sustitución de importaciones, mecanismo no totalmente inadecuado, toda vez que por lo menos desbrozó la lucha sindical en la médula del patrón de acumulación minero-exportadora que rigió en Bolivia hasta antes del ajuste.

Decir reduccionismo y vanguardismo, en todo caso, no es sinónimo de decir 'oposicionismo'. Frente a lo que ha venido siendo un parecer meramente prejuicioso e ideologizado la COB y sus sindicatos no fueron, como algunos lo pretenden, una expresión más de lo que se ha llamado la 'cultura política del NO' (de oponerse por oponerse) en Bolivia, ni peor aún 'la cultura del NO' en el país.

Según versiones simples, reductoras e ingenuas de algunos analistas, el sindicalismo sería hoy expresión o sinónimo de la cultura del 'no' en Bolivia porque en toda su historia moderna (postguerra del Chaco) habría sido expresión o sinónimo del 'no'. Según esta versión, el sindicalismo es hoy continuación del sindicalismo previo al ajuste, que se niega a cambiar ante la nueva realidad y que persiste en ser el mismo sindicalismo de la oposición por la oposición que habría emergido antes y durante la revolución de 1952.

Basta la más elemental revisión de datos, empero, para que, con el mismo simplismo, se termine afirmando que el sindicalismo más bieu ha sido y sigue siendo expresión o sinónimo de la cultura política del 'sí' en Bolivia. Así, por sus documentos y posicionamientos, el sindicalismo boliviano moderno ha dicho innumerables veces: sí a la nacionalización de minas, sí al voto universal, sí a la reforma agraria, sí al socialismo, sí a la recuperación democrática frente a las dic-

taduras, sí a mejores salarios, sí a una educación mejor y más barata, sí a mejor y más salud, sí a mejores y más derechos laborales, sí a la mayor independencia de Bolivia frente a las presiones políticas y económicas externas, sí a la solidaridad, sí a una mejor canasra familiar, sí a... En realidad, ninguno de los éxitos y victorias de la COB en su historia serían comprensibles si no se le reconocieran sus específicos rasgos propositivos y afirmativos. Es más, el que la COB ante cualquier cambio de régimen de gobierno se sitúe en el campo de la oposición no debería ser interpretado como una manifestación anómala de una cultura política 'oposicionista', sino como un rasgo más de un ordenamiento democrático crecientemente adecuado ya que como sindicato su papel es el de defender los derechos laborales y no el de ser un mecanismo de gobierno para tal o cual partido (no importa cuán afín o no sea a sus posicionamientos ideológicos).

En democracia, habría que esperar que los sindicatos, en el caso de constituirse un régimen de gobierno de orientaciones laboristas, lejos de convertirse en meras correas de transmisión política del régimen mantengan más bien su independencia y autonomía frente al Estado. Parte medular de un orden democrático es justamente el fundarse sobre el reconocimiento explícito del conflicto de intereses entre los sectores sociales, por un lado, y habilitar los mecanismos para su resolución pacífica y legal, por el otro. Uno de esos mecanismos es justamente el sindical y, por lo menos en Bolivia, hay que alegrarse de que, por ejemplo, en sus regiones cocaleras del Chapare y Yungas exista un sindicalismo agrario vigoroso que permite intermediar entre productores y Estado anulando los potenciales de violencia que allí podrían estallar de no existir la mediación sindical.

Como fuere, la colocación estructural de independencia y autonomía del sindicalismo frente al Estado es un rasgo de la democracia y no simple sinónimo de cultura 'oposicionista'. Y el reduccionismo clasista y el vanguardismo obrero no son, reiteramos, sinónimo de 'oposicionismo'. Todo lo contrario, son rasgos de cultura afirmativa (lo que no es sinónimo de decir que cualquier forma de afirmación es necesariamente positiva o deseable). El debate sobre los sindicatos es más complejo, y reducirlo a la simpleza de calificarlos y estudiarlos en el marco de la oposición retórica entre el 'oposicionismo' *versus* el colaboracionismo sólo puede ser útil para lecturas de una coyuntura muy puntual.

Otra cosa es referirse al reduccionismo clasista y al vanguardismo obrero con el que la COB y sus sindicatos, en su historia, tendieron a actuar en el seno del conflicto social. No es exagerado, pues, decir que el sindicalismo antes del ajuste y los sindicalismos después del mismo, siguen operando a partir de

una lectura del conflicto social que lo reduce a la problemática clasista. Toda la retórica sindical previa y contemporánea revela ese reduccionismo y ha generado serias dificultades para que otras dimensiones del conflicto en Bolivia sean representadas por el sindicalismo. Así, pese al impacto que han tenido los pequeños y aún incipientes movimientos a favor de los derechos de la mujer y la equidad de género en el sistema de partidos y las leyes que lo rigen (logro del 30% obligatorio de candidatas mujeres en planchas y candidaturas electorales de los partidos políticos, por ejemplo), ese impacto a nivel de los sindicatos se ha ido diluyendo, después del cierto auge que se dio durante la década del 80, en términos de la creación de Federaciones Sindicales de mujeres en distintos sectores laborales (principalmente el campesino). Hasta hoy los sindicalismos son refractarios a la temática del género, y las masas de mujeres asalariadas siguen entre las más desorganizadas y huérfanas de apoyo sindical. Lo mismo sucede con la problemática regional y vecinal, su desatención histórica por parte de la COB y sus redes, llevó a que hacia fines de la década del 70 se iniciara la proliferación de la emergencia de los Comités Cívicos y la creación de Juntas Vecinales a lo largo y ancho de los barrios de las distintas ciudades más grandes del país, al punto que hoy los Comités Cívicos y Asociaciones de Juntas Vecinales pueden mostrar mayores capacidades de presión y movilización de masa que los sindicatos. Algo semejante ha pasado con la cuestión indígena: a medida que la identificación étnica pasó, a fines de la década del 80, a adquirir mayor importancia en términos reivindicativos, la inicial atención que la COB (y más aún la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB) había dado durante la década del 70 y parte de la del 80 al tema se diluyó y, por el contrario, la temática indígena pasó a ser ácidamente enfrentada por el vanguardismo obrerista al interior del sindicalismo, al punto de producirse una ruptura nacional de representación sobre la masa rural boliviana, cuando la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CI-DOB) emergió a fines de la década del 80 restando bases al sindicalismo rural y luego sobrepasando a la CSUTCB en protagonismo, agilidad de acción y negociación y fuerza de movilización rural.

