

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2011-2014

Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios
Andinos

De sujetos de la política pública a movimiento social: la emergencia de la acción colectiva de los
afiliados al Seguro Social Campesino entre 1993 - 1998

Ninfa de Lourdes León Jiménez

Directora: Valeria Coronel

Lectores: Daniela Céleri, Santiago Ortiz Crespo,

Marcelo Kunrath Silva, Olaf Kaltmaier.

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

A mi madre, por su fuerza

A mi padre, por lo que sembró en mi

A los dos por su inmenso amor

A mis hijas

A todos y cada uno de los protagonistas de las luchas sociales de los años noventa, sin cuyo aporte y generosidad de vida el Ecuador sería muy distinto.

Tabla de Contenidos

Resumen.....	VIII
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
Capítulo 1	5
Planteamiento del problema	5
1.1 La crisis y las medidas de ajuste y reforma estructural neoliberales.....	5
1.2 La propuesta de reforma de la seguridad social: eje de las reformas neoliberales.....	9
1.3 La reacción social y la aparición de un nuevo actor: los afiliados al Seguro Social Campesino	15
1.4 La aparente paradoja y el objetivo del presente estudio	26
Capítulo 2	29
La construcción del objeto de estudio: el modelo analítico	29
2.1. El nivel micro de la acción colectiva.....	32
2.2. El nivel meso de la acción colectiva.....	47
2.2.1 Las estructuras de oportunidades y restricciones políticas	50
2.2.2 Redes y organizaciones (Tarrow 2012) /Estructuras de movilización (McCarthy 1999)	54
2.2.3 Los marcos interpretativos (frames)	56
2.2.4 Repertorios de acción.....	60
2.3 El nivel macro de la acción colectiva	63
2.4 El modelo analítico propuesto: una síntesis	70
Capítulo 3	75
El nivel micro de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino: el momento de latencia	75
3.1 El Seguro Social Campesino: contexto de creación y expansión de la cobertura	76
3.2 Los beneficiarios del Seguro Social Campesino	80
3.3 Las características de la forma de aseguramiento del Seguro Social Campesino	83

3.4 La implementación de la política de aseguramiento del régimen del Seguro Social Campesino y la generación de espacios de activación y creación de núcleos socio estructurales cotidianos de la micromovilización.....	90
3.4.1 La incorporación de las organizaciones	91
3.4.2 La gestión del aseguramiento.....	101
3.4.3 La entrega de prestaciones	106
3.5 El agravio.....	128
Capítulo 4	134
El nivel meso de la acción colectiva: la fase pública	134
4.1 La fuerza organizativa: estructuras y redes de movilización.....	137
4.1.1 El contexto organizativo en el que surgen las organizaciones de los afiliados al Seguro Social Campesino.....	138
4.1.2 La Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC)	141
4.1.3 La Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC - CNC)	152
4.1.4 La dinámica de la activación de las estructuras cotidianas de la micromovilización..	175
4.2 Oportunidades y amenazas políticas, repertorios de acción y marcos interpretativos.	177
4.2.1 La fase de predominio institucional: la Jornada Nacional de Lucha Campesina	183
4.2.2 La fase de transición hacia la autonomización del actor.....	219
4.2.3 La fase de participación en la política institucional.....	272
Capítulo 5	320
La dimensión macro de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino	320
5.1 El estado social ecuatoriano y la creación del SSC	320
5.2 El proyecto neoliberal y la acción colectiva de los afiliados al SSC en la disputa por la hegemonía.....	332
Capítulo 6	341
Conclusiones	341
Anexo 1	369
Población cubierta por el seguro social campesino, número de dispensarios organizaciones. Ecuador 1968 – 2003.....	369

Lista de referencias.....371

Lista de tablas y figuras

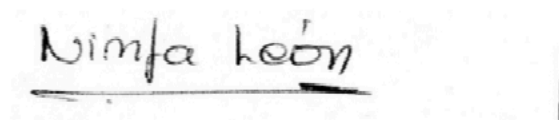
Tabla 1: Población afiliada al Seguro Social Campesino y número de dispensarios. Ecuador 1968-2003.....	79
Tabla 2: Porcentaje de la población afiliada al Seguro Social Campesino respecto al total de la población rural según año censal. Ecuador 1974 – 2001.	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 3: Distribución de los afiliados al Seguro Social Campesino según área de residencia. Ecuador 1995.....	80
Tabla 4: Distribución de los afiliados al Seguro Social C según quintil de ingreso per cápita de los hogares. Ecuador 1995	81
Tabla 5: Distribución de los afiliados al Seguro Social Campesino según quintil de ingreso per cápita de los hogares por región y área. Ecuador 1995.....	82
Tabla 6: Número de personas, familias, organizaciones y dispensarios del Seguro Social Campesino. Ecuador 1968 – 1998.....	86
Tabla 7: Fuentes de financiamiento del Seguro Social Campesino. Ecuador 1968 – 1998.....	87
Figura 2. 1 Esquema del modelo analítico para el estudio de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino.....	74

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Ninfa de Lourdes León Jiménez, autora de la tesis titulada “De sujetos de la política a movimiento social: la emergencia de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino entre 1993 – 1998” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FACSOC Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CCBY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2020

A handwritten signature in black ink that reads "Ninfa León". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Ninfa de Lourdes León Jiménez

Resumen

El objetivo de la presente investigación es rastrear el papel del Estado en la gestación y desarrollo de la acción colectiva contenciosa. Para ello se estudió el caso de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino, a través de la cual vetaron la reforma neoliberal de la seguridad social del Ecuador, durante la década de los noventa del siglo pasado. Se seleccionó este caso por la aparente paradoja que representa el surgimiento de un actor colectivo deliberante como producto de un régimen de seguridad social corporativo que, según la teoría, tiene como uno de sus objetivos controlar la organización social y evacuar la disputa política a través del mecanismo técnico del seguro (Fleury 1985; Donzelot 2007). Esta situación no esperada podía revelar con más claridad los tipos de interacción que se dieron, a través de la aplicación de la política pública de seguridad social dirigida a los campesinos, entre el Estado y la sociedad civil y que contribuyeron al surgimiento de un actor social deliberante.

La metodología de estudio se basó en la aplicación de un modelo analítico de la acción colectiva que articuló las dimensiones micro, meso y macro de la realidad en una totalidad estructurada y dialéctica (Kosik 1976). Su construcción se la hizo mediante la convergencia de tres corrientes teóricas sobre la acción colectiva, enmarcadas en las teorías de la acción: la propuesta de Alberto Melucci (1989 1995 2010) sobre la acción e identidad colectivas, las teorías del proceso político (McAdam 1982; Tarrow 2012; McCarthy 1999; Tilly 2006 2008) y la teoría gramsciana sobre la hegemonía (Acanda 2002; Texier 1979; Lodjkin 1979). La primera, que concibe a la acción e identidad colectivas en una relación biunívoca en permanente construcción y transformación, devino el eje del modelo al contemplar dos momentos de la acción colectiva: el de la latencia y el de la visibilidad. El primero se da en el nivel micro de la realidad, alude a los procesos de construcción de sentido, pertenencia y solidaridad que explican la participación individual en la acción colectiva. El segundo, se da en el nivel meso de la realidad en el cual se despliega la acción colectiva contenciosa pública. El nivel macro de la realidad se imbrica con los anteriores, a través de la categoría hegemonía cuya construcción arranca en los espacios de decodificación del pensamiento cotidiano del nivel micro, donde se hace una lectura alternativa de la realidad. que se expresa en la esfera ético – política cuya manifestación se da en la fase pública del nivel meso, como cristalización de la disputa por la hegemonía entre diversos proyectos histórico-

políticos. En cada uno de esos niveles de la realidad es posible rastrear el papel del Estado, como interlocutor y gestor de la acción colectiva, a través de la implementación de sus políticas públicas.

La aplicación del modelo analítico permitió identificar la génesis de la acción colectiva de los afiliados al SSC en la interface Estado – Sociedad y su evolución desde un momento de predominio institucional hasta uno de autonomización del actor. Anclados en las interacciones Estado – sociedad, donde se gestó y mantuvo el momento de latencia, como producto de un corporativismo societal, se constituyó un actor social y político deliberante en permanente transformación. Se constata que lejos de ser una paradoja, la existencia de esta forma de representación de intereses, en el proceso de aplicación de la política pública, fue una condición necesaria para el surgimiento y desarrollo de esta acción colectiva.

El estudio aporta al conocimiento del ciclo de movilización de los noventa al visibilizar a un actor poco conocido, que se mimetizó con el movimiento indígena, pero que tuvo identidad y trayectoria propias. En este proceso se identifica el papel de la izquierda, específicamente de la izquierda insurgente de las últimas décadas del siglo veinte, en la gestación de la acción colectiva de los sectores subalternos de ese período. Esto permite redimensionar su aporte al Estado contemporáneo y profundizar en el conocimiento de la historia de los sin voz, como es la que se narra a través de los estudios de la acción colectiva contenciosa.

