

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

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.