Desde su reduccionismo clasista, el sindicalismo de ayer y los sindicalismos de hoy parecen haber consagrado su colocación estructural como órganos de representación y lucha en el plano ya sólo y reducido de la masa de asalariados de Bolivia. Dentro de la globalidad y complejidad de los distintos planos del conflicto social en Bolivia, los sindicatos parecen haber asumido que sólo les toca atender las demandas y reivindicaciones de los asalariados, dejando pa-

ra otras organizaciones e instituciones las tareas de impulsar y organizar las luchas y demandas de género, étnicas, regionales y vecinales, lo que quizá en teoría es lo adecuado ya que la ligazón sindicatos-asalariados es una nota de larga data en las tradiciones de la democracia y el capitalismo en una mayoría de países del mundo. Quizá es necesario asimilar definitivamente el hecho de que en democracia al sindicalismo no le toca —ni por tradición, ni por teoría— asumir la promoción de los derechos indígenas, vecinales y regionales, aunque ya se hace algo más difícil de entender por qué los sindicalismos hoy no inciden en la promoción y defensa de las mujeres asalariadas, aunque solo fuere en su calidad, justamente, de asalariadas. Tal parecería que en la cultura del conflicto, al interior de la cual transcurre la vida sindical, el machismo es un componente sólido de larga duración, que se está agudizando hasta el punto de bloquear el mínimo sentido práctico que parece pedir a gritos que una opción para el fortalecimiento de los sindicalismos en Bolivia pasa por iniciar un proceso de activismo intenso entre las mujeres asalariadas.

Pero aún más, incluso parecería que la lectura sobre el conflicto social al interior de los sindicatos de Bolivia ha consolidado el tenaz ‘no-me-importismo’ de la vieja COB con respecto a las masas de desempleados en el país. El reduccionismo clasista del sindicalismo ‘pre’ y ‘posr’ ajuste estructural parecería haber tocado el fondo de realidad que impide a sus dirigentes comprender que en el conflicto social boliviano el desempleo requiere de su atención. Con ello, por supuesto, se abre el interrogante de a qué institución le corresponde la tarea de organizar a los desempleados en Bolivia o si ellos tendrán que crear una organización propia. Dado que se trata de una pregunta práctica, antes que teórica, no tendría que sorprendernos el que, frente a las omisiones de los sindicalismos al respecto, terminen siendo las Juntas Vecinales o las organizaciones indígenas como el CIDOB y otras las que se den esa tarea. Como fuere, patee que aquí se bordea el influjo de las palabras y las denominaciones en el accionar práctico de las instituciones.

Y es que ya el nombre de Central ‘Obrera’ Boliviana, cuajado en 1952 al momento de desplegarse con fuerza la historia del vanguardismo obrero en el devenir sindical del país, parece haber marcado y seguir marcando los límites dentro del haz más amplio de conflictos sociales que a la COB y a los sindicatos les correspondería asumir. Desde su reduccionismo clasista y su vanguardismo obrero, los desempleados —esa ‘no-clase’ de seres humanos marginados y excluidos por el mercado— nunca han sido motivo de preocupación constante y explícita para los sindicatos en Bolivia. Con ello, la solidaridad de los asa-

lariados con quienes no lo son se ha visto limitada en su desarrollo, conformando hábitos y actitudes organizacionales restringidos a la esfera del taller y los centros de trabajo y un concomitante abandono de las calles, los barrios, los pueblos y ciudades sin industrias y las áreas rurales. Sindicalismo de asalariados y para asalariados, el de la COB pudo florecer por la imporrancia del eje minero de acumulación y el 'semifordismo' fabril previo al ajuste estructural, para luego desbarrancarse y atomizarse una vez que las minas y las fábricas fueron cerradas.

Pero si el reduccionismo clasista y el vanguardismo obrero afectaron al sindicalismo antes y afectan a los sindicalismos hoy, es necesaria aún una precisión. Y es que, lo reiteramos, los sindicatos han propendido a entender el conflicto social en Bolivia no sólo reduciéndolo a sus remas de clase y al conflicto de clase en términos del simplismo obreros *versus* burguesía y Estado patronal (en la versión 'pre' ajuste) o al simplismo obreros *versus* burguesía y Estado neoliberal (en la versión 'post' ajuste), sino que —sorerrada como la forma más dura del reduccionismo—, la masa de asalariados como eje de las preocupaciones de los sindicatos era definida como sinónimo sólo de la masa de trabajadores de planilla o de salario 'regular' en regímenes de contrato colectivo o individual. Así, las masas de trabajadores a destajo y jornal y de trabajadores bajo régimen de salario errático e informal —que ya antes del ajuste estructural también existirían y que tras la flexibilización y las relocalizaciones han florecido paralelamente al *boom* de la informalidad aparejado al ajuste— nunca fueron preocupación relevante para los activistas sindicales y la defensa de sus derechos sigue hoy virtualmente abandonada. El universo del subempleo quedó con ello fuera de las preocupaciones y discusiones de un sindicalismo que con el tiempo se fue haciendo corporativo.