Agradecimientos

Expreso mi agradecimiento a todas las personas que generosamente entregaron su tiempo y compartieron conmigo sus experiencias, sueños y pasiones a través de las entrevistas. Todos han sido un ejemplo de vida. Cabe mencionar algunos nombres sin cuya gestión me hubiese sido imposible contar con la confianza de informantes clave y sin cuya colaboración no hubiese llegado a ciertas fuentes, que permitieron hilar los hechos del relato que subyace a la trayectoria del movimiento social de los afiliados al Seguro Social Campesino, durante la década de los noventa: Fausto Dután, Miguel López, César Cabrera, César Buelva, Jorge Loor, Rodrigo Collahuazo, Fernando Buendía, Augusto Barrera, María del Carmen Moreta, Betty Guerra, Wilma Santamaría, Marianela Ramos, Amparo Zambrano, Diego Ordoñez y Pedro Barreiro.

A Valeria Coronel, por su acompañamiento. A Franklin Ramírez, Jesús Tovar y Marcelo K. Silva por los diálogos y orientaciones teóricas y metodológicas impartidas en sus cursos. A Cristina Cielo por sus comentarios a la primera versión del modelo teórico. A Santiago Ortiz, Julio Paltán, Cristina Chuquimarca y Carmen Escobar por su apoyo. A FLACSO – Sede Ecuador porque siempre me abrió sus puertas y por ser un referente permanente de una formación seria en las Ciencias Sociales en el Ecuador.

Introducción

El estudio del papel de Estado en el surgimiento de la acción colectiva contenciosa no ha sido uno de los temas más tratados en la literatura sobre movimientos sociales. Desde las teorías de la movilización política o del proceso político se ha abordado este tópico como parte del análisis de la estructura de oportunidades políticas (Tarrow 1999). La mayor parte de estos trabajos han privilegiado la indagación de las formas en que el aparato institucional y burocrático canaliza la acción colectiva, con mayor o menor apertura, o cómo cierto tipo de arreglos institucionales han influido en la toma de decisiones de ciertos movimientos sociales (Eisenger 1973). Una serie de estudios, un tanto recientes, han analizado las interacciones que se han dado entre el Estado y movimientos sociales ya constituidos cuestionando los supuestos de exterioridad y confrontación de los que han partido la mayoría de las teorías sobre la acción colectiva contenciosa (Banaszak 2005; Goldstone 2003; Abers, Serafín y Tatagiba 2014; Abers, Von Bülow 2011; Silva 2015). Sin embargo, en ningún caso se ha abordado la manera en que la implementación de políticas públicas específicas ha creado las condiciones para la generación de un movimiento social. En forma aislada se ha considerado la contribución al surgimiento de la acción colectiva de “los contextos de micromovilización” (McCarthy 1999: 208), creados por la implementación de ciertas políticas públicas, sin profundizar en la articulación de éstos con las estructuras de movilización ni en el papel que han tenido en la construcción de los marcos interpretativos o repertorios de acción. En este contexto se hace evidente la necesidad de un abordaje sistemático del papel del Estado en la génesis de la acción colectiva contenciosa.

El presente trabajo pretende contribuir a llenar ese vacío. Para ello se ha escogido estudiar el caso de los afiliados al SSC del Ecuador por varias razones. En primer lugar, porque la acción colectiva contenciosa desarrollada por los afiliados al SSC aparece como una paradoja respecto al modelo corporativista de seguridad social vigente en el Ecuador, en tanto uno de los objetivos de este tipo de régimen de seguridad social fue la desmovilización de los sectores sociales beneficiarios del mismo (Donzelot 2007; Fleury 1985; Esping -Andersen 1998). El surgimiento no esperado de este actor social deliberante es una oportunidad para analizar las particularidades de la política pública implementada que facilitaron el surgimiento de su movilización social. En segundo lugar, porque una de las prestaciones de este tipo de seguro es la de atención a las

contingencias de enfermedad y maternidad, la cual es entregada por la misma entidad. Las interacciones que se dan entre el equipo operativo de salud y los beneficiarios a nivel de la vida cotidiana constituyen una oportunidad para el análisis de las relaciones entre el Estado y la Sociedad al nivel micro, donde según Melucci (1989) se desarrolla el momento de latencia de la acción colectiva.

Para realizar el estudio sistemático del proceso de gestación y desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC y el papel del Estado en la misma se diseñó un modelo analítico, que parte de la concepción de Melucci (1989 1995 2010) sobre la acción colectiva según la cual ésta es producto de un proceso permanente y dinámico de construcción de la identidad colectiva, que se despliega en dos momentos estrechamente entrelazados: uno de latencia y otro de visibilidad. La propuesta de la existencia de estas dos fases permite, por un lado, incursionar en las interacciones cotidianas que se dan en el nivel micro de la realidad como producto de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC. A través de estas se fraguan los sentidos y nexos necesarios gracias a los cuales los individuos participan en las movilizaciones y demás acciones públicas. Por otro lado, permite analizar el momento visible de la acción colectiva, que se da en un nivel meso de la realidad. Para ello se ha recurrido a las teorías sobre el proceso político o de movilización política (Gohn 2006), debido a que permiten abordar sistemáticamente los elementos que confluyen en la génesis de este momento. Aquí se analizan las organizaciones de los movimientos sociales, los marcos interpretativos, la identificación y atribución de las oportunidades y amenazas políticas y los repertorios de acción (Tilly 2008 2006; Tarrow 2012; Mc.Adam, Mc.Carthy y Zald 1999; Benford, Snow 2000). Por último, a fin de lograr una comprensión de la acción colectiva de los afiliados al SSC y su relación con el Estado, en el contexto histórico, se contempla un nivel macro de análisis donde se analizan los procesos de construcción de hegemonía y contrahegemonía que se dieron en el período de estudio y los proyectos histórico - políticos de los que ésta fue tributaria. Para ello se ha recurrido a los planteamientos de Texier (1979) y Lodjine (1979) inscritos en la corriente gramsciana del marxismo. La noción de hegemonía desarrollada por Gramsci nos remite a un sistema categorial que se basa en una concepción integrada, orgánica y dialéctica de los vínculos entre estructura y superestructura (Acanda 2007; Texier 1979). Esa unidad es un proceso cuyo agente es la actividad humana. La estructura es la base objetiva de la que parte la iniciativa política, de la cual

será a su vez, en un momento dado, su resultado (Texier 1979). Los seres humanos producen bienes/ mercancías y al hacerlo también producen sus valores, principios e ideas, construyen una subjetividad a partir de la cual se procesan, en la esfera ético - política, las condiciones y relaciones sociales de producción en las que están insertos (Texier 1979; Acanda 1979). De esta forma, el nivel macro, donde se abordan los procesos de construcción de la hegemonía y contrahegemonía, no es exterior a los otros niveles de análisis de la acción colectiva de los afiliados al SSC; se imbrica con los mismos en forma dialéctica (Lefebvre 1968).

Este modelo analítico, diseñado en la forma descrita, es sobre todo un instrumento que permite indagar, a modo de disección, la acción colectiva que se estudia. Su objetivo es mirar la forma en que el Estado influyó en cada uno de los niveles del desarrollo y construcción de la acción e identidad colectivas.

La indagación empírica se basó en entrevistas a informantes clave y en la revisión de prensa y fuentes de información primarias. Los informantes fueron de tres tipos:

- (1) Vinculados a las organizaciones de afiliados al SSC: líderes de las organizaciones de afiliados al SSC de nivel local, provincial y nacional e intelectuales orgánicos
- (2) Afiliados al SSC que no eran dirigentes
- (3) Funcionarios del SSC: auxiliares de enfermería, trabajadoras sociales, médicos/as del nivel operativo y de supervisión; autoridades del período.
- (4) Informantes clave: dirigentes del Sindicato Nacional del IESS, asambleísta de la Constituyente de 1998.

La revisión de prensa se centró en periódicos de circulación nacional privados: el Comercio, periódico tradicional quiteño ubicado más bien en la derecha del espectro político; el Hoy, diario también quiteño de una línea editorial más progresista y el Universo, periódico de Guayaquil, también tradicional, que expresa el pensamiento de las élites del puerto principal del país. Se analizó adicionalmente cierta prensa de circulación local, privada, para captar la perspectiva desde estos territorios. Dentro de ésta se privilegió la de Azuay y Manabí, por ser dos centros importantes de desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC. Se revisó además Punto

de Vista, que era una prensa alternativa publicada por el Centro de Estudios y Difusión Social, que convocaba a intelectuales críticos de izquierda quienes hacían el seguimiento de la política nacional y de los movimientos sociales. Desgraciadamente se contó con este medio solo hasta Julio de 1993 cuando por problemas de sostenibilidad financiera tuvo que suspender sus ediciones, después de doce años de labor. Las fuentes primarias revisadas fueron del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del Archivo del Seguro Social Campesino. No fue posible acceder a información primaria de las organizaciones de los afiliados al Seguro Social Campesino puesto que no la conservan.