En otros términos, el viejo sindicalismo previo al ajuste fue un sindicalismo de 'empleados'. Las masas de desempleados y subempleados quedaron desde siempre —quizá porque, entre otras causas, el poder político de los sindicatos los enajenó de sus tareas organizacionales y de reivindicación de derechos laborales en el sentido necesariamente amplio de la palabra— desprotegidas, suborganizadas y huérfanas de atención. Ese viejo sindicalismo, que no termina de morir en los nuevos, fragmentados y debilitados sindicalismos de hoy, sí tuvo sus glorias, sí fue propositivo, sí forma parte de una historia afirmativa, pero fue insuficiente y fue derrotado en el mismo momento de su mayor victoria, la recuperación de la democracia. Y es que, en la cultura del conflicto del viejo sindicalismo hizo carne no sólo un drástico reduccionismo clasista, sino

también un vigoroso 'corporativismo salarialista' que incluso llegó a opacar la solidaridad del trabajador con salario regular hacia los desempleados y subempleados del país. Ese corporativismo, que formó también parte de la fuerza ordenadora de la COB y sus sindicatos, fue también un talón de Aquiles en el momento de enfrentar los desafíos de la democracia y la apertura hacia un universo más amplio de conflictos y demandas sociales que ésta precipitó.

Como fuere, en la cultura del conflicto de los sindicalismos contemporáneos confluyen el reduccionismo clasista, el vanguardismo obrerista y el corporativismo salarialista de la tradición de la COB pero a todo ello se añade además con vigor el 'desconcierto'. Zavaleta podría denominar a este desconcierto como 'momento de disponibilidad ideológica'. Efectivamente, quizá se ha llegado a un punto en el que la cultura del conflicto por parte de los sindicalismos pase a ensancharse por la vía de un reconocimiento ideológico y práctico de la necesidad de superar reduccionismos, vanguardismos y corporativismos salarialistas (máxime cuando en esta época de flexibilización y ajuste el proletariado regular ha sido barrido primero y luego sustituido por una masa de trabajadores fuera de toda planilla y regularidad salarial con predominio del desajuste, del jornaleo y del salario informal). Sin embargo, ese ensanchamiento seguramente ha de tomar algo más de una década para mostrar algún vigor, si se da. En rigor, a lado de los viejos reduccionismos, vanguardismos y corporativismos de una cultura del conflicto sindical en crisis, hoy se evidencia más bien un repunte corporativista ya desideologizado y pragmático en algunos puntuales sectores de trabajadores formales (caso petrolero y de comunicaciones), al lado de un 'vaciamiento y desaparición' crecientes de cultura sindicalista en la más amplia masa de trabajadores asalariados formales y de los semiasalariados y subasalariados del creciente universo productivo informal de los talleres menudos y atómicos que se ha generado tras el ajuste.

En ese marco, hablar de una cultura sindical en los fragmentados y desconcentrados sindicalismos de la época actual resulta casi excesivo. Al margen de las altisonantes, pero poco efectivas movilizaciones, que intenta de vez en cuando una COB cada día más aislada y empequeñecida –movilizaciones de modo evidente marcadas por la retórica del viejo reduccionismo y vanguardismo del período previo al ajuste–, las masas de trabajadores en talleres, los desempleados y subempleados en el comercio informal parecen formar parte de un tiempo retrocedido en el que muy lenta y experimentalmente se ensayan pequeñas movilizaciones y defensas de mínimos derechos, se aprende a hacer sindicatos, se aprende a elegir dirigentes, se aprende a negociar. Aquí o allá des-

punta un pequeño conflicto laboral con tímidos logros o pequeñas derrotas. Incluso los más jóvenes parecen desconocer que tienen algún derecho a defenderse con respecto a las prepotencias más duras. La conciencia de que hay que defenderse con respecto a los empleadores, incluso se ha diluido en vastos sectores de la masa urbana. La informalidad, el mal pago, la ninguna existencia de beneficios sociales hasta se toman como un orden natural de la realidad. En este escenario, los sindicalismos en Bolivia remiten más bien por lo general —y descontando algunos sectores de la producción empresarial más formal— a una situación presindical al haber devenido en poco menos que alguna forma de sociabilidad laboral: Con el sindicato quizá se puede jugar fútbol u organizar alguna fiesta o convite. ¿Momento de disponibilidad ideológica? Seguramente la cultura empieza en alguna parte, y ya algunas veces los historiadores nos han enseñado que en la vida cotidiana de la fiesta, el convite y el fútbol se han gestado en Bolivia las primeras resistencias. Como fuere, la ruptura del corporativismo quizá tendrá que ser obra de los propios trabajadores no corporativizados en su solidaridad más básica.

Dada la tenacidad con la que los reduccionismos se reproducen en Bolivia (¿acaso no es un dato el que los movimientos de los pueblos indígenas en el país, por ejemplo, han pasado a encapsularse en un afán identitario que los resta de preocupaciones serias con respecto de la esfera del trabajo pagado y no pagado y los derechos concomitantes incluso de sí mismos como trabajadores?, ¿acaso no es un dato que los movimientos por la equidad del género aún no muestran el menor atisbo de solidaridad por cualquier pequeño conflicto laboral en cualquier taller de cualquier ciudad boliviana?, ¿acaso no es un dato que la COB hasta ahora sigue desentendida de las demandas territoriales de los pueblos indígenas y ni qué decir de las discusiones en torno a la violencia doméstica en el seno de las mismas familias obreras?), dada la fuerza de los reduccionismos, decimos, quizá sólo queda como alternativa un pesimismo sobrio. Lo evidente, lo factual, es que los sindicalismos hoy en Bolivia revelan principalmente una desaparición de cultura sindical en sus planos más elementales.

Quizá, en todo caso, un matiz sea demandado al análisis a la luz del desarrollo del sindicalismo campesino en la Bolivia moderna 'post' Guetra del Chaco. ¿Qué está sucediendo con el sindicalismo campesino contemporáneo?

Para seguir, ¿no fue ese sindicalismo, y en particular el desarrollo de la CSUTCB a partir de 1979, un hecho histórico más allá del corporativismo salarial al que hemos aludido? Sí y no. Sí, ya que el sindicalismo campesino en Bolivia ha sido y es una expansión del sindicalismo en la esfera del trabajo no

pagado en Bolivia. No, porque el sindicalismo campesino no fue producto de una superación ideológica del salaralismo corporativo en el seno de los sindicatos de la COB que, de haberse dado, podía haberse expandido en el mismo nivel de otras esferas del trabajo no basado en el salario regular en Bolivia (destajo, jornaleo, informales) o directamente a otras esferas del conflicto social (género, etnicidad, regiones y vecindarios), sino que fue una irradiación del reduccionismo clasista en la COB y sus sindicatos la que transmutó la fórmula políticamente reduccionista de la 'alianza obrero-campesina' de la teoría del partido obrero en fórmula de activismo sindical ceñida además al vanguardismo obrero (en Bolivia, la 'vanguardia' terminaba siendo definida como sinónimo de 'vanguardia minera' a la que la 'clase campesina' debía seguir, lo que más adelante provocaría la ruptura del sindicalismo campesino y la emergencia de un movimiento indígena rural opuesto a ser reducido al papel de una 'clase' secundaria).

Así, el vanguardismo obrero, expresión del corporativismo salaralista en el proceso histórico del sindicalismo boliviano, no dejó tampoco de marcar la emergencia y posterior desarrollo del sindicalismo campesino, cuyo recorrido puede fijarse en cuatro períodos básicos: 1) etapa de emergencia desde la posguerra del Chaco hasta 1952, 2) cooptación del sindicalismo campesino por el MNR tras 1952 y desarrollo del 'pongueaje sindical' y advenimiento del Pacto Militar Campesino hasta 1973-77, 3) emergencia del sindicalismo independiente y autónomo con respecto del Estado y ruptura del 'pongueaje' y el Pacto Militar Campesino entre 1973-79 y surgimiento y desarrollo del sindicalismo de la CSUTCB al interior de la COB hasta fines de la década del 80, y 4) crisis del sindicalismo campesino desde 1985-86 e independencia del vanguardismo obrero vía ruptura con respecto de la CSUTCB de los movimientos indígenas organizados en la CIDOB a fines de la década del 80. La CIDOB marca así, con su presencia y a través de un 'abandono de la forma sindical', el proceso de ruptura de importantes sectores de la masa rural boliviana con respecto del vanguardismo obrero. Como ya se señaló, la CIDOB emergió a fines de la década del 80 sobrepasando a la CSUTCB en protagonismo, agilidad de acción y negociación y fuerza de movilización rural.

Aunque aquí no trataremos el tema indígena en sus propios términos y dinámicas, baste con señalar que hoy la crisis del sindicalismo campesino, iniciada en Bolivia tras el ajuste, ha terminado también por fragmentarlo y separarlo de las dinámicas de la COB. Su cobertura se ha reducido crecientemente al departamento de Cochabamba, parte de Chuquisaca, parte del norte de Potosí, menos aun de Oruro y en La Paz se halla cada vez más fragmentado en fac-

ciones. En el Oriente ya sólo existe en el nivel de las zonas de colonización. Se trata, en suma, de un sindicalismo que encuentra con vigor sus ejes de reproducción como organización en el sindicalismo del Chapare, los yungas paceños y las colonizaciones en Santa Cruz. Tres ejes que aún dan cierta base de movimiento a la CSUTCB, aunque ya su convocatoria incluso a nivel del altiplano andino está desapareciendo, lo que hace que tengamos que referirnos a un sindicalismo de valle alto, de trópico y llano principalmente. Es en todo caso interesante detectar que a nivel del sindicalismo campesino, y dada la fuerza que ha tomado la CIDOB en el Oriente, los reduccionismos clasistas previos han empezado a resquebrajarse en el seno de los sindicatos agrarios —aunque todavía se detectan ciertos bolsones de clasismo campesinista reductivo—, dando lugar en este caso no al puro desconcierto, sino a la réplica de los tenores de trabajo activista de los movimientos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Así, también en la CSUTCB y sus organizaciones departamentales y regionales afiliadas ha empezado a aflorar lo que se está denominando un 'sindicalismo indígena' que parece apuntar a abisagrar las tradiciones de lucha de los sindicatos agrarios a lo largo del siglo XX y los más recientes impulsos de identificación étnica de anticolonialismo interno del tipo CIDOB. Aquí, dos culturas del conflicto social: la clasista campesina y la de la identificación étnica más contemporánea están empezando a mezclarse tenuemente limando las mayores asperezas de las posturas clasistas más radicales y propendientes antes al enfrentamiento que a la negociación —característica más fuerte, a nuestro entender, en el sindicalismo campesino que en el sindicalismo urbano y laboral de la COB— del sindicalismo rural, por un lado, y, por el otro, matizando y radicalizando la cultura política más negociadora y conciliadora de la que ha hecho gala el movimiento indígena organizado en torno a la CIDOB. Así, antes que de ruptura propiamente de la tradición sindical campesina 'post' Guerra del Chaco y hasta el presente —tradición que informa y configura al todavía muy fuerte sindicalismo cocalero—, debe hablarse, al tratarse del área rural, de un proceso lento de encuentro de dos culturas organizacionales y de conflicto —una cultura más vieja, la sindical, en lo que se refiere al siglo XX, otra mucho más reciente, la de la identificación étnica, pero que se pretende recuperando tradiciones incluso más antiguas y hasta de carácter precolonial— que hasta el presente aún no han desembocado en una fisonomía clara y menos única. El 'sindicalismo indígena', para algunos de sus activistas, tendría que ser la meta de arriba del conjunto de la masa rural en el país. Para otros, más bien sería una etapa y un medio para el futuro predominio de una forma organizacional no

sindical más bien anclada en estructuras de mando indígena tradicional de raíz prehispánica, colonial y de la temprana República.