A partir del papel que tuvo el Estado en la constitución de la acción colectiva de los afiliados al SSC se identificaron tres fases: la de predominio institucional; la de transición hacia la autonomía del actor y la de participación en la política institucional como actor autónomo. La forma de aplicación de la política de aseguramiento a través de una modalidad de corporativismo societal, el régimen político que permitió el reconocimiento de los actores por parte del Estado y la constitución de actores deliberantes en su seno, fueron dos aspectos determinantes en la gestación y desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC. En el trayecto de su constitución se aprecia la confluencia de los distintos elementos de la acción colectiva pública y la relación dinámica y de mutua correspondencia entre identidad y acción colectivas. Se logra identificar los rasgos que definen a la acción colectiva de los afiliados al SSC como específica, sus vínculos con el movimiento indígena y su integración en el proyecto contrahegemónico que este lideró en la década de los noventa del siglo pasado.

El presente informe de investigación consta de seis capítulos. En el primero se plantea el problema de estudio con las principales preguntas que orientan al mismo. En el segundo se construye el modelo analítico. En el tercero, cuarto y quinto se abordan las dimensiones micro, meso y marco de la acción colectiva de los afiliados al SSC y en el sexto se exponen las principales conclusiones.

Capítulo 1

Planteamiento del problema

Los años de aplicación del modelo neoliberal en el Ecuador fueron de una gran activación social en la que es posible identificar dos ciclos de movilización: el primero se desarrolló en la década de los ochenta y estuvo liderado por el movimiento obrero y el segundo, a partir de los años noventa, liderado por el movimiento indígena. En este contexto, la aplicación de las medidas de ajuste y de reforma estructural neoliberal fue muy dificultosa y en un ámbito en particular fue imposible: el de la seguridad social. Un actor social y político poco conocido e individualizado fue clave en el veto de esta reforma. Se trató de los afiliados al Seguro Social Campesino, que solos y en alianza con el movimiento indígena y otros sectores, desarrollaron acciones y estrategias que impidieron la privatización de la seguridad social.

Esta trayectoria histórica expresa una aparente paradoja que surge ante la coexistencia de un régimen corporativista de seguridad social, uno de cuyos objetivos es el control de la movilización colectiva y la constitución de este actor social, con un grado de autonomía tal que tuvo la capacidad de vetar las reformas neoliberales en este ámbito. En este capítulo se hace un recorrido de lo ocurrido en esas dos décadas de aplicación de las medidas neoliberales con el fin de contextualizar el surgimiento de esta aparente paradoja, cuya clarificación es fundamental para conocer el papel del Estado en la génesis de la acción colectiva de los afiliados al SSC, objetivo central de la presente investigación.

1.1 La crisis y las medidas de ajuste y reforma estructural neoliberales

Con el retorno a la democracia, a inicios de los años ochenta del siglo pasado, la crisis económica incubada durante el último período del gobierno dictatorial se manifestó abiertamente. Dos procesos confluyeron en la génesis de esta crisis: las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones y los imperativos impuestos por las necesidades de reproducción y acumulación transnacional, que requerían la absorción de recursos desde las periferias y que tomaron forma con la llamada “crisis de la deuda” (SAPRIN, CELA, IEDECA 2004, 17).

Durante el período de las dictaduras militares de los setenta, los gobiernos habían recurrido al endeudamiento externo para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos que se expresaron en un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como en un alto déficit fiscal (Schuldt 1994, 121). A partir de 1981 la crisis se hizo más evidente debido a un mayor deterioro de los términos del intercambio, producto de la elevación de las tasas de interés de la deuda adquirida durante los años de la implementación del modelo de sustitución de importaciones, a un aumento del proteccionismo de los Estados Unidos, al recorte del crédito externo y a la disminución del precio del petróleo. A esto se sumaron problemas internos como la Guerra de Paquisha¹, el Fenómeno del Niño y posteriormente el terremoto de marzo de 1987, entre otros ((Schuldt 1994).

Ante esta situación, los gobiernos democráticos que se sucedieron aplicaron medidas de ajuste enmarcadas en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, específicamente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para lograr en el corto plazo la estabilización macroeconómica y en el mediano plazo la implantación de un modelo de producción orientado al mercado externo, con el objetivo de acomodar nuestra economía a las necesidades de acumulación a nivel mundial (SAPIN, CELA, IEDECA 2004). Paralelamente, a partir de 1982 se iniciaron las renegociaciones de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y el Club de París (Carrasco 1998).

En un principio las medidas adoptadas fueron tímidas debido a la intensa reacción social que generaron. Posteriormente, cuando se dio el debilitamiento de las organizaciones sociales, se hicieron más agresivas y contribuyeron a configurar un programa más coherente de ajuste estructural (Schuldt 1994). Se pueden identificar dos momentos en este proceso: el primero, que se dio a lo largo de la década de los ochenta y se caracterizó por el énfasis en las medidas de ajuste y estabilización y, el segundo, que se inició a fines de los ochenta y tomó forma más explícita en los noventa y se caracterizó por la puesta en marcha de reformas estructurales orientadas a implantar un modelo económico hacia afuera, a la par de la aplicación de las medidas de estabilización.

¹ Disputa limítrofe con el Perú.

En este contexto, durante el primer lustro de los años ochenta se elevaron los precios de la energía eléctrica, los combustibles y los pasajes, se elevaron también las tasas de interés, los encajes bancarios y los aranceles, se restringió la venta de moneda extranjera y se hizo la primera sucretización de la deuda privada (Schuldt 1994; Acosta 1994). Posteriormente, se añadieron a estas medidas una devaluación disfrazada de la moneda y el control del gasto público. A partir del segundo lustro se implementaron medidas más agresivas caracterizadas por el recorte del gasto público, devaluaciones de la moneda en función de la inflación, reducción de aranceles, eliminación de restricciones para el comercio exterior y apertura e incentivos para la inversión extranjera. Con ello se fueron creando las condiciones para que, al final de la década e inicios de los noventa, se implementen un conjunto de reformas legales, orientadas a institucionalizar una reforma estructural de orientación neoliberal (Schuldt 1994).

Como producto de la crisis y de las medidas aplicadas, la situación de la economía ecuatoriana durante las décadas de los ochenta se deterioró en forma sostenida: el crecimiento promedio anual entre 1979 y 1989 fue de 2,3% en contraste con el crecimiento anual de la década anterior que fue del 9,1% (Schuldt 1994). Se dio una reprimarización de la economía, basada en la exportación de petróleo, banano y camarón, acompañada de una desindustrialización, en particular por el debilitamiento de la producción manufacturera y de la industria de la construcción. Además, como consecuencia de las formas de manejo de la deuda externa, se produjo un permanente y muy considerable flujo de capitales hacia el exterior². Fruto de esta nueva situación bajó el empleo formal, se incrementó el subempleo y el desempleo y se dio una concentración del ingreso (Carrasco 1998). En este contexto los sectores más afectados, que fueron los medios y bajos, implementaron estrategias de supervivencia como la restructuración de los patrones de consumo y el multi-empleo. En el campo se dio una disociación entre los sectores modernos y los tradicionales de la economía aumentando el autoconsumo y se inició una migración progresiva hacia el extranjero (Schuldt 1994; Carrasco 1998).

A pesar de estos problemas, los distintos gobiernos insistieron en la implementación de las medidas de ajuste y en la restructuración económica neoliberal. Con este objetivo a finales de

² Solamente entre 1985 y 1988 se transfirieron por concepto de amortización e intereses de la deuda pública, que era la mayoritaria a partir de las sucretizaciones, cinco mil millones de dólares que representaban más del doble de las exportaciones anuales del país (Carrasco 1998).

los ochenta e inicios de los noventa, a más de las medidas de ajuste que se continuaron aplicando, se aprobaron un conjunto de nuevas leyes y reformas legales orientadas a instalar un modelo económico basado en las exportaciones y en la apertura comercial y financiera, entre las que se encuentran las siguientes: ley de régimen tributario interno, ley de la maquila, reformas al Código Laboral que permitieron la flexibilización laboral, nueva ley de minería, normativa para la instauración de zonas francas, un nuevo estatuto para la inversión extranjera, nuevas leyes de régimen monetario y de mercado de valores y la Ley de Modernización del Estado promulgada el 31 de Diciembre de 1993 (Schuldt 1994; Carrasco 1998).

Un aspecto central de las medidas de ajuste y reforma estructural recomendadas por los organismos internacionales tuvo que ver con dos tipos de líneas de acción política relacionadas. Por un lado, a fin de preservar la capacidad de pago del servicio de la deuda, se colocó como eje de acción el combate al déficit fiscal, a través del recorte del gasto público. Esta medida se inició con el recorte del gasto social eliminando el enfoque de universalización y gratuidad de los servicios y sustituyéndolo por uno de focalización de programas sociales y de compensación dirigidos a los más pobres. Por otro lado, bajo una retórica de modernización y con el objetivo de achicar el aparato del Estado, en función de un modelo de desarrollo hacia afuera, desregularizado, se procedió a la redefinición de su rol en la economía y en la sociedad. Para ello se aplicaron dos estrategias: la eliminación en ciertos casos o en otros la privatización de las empresas públicas y de todos los servicios estatales o tramos de su gestión, cuyo rendimiento sea ineficiente y, la desvinculación de los empleados públicos a través de procesos de venta de renuncias. El marco legal que abrió las posibilidades para implementar la privatización y la desvinculación de los funcionarios públicos fue la Ley de Modernización del Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1993 en el Registro Oficial 349. Allí se establecieron los procedimientos para llevar adelante estos procesos y se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), ente responsable de implementar la modernización del Estado en los términos que planteaba la mencionada Ley (Acosta y Ojeda 1993; Carrasco 1998).