Lo último nos lleva, finalmente, otra vez al tema de hasta dónde la forma sindical es o no concebida por los mismos sindicalistas y la intelectualidad que apoya la formación de sindicatos como la forma organizacional central y centralizadora que correspondería a la presente época de ajuste estructural, por un lado, y de democracia y conflictividad social extensiva y abierta a demandas y reivindicaciones no sólo clasistas, por otro.

Si la aceptación y el reconocimiento del conflicto son, como creemos, el atributo central de la democracia y la resolución legal y pacífica de la misma, su tarea principal como forma de régimen y gobierno, queda pendiente el tema de si la configuración de una cultura del conflicto ceñida a la ley y al desarrollo pacífico en nuestro país hace necesaria o no una organización centralizadora —sindical o no— para las demandas y reivindicaciones de los distintos sectores que sufren la discriminación, la marginación o la explotación en cualquiera de sus formas. Quizá una 'central' no es más, en democracia, necesaria. ¿O lo es?²

2 Durante las dos últimas semanas de enero del 2000 y confirmando las peores previsiones posibles se desarrolló en la ciudad de El Alto, en La Paz, Bolivia, el XIII Congreso Nacional de la COB. Los congresos nacionales de la COB han sido en el pasado eventos de la mayor importancia política y social de Bolivia y constituyen momentos centrales de renovación organizativa de los movimientos populares en este país. Esta vez, el evento no logró siquiera iniciarse sin desgarramientos internos de gran envergadura. Así, la CSUTCB optó de modo oficial por retirarse orgánicamente de la COB, con lo que se produjo la separación formal definitiva del campesinado indígena andino de las filas 'cobistas'. Otras grandes organizaciones sindicales —entre ellas la muy activa organización sindical del magisterio boliviano— abandonaron el evento antes de que sus deliberaciones comenzaran. Los sindicalismos en Bolivia pasaron así a continuar su marcha centrífuga hacia desarticulaciones previsiblemente mayores a futuro.

¿Hacia una democracia participativa en los Andes? Enfoques teóricos y comparativos

Olivier Dabène*

FLACSO
Biblioteca

La idea según la cual las transiciones hacia la democracia todavía no han terminado parece ser admitida, tanto por la comunidad académica, como por las clases políticas y las sociedades civiles en toda América Latina. El carácter incompleto de las transiciones provendría de una escasa participación política. En otros términos, la consolidación democrática requería pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

Para responder a este desafío, los gobiernos toman medidas. Este capítulo analiza varios intentos de fomentar la participación política en tres niveles: local (ley de participación popular en Bolivia), nacional (estatuto de participación ciudadana en Colombia) y regional (participación de la sociedad civil en los procesos de integración).

Esta voluntad de los gobiernos para completar las transiciones no puede explicarse sin referirse a las fuertes presiones de los actores sociales que exigen una mayor atención a sus demandas. Estos actores se movilizan y crean redes asociativas que pueden influir en la toma de decisión política.

Todos estos procesos merecen un detenido examen. Pero dicho análisis tiene dos dificultades. Una es de carácter metodológico: si bien se pueden multiplicar los ejemplos de participación popular exitosa, es difícil saber hasta qué punto se puede generalizar y concluir en un progreso de la democracia participativa. La otra dificultad es de carácter más teórico: suponiendo resuelta la di-

* Doctor, Profesor catedrático de Ciencias Políticas - Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence - Francia

ficultad metodológica, y suponiendo que se puede concluir en un progreso de la democracia participativa, queda por ver si una mayor participación significa un mayor bienestar para la gente.

Al respecto, esta ponencia sugiere que el enfoque clásico sobre la democracia representativo/participativa no es suficiente, y tiene que ser completado por un enfoque sobre la democracia redistributiva.

Otorgar un grado mayor de participación a la ciudadanía tiene un interés obvio, pero hay que preguntarse si puede contribuir a solucionar los graves problemas sociales que conoce América Latina. De no ser así, la democracia participativa puede producir efectos perversos: la gente puede frustrarse más al no ver los problemas sociales resueltos y estar participando en la toma de decisión.

Este capítulo consta de dos partes: la primera, más larga, ilustra el protagonismo de la sociedad civil que lleva a reformas importantes en materia de democracia participativa; la segunda, mucho más breve, señala los límites de las reflexiones en términos de participación y propone enfocar el aspecto redistributivo de la democracia.

¿La hora de la sociedad civil?

En muchos países, se ha observado un efecto perverso de las transiciones democráticas sobre los movimientos sociales. Después de haber sido muy activos durante los últimos años de las dictaduras, experimentaron un declive con el retorno de la democracia. Sin embargo, dada la magnitud de los problemas sociales en la fase post-transición, no debe sorprender ver a los movimientos reactivados en la década del 90. Y es particularmente el caso en las situaciones extremas de violencia.

Movilización social en situaciones extremas

El ejemplo de Colombia es interesante. En el contexto de una guerra que parece no poder terminar nunca, la población, principal víctima de la violencia y de las masacres, se organiza. Del combate de las 'mujeres para la vida', en la remota región bananera del golfo de Urabá al noroeste de Colombia, y en particular el combate de Gloria Isabel Cuadras, alcaldesa de Apartado, a la lucha de los habitantes de la capital, toda la población colombiana expresa su deseo de paz en la década del 90.