De esta forma se conformó, a lo largo de los años ochenta y en el primer lustro de los noventa, un contexto institucional que viabilizó la transformación del Estado ecuatoriano bajo el enfoque neoliberal. Su aplicación no fue organizada ni sistemática sino conflictiva y tortuosa, producto

de lo cual se dio un lento y errático desmonte del Estado interventor y planificador de los años setenta, actor central del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

La ola populista del gobierno de Abdalá Bucaram, iniciado en 1996, no logró plantear una alternativa a las medidas de ajuste neoliberales propuestas por los organismos multilaterales de crédito. Su intento de implementar la convertibilidad, como piedra angular de una reforma económica neoliberal, precipitó su destitución del poder en medio de una de las más grandes movilizaciones sociales de la historia del país. El gobierno interino de Fabián Alarcón que le sucedió convocó a una Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución, que expresaría un híbrido producto de un contexto caracterizado por el predominio del pensamiento neoliberal enfrentado con una persistente resistencia de los sectores populares a esa perspectiva.

1.2 La propuesta de reforma de la seguridad social: eje de las reformas neoliberales

Uno de los ámbitos de intervención de las políticas de modernización del Estado bajo el enfoque neoliberal fue el de la Seguridad Social. Para los organismos internacionales la prioridad de la privatización de este sector tuvo como móvil adicional y fundamental, a los planteados en torno a la redefinición del rol del Estado, abrir la posibilidad de que los fondos previsionales puedan invertirse en instrumentos financieros distintos a los bonos del Estado, de bajo interés, a fin de que estimulen la oferta de financiamiento a largo plazo para el sector privado (Banco Mundial 1989). Cabe señalar que en el contexto de la crisis los fondos de la seguridad social representaban el mayor ahorro nacional.

En el caso del Ecuador, inmediatamente después de aprobada la Ley de Modernización del Estado, el presidente de la República conformó la Comisión de Seguridad Social la cual elaboró una propuesta de reforma de la seguridad social ecuatoriana. Esta propuesta establecía la separación institucional, organizativa y operativa entre los programas de pensiones y salud; eliminaba el carácter público y obligatorio de la afiliación a la seguridad social; introducía la competencia entre entidades aseguradoras y prestadoras de servicios públicos y privados; separaba las funciones de aseguramiento y provisión introduciendo el mercado como mediación

entre ellas. De esa forma se pretendía romper el cuasi monopolio³ por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) del aseguramiento social e introducir el mercado como asignador de recursos y servicios. La desmercantilización⁴ propia de los estados de bienestar y en el caso de América Latina de lo que aspiraron a ser los Estados Cepalinos, en el ámbito de lo social, con estas reformas se debilitaría en forma importante.

La propuesta de reforma del sistema de pensiones partía de un diagnóstico según el cual el principal problema era la existencia de un sistema de reparto⁵ que, por un lado, impedía contar con una política de tasas de cotización y beneficios variables que contribuyan a la sostenibilidad financiera del sistema, en función de los ciclos económicos y el envejecimiento de la población y por otro, dificultaba que la economía se beneficie de la acumulación de recursos a largo plazo. A más de ello se destacaban las bajas coberturas de afiliación, una importante mora patronal, la falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado, la baja rentabilidad de las inversiones por las regulaciones y políticas vigentes y una falta de transparencia en la gestión de los diversos programas por ausencia de independencia técnica y financiera entre ellos.

Para superar esos problemas se proponía sustituir el principio de capitalización colectiva por el de capitalización individual, desmonopolizar la administración estatal y abrir a la participación del sector privado creando un sistema competitivo de administradoras de fondos de pensiones que permita a los usuarios la libre elección. Además, se pasaría de un sistema de beneficios predefinido a uno que se establecería en función de las contribuciones y de los cambios en los “parámetros vitales”⁶ (CONAM 1994, 24)⁷. El sistema constaría de tres pilares. El primero, sería un seguro de pensión básica que tendría una administración estatal y centralizada, se financiaría

³ Se dice cuasi monopolio puesto que a más del IESS otras entidades públicas como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y su par de la Policía (ISSPOL) eran responsables del aseguramiento social de sus respectivas corporaciones.

⁴ La desmercantilización es un proceso que surge con los Estados de Bienestar y alude al efecto que tiene la introducción de derechos sociales en la mercantilización de una persona. Cuando la persona accede por derecho a un conjunto de servicios sociales que hacen efectivo el ejercicio de su derecho, este conjunto de aspectos sale del mercado y amplía el ámbito de la sobrevivencia de una persona que se resuelve sin recurrir al mercado. Esta es una característica de los Estados de Bienestar Social (Esping Andersen 1998).

⁵ El sistema de reparto se caracteriza porque las pensiones que se pagan en un año se financian con las contribuciones de los trabajadores activos recolectadas ese mismo año (CONAM 1994, 17).

⁶ Se entiende por ello condiciones de salud – enfermedad.

⁷ Por parámetros vitales se asumen las características demográficas y las de perfil salud – enfermedad. En el documento no existe una definición clara de su significado.

con un aporte solidario de todos los afiliados más los aportes del Estado. El segundo, asumiría las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, sería contributivo y obligatorio y estaría administrado por entes privados con fines de lucro y descentralizados denominados Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP). Los trabajadores aportarían el 9% de sus ingresos y el empleador el 17% con el que se cubriría el seguro de invalidez, sobrevivencia, cuota mortuoria, seguro campesino, riesgos del trabajo, cesantía, pensión mínima y salud familiar. El tercero, sería un sistema de ahorro individual para mejorar la pensión, de capitalización individual y de manejo privado. La capitalización de los aportes en el segundo y tercer pilar sería individual. Para implementar este sistema se extendería la edad de jubilación a 65 años, tanto para hombres como para mujeres; se ampliaría la base salarial a todo el ingreso percibido para el cálculo de la contribución, se elevará la tasa de contribución y se modificarían los beneficios en función de la sostenibilidad financiera del sistema.

A fin de introducir los cambios se eliminaría la autonomía del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el cual pasaría a depender del ejecutivo bajo la denominación de Instituto Ecuatoriano de Pensiones (IEP), instancia que además administraría el primer pilar del sistema nuevo destinado a la pensión básica. El IEP asumirá el déficit del IESS y el que se produzca por la disminución de afiliados y lo solventaría con el aporte del Estado. Durante un período de transición se mantendría el sistema anterior para los que no deseen pasar al nuevo. El cambio de sistema se incentivaría con un bono de reconocimiento cuyo financiamiento estará a cargo del Estado y sería administrado por las AFJP. Todo el déficit del IESS / IEP, que se producirá por los efectos que la implementación del nuevo sistema tendría en la relación entre afiliados activos y pasivos, sería asumido por el Estado (CONAM 1994, 54).

Los aportes para el Seguro Social Campesino no variarían y su administración sería responsabilidad del nuevo sistema de salud. Expresamente se dice que “se desliga del régimen de pensiones y pasa a ser atendido por el nuevo régimen de seguridad social en salud” (CONAM 1994, 50). Se financiaría con el 0,7% del aporte de los empleadores. No se especifica si los beneficiarios de este régimen accederán a pensiones jubilares específicas. Tácitamente se puede asumir que serían parte de los beneficiarios de la pensión básica. El manejo del Seguro Social Campesino como corporación se perdería.

En lo referente al sistema de seguridad social en salud el principal problema identificado era un desfinanciamiento debido a la disminución de los ingresos que afectaba a toda la seguridad social y a la elevación de los costos de la atención. Este segundo aspecto se lo atribuía a una excesiva generosidad de las prestaciones y de las condiciones de acceso, a la gran carga burocrática con altos salarios y onerosos beneficios, a la ineficiencia hospitalaria, a la falta de coordinación entre prestadores de salud y a un enfoque eminentemente curativo, más costoso, en perjuicio de uno preventivo. También afectaba, según sus proponentes, la ética de los profesionales y trabajadores de salud que privilegiaban la atención a un paciente, sin tomar en cuenta el impacto que esto tenía en el uso de recursos escasos destinados a toda la población. Faltaba, según este criterio, una apreciación justa de las “reales necesidades de la población”. A más de ello existían bajas e inequitativas coberturas de atención de salud que solo beneficiaba a un segmento de la población independientemente de su necesidad. Había una concentración de los programas de atención de salud en el área urbana en perjuicio del área rural. El 98% del gasto de salud el IESS se lo efectuaba en el área urbana. A esto se sumaba un deterioro de la calidad y una gran ineficiencia en la gestión administrativa y financiera.

Como respuesta a este diagnóstico se proponía un sistema de seguridad social en salud con las siguientes características:

- a. Existirían dos regímenes de financiamiento: uno contributivo y otro subsidiado. Los recursos de estos dos regímenes conformarían el Fondo Nacional de Salud de la Seguridad Social. El régimen contributivo se financiaría con las contribuciones obligatorias de los trabajadores dependientes e independientes y con las aportaciones adicionales por cada uno de los miembros de sus familias, las cuales serían obligatorias para los trabajadores en relación de dependencia y voluntarias para los trabajadores independientes o autónomos con capacidad de pago. El régimen subsidiado estaría financiado por recursos fiscales, que corresponderían a los recursos que en el régimen vigente se destinaban al financiamiento de hospitales, dispensarios y áreas de salud del Ministerio de Salud Pública y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los cuales pasarían a financiarse con su propia autogestión, como prestadores de salud autónomos a ser contratados por la seguridad social. Quedaban

exentos los recursos destinados al financiamiento de los Programas Nacionales de Salud, los cuales permanecerían bajo la administración del Ministerio de Salud Pública. Como recursos adicionales, se contaba con el aumento de la asignación a salud del Presupuesto General del Estado en un 1% por año y con la creación de un impuesto adicional correspondiente al 0,5% del PIB en el año 1996. A más de ello, se contaría con un punto de las cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo como aporte solidario y con una contribución mínima de los afiliados al régimen subsidiado de cerca del 25% en promedio del costo del seguro de salud obligatorio, en función de su capacidad de pago. Dentro de estas últimas se contemplaba la cotización de los afiliados al Seguro Social Campesino. La recaudación de estos recursos estaría a cargo de una organización de medicina pre-pagada contratada por los Municipios, los cuales además tendrían la responsabilidad de identificar a los beneficiarios a este régimen.

- b. Existiría un plan de beneficios constituido por los siguientes componentes: un plan integral de salud acotado y explícito cuyo costo promedio por año y persona sería de \$160, la cobertura de enfermedades catastróficas⁸, que no están incluidas en el plan integral de salud y que se financiarían con el 0,5% de la cotización de los contribuyentes y, por un seguro contra accidentes de tránsito obligatorio para todo dueño de vehículo, licencias por enfermedad y maternidad, seguro de accidentes y enfermedades profesionales que serían administrado por compañías privadas de seguros.
- c. La administración de este tipo de sistema se basaba en la separación entre las funciones de financiamiento y provisión y en la introducción del mercado como medio de asignación de recursos. La competencia y la libre elección serían las formas de lograr mejor calidad y eficiencia en el sistema como un todo. Las actividades de afiliación, recaudación de las contribuciones y administración de la provisión de servicios de salud estarían cargo de las Organizaciones de Medicina Prepagada (OMP), que serían públicas o privadas y competirían entre sí. La provisión estaría a

⁸ Las enfermedades catastróficas son aquellas de baja frecuencia y de muy alto costo.

cargo de los proveedores de servicios de salud (PSS) directamente. Los servicios de salud del Estado o de entidades públicas se constituirían en Empresas Sociales del Estado (ESE) que tendrían personería jurídica y serían autónomas administrativa y financieramente. Estas entidades dejarían de recibir el financiamiento del presupuesto general del Estado o del IESS y pasarían a ser autosustentables a partir de la venta de servicios. En el caso de los dispensarios del Seguro Social Campesino pasarían a ser administrados por la Dirección Nacional del Seguro Campesino, que se constituiría en una institución autónoma en los mismos términos de las otras entidades prestadoras de servicios de salud. Las OMPs pagarían a los proveedores de servicios de salud por capitación y pago por servicios prestados.

- d. El Estado se reservaría las funciones de dirección, regulación, fiscalización y garantía del sistema de seguridad social en salud. La primera, segunda y cuarta funciones, las desempeñaría el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, como órgano rector del sistema, conformado por todas las entidades del sector. Las funciones de fiscalización y control las desempeñaría la Superintendencia de Seguridad Social en Salud.

Esta propuesta de reforma de la seguridad social y salud, si bien en su retórica incluía términos como equidad, calidad y redistribución, tocaba ciertos aspectos que eran considerados por los beneficiarios como logros fruto de la lucha de varias décadas de los trabajadores, campesinos y capas medias. Las reformas propuestas alteraban la forma de inclusión de estos sectores por medio de la cual se veían como parte de una ciudadanía con acceso universal a las garantías para el ejercicio de sus derechos. La propuesta neoliberal buscaba una integración de los ciudadanos, en función de su condición económica, creando varios segmentos con distintas condiciones de ejercicio de sus derechos a la protección social y la salud. La idea de romper con el cuasi - monopolio del aseguramiento social al eliminar el aseguramiento obligatorio y público y la introducción de entidades privadas con fines de lucro, como administradoras de los fondos de pensiones y de los de salud, creando un mercado competitivo a ese nivel, fue vista como una amenaza a la solidaridad del sistema. La implantación de primas y beneficios ajustables, en función de las condiciones financieras y de salud - enfermedad de los beneficiarios, representaba

colocar en primer término la sostenibilidad financiera y los márgenes de ganancia de las entidades aseguradoras frente a la satisfacción de las necesidades de salud y bienestar de la población. Con esto, no solo que no se impedía la selección adversa, sino que el sistema podía reajustarse en función de criterios que excluían a los que presentaban mayor riesgo de tener una contingencia. La propuesta de crear un mercado de proveedores autónomos y sostenibles, en función de su capacidad de competencia en el mercado, condenaba a la desaparición a las unidades de salud que prestaban atención a las poblaciones rurales dispersas y a las pobres urbanas, donde no existe una demanda de servicios de salud grande ni con capacidad de pago. Este hecho implicaba la desaparición en el mediano plazo del Seguro Social Campesino. La creación de un paquete de beneficios explícito y específico, del cual quedaban fuera muchas contingencias de salud, significaba un retroceso en el derecho a la salud puesto que solamente ese conjunto de prestaciones pasaba a ser una obligación del sistema. Cualquier problema adicional debía resolverse adquiriendo el servicio en el mercado, lo que restringía el acceso al ejercicio del derecho a la salud solamente a los sectores con capacidad de pago. En el caso específico de los campesinos, cubiertos por el Seguro Social Campesino, esta propuesta significaba que ellos perdían no solo el acceso a servicios de salud rurales sino sobre todo la referencia automática a los niveles de atención de mayor complejidad, que pertenecían al seguro general obligatorio que estaba vigente. También se perdía la especificidad del modelo de atención de estos servicios, al hacerles parte de un modelo único y nacional que no contemplaba las particularidades de la población rural. Por otra parte, la reorganización del sistema rompía con la relación que existían entre las organizaciones de los beneficiarios y la institucionalidad del Seguro Campesino. Además, no quedaba claro si se preservaba o no el derecho a las pensiones por parte de la población afiliada al Seguro Social Campesino. La aplicación de esta reforma implicaba la desaparición del Seguro Social Campesino, como un régimen específico destinado a atender a la población rural más pobre del país.

1.3 La reacción social y la aparición de un nuevo actor: los afiliados al Seguro Social Campesino

Las medidas de ajuste estructural y de estabilización provocaron reacciones en diversos sectores sociales desde el inicio de su implementación. El Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) se consolidó en el transcurso de estas movilizaciones y asumió su liderazgo. Logró canalizar las

demandas que plantearon otros sectores populares en respuesta al impacto de la crisis en sus condiciones de vida y se constituyó en su portavoz en las negociaciones con los gobiernos de turno (León y Pérez Sainz 1986) (Pérez Sainz 1987). Sin embargo, a lo largo de los ochenta su liderazgo fue menoscabado y su capacidad de convocatoria disminuyó, lo que facilitó la profundización de las reformas neoliberales hacia el final de la década e inicios de los noventa.

Entre 1981 y 1983, período de los gobiernos de Roldós y Hurtado, se desarrollaron cinco huelgas nacionales convocadas por el FUT. Posteriormente en los cinco primeros meses del Gobierno de León Febres Cordero se hicieron dos huelgas y cinco más hasta el fin de su mandato. Durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos se dieron cuatro enfrentamientos con el gobierno. Esto muestra la gran activación social de estos años. El detonante de las huelgas fue en casi todos los casos la adopción de medidas de ajuste y de reformas estructurales neoliberales. Hay algunas excepciones: la VIII Huelga Nacional, convocada el 31 de Octubre de 1984, que tuvo a más de los móviles de reivindicación social uno eminentemente político como fue la defensa del orden constitucional, en el marco del enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo dirigido por León Febres Cordero en torno al nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (León y Pérez 1986) y, la huelga convocada en julio de 1987 cuyo móvil central fue la destitución del Ministro de Gobierno por haber impuesto el terrorismo de Estado y haber atropellado los derechos humanos (Dávila 1995).