Así que se multiplican las iniciativas 'cívicas' para la paz: Programa para la Paz, de los jesuitas, REDEPAZ, Comité de Búsqueda de la Paz, Comisión Nacional de Conciliación, Mandato para la Paz, Destino Colombia, Organización para la Paz, Propuestas del Patronato, etc.

Algunas de estas iniciativas son espectaculares. El 26 de octubre de 1997, por ejemplo, con motivo de las elecciones locales, el Mandato para la Paz, la Vida y la Libertad organizó un referéndum paralelo que juntó más de 10 millones de votos. Otro ejemplo, el 19 de mayo de 1998, miles de colombianos se juntaron en la plaza Bolívar de Bogotá para un homenaje a dos activistas de los derechos humanos asesinados. En esta oportunidad, el presidente de la Asociación Nacional de Industriales se solidarizó con el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) para trabajar en la pacificación del país. De hecho, 75 asociaciones acababan de juntarse para formar un Frente Social Ampliado y trabajar para la paz. La prensa subrayó esta expresión de potencia de la sociedad civil colombiana.

Como último ejemplo, el 24 de octubre de 1999, una enorme manifestación, con el lema: ¡Basta!, reunió a centenares de miles de colombianos (12 millones según la prensa).

¿Puede ser duradera esta movilización excepcional para la paz, que también se pudo observar durante un tiempo en Centroamérica? El ejemplo de Centroamérica demuestra que no. Si la sociedad civil estuvo asociada a los esfuerzos de paz, su movilización declinó rápidamente una vez lograda y consolidada la paz. En este sentido, difícilmente la movilización en situaciones extremas puede desembocar en una democracia participativa.

Participación popular y democracia local

En muchos países, la descentralización administrativa ha sido acompañada por un esfuerzo para estimular la participación ciudadana. En Bolivia, por ejemplo, el presidente Sánchez de Lozada promulgó, el 20 de abril de 1994, una fascinante Ley de participación popular, para integrar a las poblaciones indígenas, campesinas o marginadas a la vida política y económica de la nación. El instrumento elegido es el de la descentralización a favor de los municipios, que se ven

1 Véase "La paz boom social". *Cambio* 16 (Colombia), 25 de mayo - 1ro. de junio de 1998.

otorgado el manejo directo de: la educación, la salud, la cultura, el deporte y las infraestructuras.

Tal como lo dispone el artículo 1 de la Ley:

La presente ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

Paralelamente, la Ley reconoce todas las formas de organización de las comunidades, indígenas y otras, reuniéndolas en una categoría única: las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). En las zonas urbanas, las OTB reemplazan a las juntas vecinales. Cada unidad territorial debe organizarse en OTB, oficialmente registradas en las prefecturas, y debe elegir un representante según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias. Las OTB deben "identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción" (artículo 8 de la Ley). En pocos años se crearon varios miles de OTB, lo que ilustra el dinamismo de las organizaciones sociales en Bolivia. La Ley de Participación Popular generó una intensa movilización sobre el tema de la descentralización. Muchos comités cívicos se formaron en el país, algunos defendiendo posiciones a favor de las autonomías.

En julio de 1994, se promulgó una Ley de descentralización administrativa del Estado, cuyo objeto es "mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población" (artículo 2 de la Ley). La descentralización consiste en una transferencia de atribuciones de carácter técnico-administrativo del nivel nacional al nivel departamental. En cada departamento, un prefecto designado por

el Presidente de la República, tiene a su cargo, entre otras cosas, “promover la participación popular y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales” (artículo 5.k).

Claro que la aplicación de estas leyes no fue nada fácil. Las comunidades pobres y aisladas que se quería incorporar a la vida cívica del país, tienen toda una tradición de rechazo o de hostilidad a las autoridades administrativas, que consideran como responsables de su situación de marginadas². No pueden aceptar, de la noche a la mañana, una lógica de cooperación con el ‘Estado’. Por otra parte, las autoridades gubernamentales tenían dudas acerca de una plena colaboración con las comunidades, ya que la eficacia anticipada de la descentralización no era reconocida por todos los funcionarios. Y finalmente, la participación popular puede ser contradictoria con la participación electoral. En un país como Bolivia, donde se estima que cerca de un 60% de la población rural no está inscrita en los padrones electorales, la incitación a registrarse y votar puede bajar aún más si las decisiones importantes para la vida cotidiana se toman en el nivel local con un sistema de deliberación. El reconocimiento de la tradición indígena del ‘ampliado’, esta asamblea donde todo se discute y se decide, puede deslegitimar aún más la vida política nacional. Problemas similares se encuentran en otros países andinos. En Colombia, el artículo 103 de la Constitución de 1991, dispone que:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigencia de la gestión pública que se establezcan.

El 31 de marzo de 1994, se promulgó una Ley “por la cual se dictan normas sobre los mecanismos de participación ciudadana”. En aquella oportunidad, el

2 Véase González, Mary Lisbeth, *Développement et démocratie participative. Le programme du PNUD et de la Banque mondiale de l'eau et d'assainissement en Bolivie*, Tesis de doctorado, Paris III Sorbona, 29 de junio de 1998.

presidente César Gaviria subrayó la importancia de la Ley para pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

Entonces, la participación política del ciudadano colombiano va mucho más allá del simple acto del voto, ya que puede intervenir en tres grandes niveles: la formulación de propuestas, gracias a la “iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas” (artículo 2 de la Ley); las deliberaciones acerca de las políticas públicas, gracias a los referendos o la planificación; y la evaluación del trabajo de los políticos, gracias a la revocatoria del mandato.