Si bien a lo largo de los gobiernos que se sucedieron durante los primeros doce años después del retorno a la democracia se aplicaron las medidas de ajuste, la diferencia entre ellos fue el modelo bajo el cual lo hicieron y la forma en que enfrentaron el descontento social. Durante el gobierno de Roldós – Hurtado se aplicaron medidas de ajuste que tuvieron que ser suavizadas y se mantuvo una disposición de diálogo. Con Febres Cordero se profundizaron las medidas neoliberales y se implementó una política autoritaria y represiva de la movilización social. Rodrigo Borja aplicó las medidas de ajuste en forma gradual, mantuvo una apertura al diálogo con las organizaciones sociales e incorporó algunas de sus demandas.

El punto más alto de las luchas de este período se dio en el Paro Nacional del Pueblo que correspondió a la VI huelga nacional convocada por el FUT en octubre de 1982 y que aglutinó a

varios sectores sociales. La huelga fue precedida por movilizaciones de estudiantes y choferes que reaccionaron ante el alza de la gasolina, aunque luego llegaron a un acuerdo con el gobierno. Posteriormente se unieron los maestros, a pesar de las discrepancias que mantenía el FUT con la Unión Nacional de Educadores (UNE). La dirigencia de la Ecuarunari⁹ también apoyó la plataforma del FUT. Sin embargo, el mayor apoyo provino de los sectores barriales urbanos que se tornaron los principales protagonistas de las movilizaciones. El Gobierno declaró el estado de emergencia a pesar del cual las protestas continuaron y protagonizaron una marcha hacia la Cámara Nacional de Representantes buscando su mediación, con lo que se abrió la posibilidad de la institucionalización del conflicto (León y Pérez 1986; Dávila 1995). Este fue un paro nacional que involucró tanto a la ciudad como al campo (Dávila 1995).

Las plataformas de lucha de las huelgas de los primeros cuatro años del período democrático incluían: la derogatoria de las medidas de ajuste y de las reformas estructurales que se habían promulgado, la elevación de sueldos y salarios, la adopción de medidas de compensación por el alto costo de la vida, estabilidad laboral y la solución de los conflictos laborales. En todos los casos contenían reivindicaciones campesinas, específicamente se solicitaba la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, entre otras. En la V, VI y VII Huelgas Nacionales, convocadas el 22 y 23 de septiembre de 1982, el 21 de octubre de 1982 y los días 24 y 25 de marzo de 1983 respectivamente se incluyeron demandas relacionadas con la vivienda, el acceso a servicios básicos y el respeto a la organización barrial planteadas por los pobladores urbanos. También se incorporaron demandas de los trabajadores públicos y otras relacionadas con la educación superior. Es interesante señalar que en las plataformas de lucha de la III y IV Huelgas Nacionales, convocadas el 13 de mayo y el 9 de Diciembre de 1981, aparece un punto relacionado con la seguridad social que pide "...la ampliación de la seguridad social incorporando a los trabajadores agrícolas en general y otorgando la prestación médica a los familiares de los afiliados, ... jubilación de la mujer a los 25 años de trabajo sin límite de edad, ... la expedición del Código de Seguridad Social ..." (León y Pérez 1986, 145-146).

⁹ Ecuador Runacunapac Riccharimui (Movimiento de Campesinos del Ecuador), Ecuarunari, se creó en junio de 1972 y aglutinaba sobre todo a las comunidades campesinas e indígenas de la Sierra.

Durante el Gobierno de León Febres Cordero la convocatoria a las Huelgas Nacionales las hizo el FUT exclusivamente y en la mayoría de los casos en forma conjunta con el Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, el Frente Popular y la Coordinadora Nacional de Trabajadores o, por lo menos, con una de estas organizaciones (Dávila 1995). Las plataformas de lucha planteadas en las huelgas de este período mantuvieron como puntos centrales la derogatoria de las medidas de ajuste y de reforma estructural, la elevación de sueldos y salarios, el congelamiento de los precios de los artículos de primera necesidad y de las tarifas de servicios públicos y de combustibles y el cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria. Se incorporaron demandas relacionadas con la estabilidad de los empleados públicos, el respeto a los derechos humanos y a las disposiciones constitucionales. En la plataforma de lucha planteada por el FUT en su Convención del 28 de septiembre de 1985 se demanda el respeto a la autonomía del IESS y a la integración tripartita y paritaria del Consejo Superior y se expresa la oposición a cualquier intento de privatizar esta institución (Dávila 1995).

En los dos primeros períodos de gobierno, después del retorno a la democracia, la paulatina ampliación de la plataforma de lucha de las Huelgas Nacionales muestra cómo, bajo el liderazgo del FUT, se aglutinaron las luchas no solo de los trabajadores sino de diversas agrupaciones sociales y gremiales que se habían activado ante la crisis, las políticas gubernamentales aplicadas para enfrentarla y sus efectos combinados. El tema de la Seguridad Social aparece mencionado en las plataformas de lucha, lo que sugiere que era un ámbito vigilado por los sectores sociales, en tanto se lo ha considerado una conquista histórica de los trabajadores.

A lo largo del gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja el FUT y el movimiento obrero cayeron en una profunda crisis. En este período se dieron cuatro enfrentamientos. El primero se hizo a raíz de la puesta en marcha de medidas de ajuste, que el gobierno justificó como necesarias ante la terrible situación financiera heredada del régimen anterior. Por ello el FUT no planteó la derogatoria de las mismas, sino que entregó una propuesta de políticas para enfrentar la crisis. El gobierno acogió parte de estos planteamientos y los aplicó como políticas, pero mantuvo el esquema gradualista de aplicación de las medidas de ajuste (Dávila 1995). A pesar de esta reacción del gobierno y de que en el ambiente general existía una esperanza con la recién inaugurada gestión socialdemócrata, el FUT y sus aliados convocaron a una huelga nacional el 24

de noviembre de 1988, la misma que no tuvo el éxito esperado (Dávila 1995). El segundo enfrentamiento se dio a mediados de 1989 y tuvo como eje de su plataforma de lucha el rechazo a un conjunto de cuerpos legales recientemente aprobados: la Ley Salarial mediante la cual, si bien se elevaba el salario mínimo vital vigente, se centralizaba en el Ejecutivo la potestad de definirlo, excluyendo al Congreso Nacional de esa atribución; la Ley del Trabajo Compartido, que era una actualización de una similar enviada por León Febres Cordero y las reformas a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que pretendían restringir el número de empleados públicos cubiertos por la misma. Por otro lado, se exigía la aprobación de la Ley de Carrera Docente, Escalafón y Sueldos del Magisterio, la condonación de las deudas de los campesinos con el Banco de Fomento y FODERUMA y el respeto a los territorios de las nacionalidades indígenas. Con estos planteamientos se convocó a una Huelga nacional, cuya fecha fue pospuesta por el paro de los choferes que demandaban la elevación del precio de los pasajes más allá de un aumento aprobado por el gobierno. Las autoridades reprimieron con fuerza el Paro de los choferes ante el beneplácito de la población. Frente a las demandas de los trabajadores el gobierno abrió el diálogo. En este contexto y en medio de discrepancias internas el FUT convocó a una Huelga Nacional, que fue un rotundo fracaso evidenciando el paulatino deterioro de su capacidad de movilización (Dávila 1995). El tercer enfrentamiento se produjo en los primeros meses de 1990 en torno a demandas gremiales y a la reivindicación de un alza salarial, en función de las cuales se amenazó con la convocatoria a una Huelga Nacional. El gobierno respondió con el alza salarial y convocó al diálogo que fue rechazado por el FUT ante la proximidad de las elecciones. En este contexto se dio el Levantamiento Indígena, del 3 al 9 de junio, el cual puso en evidencia el surgimiento de un nuevo actor político, que irrumpía en la escena pública nacional, con una plataforma propia y con gran capacidad de convocatoria. En este nuevo escenario la huelga nacional convocada por el FUT para el 11 de julio no tuvo ninguna fuerza, a tal punto que el Gobierno logró la aprobación de la Ley de Operación de la Maquila, que incluía el trabajo a tiempo parcial (David, 1995). El cuarto enfrentamiento se dio a inicios de 1991, como respuesta a las nuevas medidas de ajuste y a la pretensión por parte del gobierno de reformar el Código del Trabajo, introduciendo la flexibilización laboral como medida para aumentar la competitividad nacional. La huelga se realizó el 6 de febrero en un contexto de descontento popular que convocó la participación de estudiantes, campesinos y otros sectores populares a más de los obreros. La CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) apoyó la convocatoria,

amenazando con una paralización total y condicionó el retorno al diálogo solamente si se derogaban las medidas económicas, se congelaba el precio de los combustibles y salían del campo los militares¹⁰ y grupos de seguridad privados, que se habían instalado en las zonas más conflictivas a raíz del Levantamiento Indígena (Barrera 2001). A pesar de ello, las medidas se mantuvieron y las reformas al Código del Trabajo fueron aprobadas en los meses siguientes. La dirigencia sindical se fragmentó y el FUT no tuvo condiciones de reaccionar ante los cambios en el marco legal que los regía directamente (Dávila 1995). La denuncia de la CONAIE sobre la militarización del campo y de la presencia de paramilitares contratados por los terratenientes tuvo eco en la opinión pública y en los organismos de derechos humanos que condenaron masivamente estos hechos (Barrera 2001). Este desenlace puso en evidencia que el liderazgo del FUT, como representante y aglutinador de las luchas populares, había eclipsado (León y Pérez 1986; Dávila 1995; Barrera 2001)¹¹. En su lugar el movimiento indígena se erguía como el portavoz del descontento popular en la nueva década (Barrera 2001).