Esta participación ciudadana fue también acompañada de transferencia de recursos; pero dichas transferencias se quedan condicionadas, de tal manera que la autonomía real de las entidades territoriales se ve limitada³.

Democracia y good governance

Las reformas mencionadas fueron clara y abiertamente apoyadas por los organismos multilaterales. Según el Banco Mundial en la segunda mitad de la década del 90, la descentralización es una manera de fomentar el desarrollo y la democracia participativa.

La revisión de la ‘doctrina’ del Banco Mundial durante la década del 90 es interesante. Después de un largo periodo de descuido de las consecuencias sociales de los planes de ajuste, el discurso pasó a ser más social, enfocando el ‘pueblo como fin e instrumento del desarrollo’. Según el Banco, “para reforzar las instituciones públicas, hay que empezar por llevar el gobierno más cerca del pueblo. Esto significa que las políticas públicas deben ponerse al servicio de la gente... y esto implica una mayor descentralización de recursos y prerrogativas gubernamentales”⁴.

La idea es que las iniciativas de desarrollo, y en particular la lucha contra la pobreza, son mucho más eficientes cuando la población afectada participa en la concepción y la ejecución de los proyectos⁵. En otros términos, la democracia se convierte en un sistema de gobierno más eficiente conforme pasa a ser

3 Forero, Clemente et al., *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.

4 World Bank, *The state in a changing world*. World Development report 1997, p.110.

5 World Bank, *Poverty reduction and the World Bank*. Progress and challenges in the 1990s. 1996.

más participativa, lo que hace entrar a un país en un círculo virtuoso. De hecho, diferentes estudios han demostrado la eficiencia de ciertos proyectos de lucha contra la pobreza implicando a la población afectada. Sin embargo, parece difícil derivar conclusiones generales de una adición de estudios de casos. De un lado, deben reunirse muchas condiciones para que una comunidad pueda participar activamente en la elaboración de un proyecto de desarrollo. Si bien es fácil imaginar una comunidad dando su opinión sobre diferentes opciones para coleccionar basura, es diferente cuando se trata de temas más técnicos. Del otro lado, puede resultar difícil romper con prácticas asistencialistas y tradiciones clientelares. En resumen, participación y *good governance* no son tan fácilmente compatibles⁶. Lo que sí se puede observar es que aparecen espacios de participación bien delimitados que pueden desembocar en la producción de bienes colectivos. Pero parece exagerado hablar de un progreso global de la democracia participativa.

La promoción internacional de la democracia participativa

Los organismos multilaterales no son los únicos que tratan de fomentar la democracia participativa. Los procesos de integración regional también se dedican a defender la democracia como régimen representativo y a fomentar la participación. En este sentido, el ejemplo de la Organización de Estados Americanos (OEA) es interesante.

La Carta de la OEA de 1948 fue reformada en la década del 90, para que la Organización se convirtiera en el principal instrumento de defensa de la democracia en el continente. La nueva Carta, que entró en vigor el 25 de setiembre de 1997, traduce la voluntad de la comunidad de naciones americanas de consolidar un orden democrático en el hemisferio. La nueva misión de la OEA es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (artículo 2b). Claro, la OEA respeta las soberanías, en la medida en que “todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas po-

6 Lo que demuestra muy bien la ya citada tesis de Mary Lisbeth González.

líticos, económicos y sociales” (artículo 3e). Sin embargo, se precisa más adelante que “un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado” (artículo 9).

La OEA no solamente se preocupa de la estabilidad de los regímenes políticos, sino que también tiene la ambición de consolidar un cierto tipo de democracia. La Carta de 1948 precisaba normas económicas (capítulo 6), normas sociales (capítulo 7) y normas culturales (capítulo 8). Se trataba de cooperar para asegurar el desarrollo económico al servicio del bienestar (nivel de vida y educación). La nueva Carta de 1997 agrega todo un capítulo (con 22 artículos) sobre el ‘desarrollo integral’. Se trata de desarrollar la solidaridad al servicio de la justicia social: “los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral” (artículo 34). Claro que “el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país” (artículo 33), pero se crea un Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral encargado de armonizar los esfuerzos nacionales y acompañar los progresos.

Por otra parte, desde 1990, la OEA dispone de una Unidad para la Promoción de la Democracia que trabaja en tres áreas: instituciones y procesos electorales, instituciones y procesos legislativos, y programas educativos para la promoción de los valores democráticos.

Más interesante aún, el proceso de Miami, este conjunto de negociaciones que se inició con la cumbre de las Américas de diciembre 1994, constituye un gran esfuerzo de promoción de la democracia. Desde el principio, los temas de negociación giran alrededor de la defensa de la democracia. Se trata de hacer que la democracia funcione, que sea próspera y duradera, mediante una serie de medidas agrupadas en un plan de acción en cuatro grandes áreas: la Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas, la Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio, la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio, la Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras.

La regional governance: la alianza de los sectores público y privado

El proceso de Miami moviliza una gran diversidad de actores, públicos y privados. Esta alianza entre sectores públicos y privados tiene un impacto democratizador al nivel continental, pero puede generar efectos perversos. La idea planteada más arriba sobre la descentralización puede aplicarse de nuevo. Los actores sociales, que pueden acceder a un nivel continental de toma de decisión, pueden perder interés en la vida política nacional. Clato, no todos los actores sociales tienen dicho acceso, pero el proceso de Miami preve numerosos campos de intervención, y puede movilizar recursos.

Llama mucho la atención la diversidad de los actores que fueron involucrados para elaborar el Plan de Acción de Miami y negociar los acuerdos. En este sentido, el Plan de Acción tiene un apéndice muy interesante que precisa la repartición de los cargos entre los diferentes actores. En el apéndice se lee lo siguiente:

La responsabilidad principal para la ejecución de este Plan de Acción recae en los gobiernos, individual y colectivamente, con la participación de todos los elementos de nuestras sociedades civiles.