La participación de los campesinos en las movilizaciones de los años ochenta se dio a través de las Federaciones Nacionales, que aglutinaban una gran diversidad de organizaciones provinciales y cantonales bastante autónomas. Las Federaciones Nacionales mediante sus alianzas con el FUT colocaron en la escena política las demandas nacionales campesinas centradas principalmente en la lucha por la tierra y el crédito (Chiriboga 1987). En los niveles locales las cosas se habían transformado en los últimos años. A partir de 1974, con la expedición de la nueva Ley de Reforma Agraria y con la abolición del trabajo precario, las políticas estatales se orientaron a elevar la productividad y a proporcionar servicios sociales, con el objetivo de fortalecer el rol de los campesinos como proveedores de alimentos. Esto incidió en el movimiento campesino en dos sentidos: se autonomizaron las organizaciones locales cantonales y provinciales en función de demandas específicas, particulares y diversas manteniendo vínculos

¹⁰ A partir de 1991 los militares desarrollaron una estrategia de acercamiento a las comunidades mediante acciones de apoyo al desarrollo social. Esta estrategia cumplía tres propósitos: conseguir información sobre las comunidades y sus organizaciones, disuadir y apoyar al desarrollo (Barrera 2001, 114).

¹¹ Los autores coinciden en el debilitamiento del movimiento obrero, pero discrepan en torno al momento en que se inició dicho descenso. Para Dávila (1995) el descenso se inició en forma inmediata luego del Paro Nacional del 21 de octubre de 1982, cuando la dirección del FUT no logró replantear la correlación de fuerzas políticas del momento y se inicia una fase de desmovilización paulatina. Para Barrera (2001) y León y Pérez (1986) el declive de la capacidad de convocatoria y liderazgo del FUT se hace evidente bajo el gobierno de Febres Cordero. Barrera (2001) sostiene que este es un proceso poco estudiado aún.

flexibles con las Federaciones Nacionales y, como respuesta a la homogenización que planteaba el proyecto nacionalizador, surgieron movimientos de resistencia de identidad étnico – cultural (Chiriboga 1987). El Mandato por la Defensa de la Vida y los Derechos de las Nacionalidades Indígenas, plataforma de lucha del Levantamiento Indígena de 1990, expresa esa diversidad de demandas de los campesinos – indígenas. En ellas se mantiene la centralidad de la lucha por la tierra y se añaden las demandas por la entrega de los territorios a las nacionalidades indígenas y por el reconocimiento de su identidad étnico - cultural.¹²

La estrategia política que puso en marcha el movimiento indígena logró cuestionar la legitimidad de la representatividad institucional de la democracia vigente y plantear una alternativa al proponer la creación de un Parlamento Indígena y Popular con los verdaderos representantes de las comunidades. Organizaciones de mujeres, barriales, juveniles, ONGs y demás plegaron a esta amplia e innovadora convocatoria y construyeron en ella su propia expresión (Barrera 2001). El espectro de las demandas de la movilización social se había ampliado. La plataforma indígena que tenía como eje el planteamiento del reconocimiento de un Estado plurinacional y el reconocimiento de su derecho a los territorios ancestrales incorporaba la de otros sectores y mantenía como un componente fundamental el rechazo a las medidas de ajuste y reforma estructural neoliberal.

Al mes de iniciado el gobierno del binomio Durán Ballén – Dahik (1992 – 1996) se anunció la puesta en marcha de un conjunto de medidas orientadas a la modernización neoliberal. Un

¹² Mandato por la Defensa de la Vida y los Derechos de las Nacionalidades Indígenas: (1) Entrega y legalización de la tierra (2) Solución a los problemas de agua: para riego, consumo y políticas de no contaminación (3) No pago al predio rústico (4) Cumplir y hacer cumplir el Acuerdo de Sarayacu (5) La creación de partidas presupuestarias para las direcciones provinciales y nacionales de educación bilingüe. Entrega de recursos del Convenio MEC-CONAIE (6) Condonación de las deudas por parte de varios organismos de acuerdo a las exigencias de la CONAIE (7) Reforma al artículo 1ro. de la Constitución de la República declarando al país un Estado plurinacional (8) Entrega inmediata de fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas a través de un proyecto de Ley de la CONAIE (9) Congelamiento de los precios de los productos industrializados de primera necesidad, mínimo por dos años y precios justos a los productos campesinos (10) Cumplimiento, terminación y realización de las obras prioritarias de la infraestructura básica de las comunidades (11) Libre importación y exportación para los comerciantes y artesanos de la CONAIE (12) Aprobación de ordenanzas para el control, protección y desarrollo de los sitios arqueológicos por la CONAIE y las organizaciones filiales (13) Expulsión del Instituto Lingüístico de Verano (14) Respeto a los Derechos del Niño y rechazo a las elecciones de la población infantil (15) Decreto de legalización y financiamiento de la práctica de la medicina indígena; y (16) Inmediata derogatoria de los decretos que han creado instituciones paralelas a los consejos provinciales y municipales como el Cornofort, dirigidas por un solo partido político, con fines electorales que trafican con la conciencia de nuestras comunidades indígenas. Entrega, solución y legalización en forma gratuita de la tierra y territorios para las nacionalidades indígenas. (CDDH 1990,105).

aspecto central de ellas fue la privatización de sectores prioritarios como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, los hidrocarburos y la seguridad social. A más de ello se anunció la venta de activos fijos del Estado y su desinversión a través de la venta de acciones de las principales entidades financieras del Estado (Barrera 2001). Este enfoque de política pública prevaleció durante toda la gestión de este gobierno generando una fuerte oposición social desde su inicio.

Inmediatamente después de anunciadas las primeras medidas de reforma neoliberal la CONAIE y el FUT convocaron a un Paro Nacional Campesino en rechazo a las mismas, al que se sumó la Unión de Educadores Ecuatorianos (UNE) y otros sectores como los trabajadores de las empresas del Estado, de la salud y campesinos. El año 1993 fue de creciente movilización de sectores populares urbanos y rurales los cuales confluyeron bajo espacios de coordinación y alianza como el Comité Unitario Sindical Indígena Popular que aglutinó al FUT, el Frente Popular y la CONAIE y la Coordinadora por la Vida, que se constituyó en el inicio de un nuevo polo de articulación social de sectores no indígenas pero cercanos a la CONAIE, que dos años más tarde se transformaría en la Coordinadora de los Movimientos Sociales (Barrera 2001).

En este contexto surgió un actor poco conocido hasta entonces. Se trataba de los afiliados al Seguro Social Campesino, que ya en 1992 participaron en el Paro Nacional Campesino en contra de los intentos de privatizar la seguridad social y que en enero de 1993 se movilizaron nuevamente por este motivo que implicaba terminar con la solidaridad, base de la existencia del Seguro Social Campesino. Los días 13 y 14 de enero de ese año las principales vías de comunicación fueron interrumpidas y se hicieron concentraciones en las provincias de Azuay, Manabí, Chimborazo, Tungurahua e Imbabura. No se trataba de las mismas bases de la CONAIE, en particular en provincias como Azuay y Manabí, predominantemente mestizas, las cuales eran las más dinámicas. En el caso de las provincias de la Sierra las organizaciones que se movilizaron en esta ocasión se confundían con las que habían sido convocadas por la CONAIE anteriormente (Barrera 2001). La particularidad de este movimiento no fue captada por los medios de comunicación ni por los analistas del momento, que identificaron estas acciones como desarrolladas por el movimiento indígena.

Durante el año 1994 la conflictividad continuó en reacción a la aprobación de la Ley Agraria y a la propuesta de reforma política hecha por el régimen. Esta última motivó la primera consulta popular de este período en la que ganó el SI respaldando las propuestas del gobierno. En el año 1995 la Guerra del Cenepa¹³, representó un momento de repliegue de la movilización social, después del cual el gobierno puso en marcha un nuevo paquete de medidas y simultáneamente el Congreso Nacional, retomó el tratamiento de las reformas constitucionales y en ese contexto, conoció la propuesta de reforma de la seguridad social elaborada por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM). La reacción contra la intención de modificar la constitución con el objetivo de cambiar la naturaleza del IESS, para viabilizar la aplicación de la propuesta de reforma mencionada, no se dejó esperar. Nuevamente los afiliados al Seguro Social Campesino, específicamente los miembros de la Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC) y de varias organizaciones de la CONAIE, especialmente de las provincias de la Sierra, se movilizaron. Ocuparon la Iglesia de Santo Domingo de Quito y paralizaron las carreteras de trece provincias del país incluidas las de la Costa. Demandaban suspender el análisis de las reformas constitucionales y hacían propuestas específicas para el fortalecimiento del Seguro Social Campesino. La CONAIE no participó directamente, pero apoyó todas las acciones.