Se solicita a las organizaciones e instituciones existentes que ejecuten el conjunto de iniciativas que han resultado de esta Cumbre de las Américas. En muchos casos, hemos propuesto que los asuntos específicos sean estudiados en las reuniones de ministros, funcionarios de alto nivel o de expertos.

Asimismo, proponemos que algunas de esas iniciativas se ejecuten en pactos entre los sectores público y privado.

Más adelante en el apéndice se precisa:

Iniciativas en las que las alianzas de los sectores público y privado desempeñan un papel importante:

El fortalecimiento de la democracia.

La promoción y protección de los derechos humanos.

El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria.

La promoción de los valores culturales.

La lucha contra la corrupción.

La infraestructura hemisférica.

- La cooperación en ciencia y tecnología.
- El acceso universal a la educación.
- El acceso equitativo a los servicios básicos de salud.
- La promoción de las microempresas y pequeñas empresas.
- Los Cascos Blancos, cuerpos para casos de emergencia y desarrollo.
- La alianza para el uso sostenible de la energía.
- La alianza para la biodiversidad.
- La alianza para la prevención de la contaminación.

Todo esto eshoza lo que se podría llamar una matriz de gobierno regional democratizado, o sea con alta participación de la sociedad civil.

Cuatro años después de la cumbre de Miami, la segunda cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) lanzó nuevas iniciativas concretas, en la misma lógica de alianza entre diversos tipos de actores.

Es demasiado temprano para medir el impacto democratizador de estos esfuerzos. Pero sí se puede decir que se instaló un espacio de deliberación al nivel continental, lo que es nuevo. El proceso de Miami fortalece las sociedades civiles, ya que se oficializa la idea de una alianza entre sectores público y privado como "esfuerzo colectivo que complementa las acciones que en el nivel nacional se desarrollan y ejecutan para mejorar el bienestar económico y la calidad de vida de nuestros pueblos .

El esfuerzo empeñado desde 1993 contribuye a la constitución de un espacio público continental, pero es un poco temprano para considerar este resultado como definitivo.

Así que hay que concluir con una nota de escepticismo sobre la emergencia 'desde abajo' y 'desde muy arriba' de una democracia participativa. Si bien es cierto que hay definitivamente una diversificación de oportunidades de participación política, a muchos niveles (local, nacional e internacional), correspondiendo a una diversificación de las instancias de toma de decisión, no se sabe a ciencia cierta si los efectos perversos señalados no van a sobrepasar los beneficios democratizadores.

⁷ Segunda cumbre de las Américas. Plan de Acción, Santiago de Chile, 19 de abril, 1998.

De una democracia representativo/participativa a una democracia redistributiva

La crítica al enfoque sobre la participación puede basarse en argumentos empíricos o teóricos.

- Desde un punto de vista empírico, se puede recordar que América Latina experimentó muchos intentos de incorporación de movimientos sociales y en muchos casos estas experiencias no significaron progresos sociales. Éste fue el drama del populismo, por ejemplo. Otro ejemplo podría ser el de los movimientos étnicos en los países andinos que han logrado conquistar importantes derechos en cuanto al respeto de sus tradiciones culturales, pero cuyas reivindicaciones sociales, que dieron origen a las movilizaciones, no han sido satisfechas. O sea, que las reformas constitucionales son avances absolutamente innegables, pero deben estar acompañadas por reformas agrarias o fiscales. Lo que la historia demuestra es que la incorporación de movimientos sociales gracias a la representación/participación política, pero sin satisfacción de las demandas, constituye una bomba de tiempo. La población incorporada puede frustrarse más al no ver los problemas sociales resueltos y haber participado en la toma de decisiones.

Claro que la participación popular es una etapa importante, pero no debe ser considerada como un fin sino como un medio.

- Desde un punto de vista teórico, el argumento es doble: de un lado la democracia no puede ser nunca suficientemente participativa, del otro lado la representación es una ficción.

La participación es necesariamente insuficiente cuando no se trata de micro proyectos. Frente a la complejidad, las decisiones deben ser tomadas en pequeños grupos, o comités con expertos. Esto no es necesariamente un problema desde el punto de vista de la democracia si los individuos participan en los comités (lo que Sartori llama la democracia de comités)⁸. Y las leyes de descentralización van en esa dirección. Sin embargo, ya hemos señalado los límites de este tipo de democracia descentralizada. Pero más grave es el hecho de que siempre habrá gente para quejarse de que no han participado en la toma de una decisión que afecta a sus inte-

8 Véase Sartori, Giovanni. *Theory of democracy revisited*. Chatham House Publishers, 1987.

reses. En este sentido, la búsqueda de la democracia participativa no termina nunca.

La representación es una ficción por varias razones, entre las cuales destaca el carácter necesariamente aristocrático de las elecciones⁹. O sea, que hay una tendencia natural a elegir elites cuya representatividad es muy cuestionable. Esta tendencia se ve fuertemente acentuada en América Latina, a raíz de la magnitud de la brecha social.

- Estos argumentos, apenas resumidos aquí, justifican que se complete el enfoque sobre participación/representación con un enfoque sobre la redistribución.

Llama mucho la atención la incapacidad de las democracias latinoamericanas para resolver los problemas sociales. Esto debe sugerir que los esfuerzos para introducir una democracia más participativa todavía no han producido resultados concretos en cuanto a bienestar de la gente. La consolidación democrática no puede ser otra cosa que una mayor y mejor redistribución de recursos y oportunidades por parte de los sistemas políticos. La participación que no conduce a una mayor redistribución, solo alienta las frustraciones sociales.

FLACSO . Biblioteca

Muy bien analizado por Bernard Manin en *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996.