El gobierno inicialmente reprimió a los manifestantes, pero luego abrió el diálogo y convocó a la conformación de comisiones de análisis, sin que con ello la situación se tranquilice puesto que en los meses subsiguientes varios sectores de trabajadores estatales, que sentían la amenaza de la privatización respecto a su estabilidad laboral también se movilizaron. En este contexto, el Gobierno decidió convocar a una nueva consulta popular para el mes de noviembre, de ese mismo año, sobre varios aspectos de las reformas constitucionales. El tema central en torno al cual se posicionaban los votantes era el de la reforma a la seguridad social. En todas las preguntas ganó el NO. En la pregunta dos, que trataba el tema de la seguridad social, 47.29% de los votos fueron por el NO frente a 31.11% que fueron por el SI¹⁴. Se trató de un triunfo de los

¹³ Se refiere al conflicto con el Perú que se dio en ese período.

¹⁴ El texto de la pregunta referida a la Seguridad Social fue el siguiente: “Derecho a escoger el régimen de seguridad social. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: "Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada? El sistema de seguridad

movimientos sociales donde el papel de los afiliados al Seguro Social Campesino fue relevante. Los medios de comunicación y los partidos políticos de derecha y centro derecha manifestaron su apoyo a las propuestas del Gobierno mientras que otros, como la Izquierda Democrática y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), se mostraron timoratos (Barrera 2001).

Los resultados del referéndum fueron determinantes para que la propuesta de privatización de la seguridad social elaborada por el CONAM sea definitivamente archivada. Las discusiones que se hicieron posteriormente sobre este y el tema relacionado de la reforma de salud tuvieron que respetar el carácter público, universal y obligatorio de la seguridad social ecuatoriana. El triunfo del NO delimitó el terreno de discusión en el cual se trataría posteriormente cualquier propuesta de reforma en estos ámbitos durante ese período.

El protagonismo de los afiliados al Seguro Social Campesino continuó en los gobiernos posteriores. Su acción colectiva la desplegaban cada vez que existía la amenaza de reformar la Seguridad Social en términos que afecten la supervivencia del Seguro Social Campesino. En el mes de septiembre de 1996 presentaron al Congreso Nacional un Proyecto de Ley del Seguro Social Campesino mediante el cual pedían el cambio del sujeto de afiliación con el objetivo de extender su cobertura a toda la población rural, participar en el Consejo Superior del IESS y ampliar sus prestaciones. En el mes de noviembre de ese mismo año, se movilizaron a fin de presionar para que su proyecto sea tratado y se toman el Congreso Nacional. En el mes abril de 1997 propusieron al gobierno la entrega del Banco Continental al IESS como parte del pago de la deuda del Estado al IESS-SSC y la creación del Banco del Afiliado. Del 1 al 4 de julio de ese mismo año se realizó una marcha y la crucifixión de los dirigentes nacionales de la CONFUNASSC ante el Palacio de Gobierno, después de lo cual se logró la entrega inmediata de 15 mil millones de sucres destinados a cubrir el presupuesto del SSC y el inicio de un diálogo para analizar las formas de saldar la deuda del Estado con el IESS – SSC. Un mes más tarde protagonizaron el Paro Nacional Campesino ante nuevos intentos de privatizar el IESS. El 28 de enero de 1998 entregaron a la Comisión de Salud y Seguridad Social de la Asamblea Nacional Constituyente una propuesta de reforma constitucional relacionada con estas temáticas y, en el

social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia". SI-NO.
(<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/preguntas-de-la-consulta-popular-82179.html>).

mes de marzo, se realizó una marcha de seis mil campesinos hacia la Asamblea Nacional en su respaldo. Con este mismo objetivo realizaron un Paro Nacional Campesino los días 6 y 7 de abril y a partir del día 13, de ese mismo mes, iniciaron un Paro indefinido. Estas medidas tuvieron un efecto positivo puesto que el 16 de abril la Asamblea Nacional Constituyente aprobó un texto de seguridad social mediante el cual se descartaba la privatización del IESS y se constitucionalizaba al Seguro Social Campesino, incrementando sus fuentes de financiamiento.

Si bien con las acciones relatadas lograron vetar la posibilidad de reformas neoliberales siguieron activos y vigilantes en los siguientes años: en el 2002 se movilizaron contra del Seguro Municipal de Salud desarrollado por la Alcaldía de Guayaquil y en el año 2008 lo hicieron hacia la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi, para defender la permanencia del Seguro Social Campesino y de la prestación de salud, como parte de la seguridad social en la Constitución del 2008¹⁵.

Pero no solo esta temática los movilizó. Como parte de la Coordinadora de Movimientos Sociales se constituyeron en uno los actores con capacidad de movilización rural en torno a objetivos estratégicos y políticos liderados por el movimiento indígena. En 1994 fueron parte de las organizaciones que participaron en el Paro Nacional Agrario y elaboraron una Ley Agraria alternativa a la del gobierno de Sixto Durán Ballén. Bajo el gobierno de Bucaram desarrollaron acciones en contra de las medidas de ajuste y reforma neoliberal y fueron parte de las organizaciones sociales que se tomaron la Catedral Metropolitana el 29 de enero de 1998, en un contexto de movilización general de todos los sectores políticos y sociales organizados y no organizados del país, que demandaban la derogatoria de las medidas económicas o la cesación del Presidente. A lo largo de 1998 formaron parte activa de las diversas acciones colectivas que se llevaron a cabo para presionar por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y propusieron textos de reforma constitucional sobre el carácter del Estado ecuatoriano. En todos los gobiernos fueron protagonistas de acciones de resistencia a la implementación de medidas

¹⁵“Minga informativa de los movimientos sociales 2007: Hitos en la lucha campesina”, acceso el 10 de diciembre de 2014, http://www.movimientos.org/es/cloc/cnc/show_text.php3%3Fkey%3D9383.

neoliberales. En 1996 fueron una de las organizaciones que conformaron el Movimiento Pachakutic – Nuevo País ¹⁶.

En este ciclo de movilización social los afiliados al Seguro Social Campesino constituyeron un actor específico con una agenda y objetivos propios que logró vetar la reforma neoliberal de la seguridad social y con ello impedir su privatización. Dos hitos importantes se destacan en este proceso de lucha y resistencia: el triunfo del NO en el referéndum de 1995 y la consignación en la Nueva Constitución de 1998 del carácter público, obligatorio y universal de la seguridad social ecuatoriana y del Seguro Social Campesino como un régimen especial de la misma.

1.4 La aparente paradoja y el objetivo del presente estudio

El surgimiento de un actor social y político, como los afiliados al Seguro Social Campesino, con capacidad de veto de las reformas neoliberales de la seguridad social es un producto no esperado del régimen de seguridad social corporativista ecuatoriano caracterizado, según muchos autores, por su capacidad de expropiar las demandas sociales e institucionalizarlas depurando sus contenidos de transformación y cambio (Moreano 1983; Quintero 1993; León 1997; De la Torre 2007). Este tipo de régimen de seguridad social se configuró a lo largo del siglo XX en respuesta a las demandas de sectores sociales movilizados y a la iniciativa del Estado de proteger a sus funcionarios. En 1928 se aprobó la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa mediante la cual se creó la Caja de Pensiones que cubría a los empleados públicos y bancarios (Núñez 1992). En 1937 se creó la Caja del Seguro destinada a proteger a los empleados privados y a los obreros industriales y se emitió la Ley de Seguro Obligatorio (Núñez 1992). La creación del Seguro Social Campesino se concretó tres décadas más tarde en un contexto diferente, a través del Decreto Supremo No. 307/1973, de 27 de marzo (Registro Oficial No. 279 del 4 de abril de 1973), emitido por la Dictadura Militar del General Guillermo Rodríguez Lara, en el marco de los lineamientos desarrollistas de la Ley de Seguridad Nacional, que institucionalizaba un plan piloto iniciado en 1968 bajo el Gobierno de Otto Arosemena Gómez. Este nuevo régimen de seguridad social fue ratificado posteriormente mediante la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981)

¹⁶ “Minga informativa de los movimientos sociales 2007: Hitos en la lucha campesina”, acceso el 10 de diciembre de 2014, http://www.movimientos.org/es/cloc/cnc/show_text.php3%3Fkey%3D9383.

con el retorno democrático (Barreiro 1993; Cuvi 1975). Las Fuerzas Armadas y la Policía también desarrollaron sistemas de seguridad social particulares. Esta forma de ampliación de la seguridad social ecuatoriana, similar a la de muchos otros países latinoamericanos, configura un espectro segmentado de la seguridad social propio de los regímenes corporativos.

El modelo corporativista de seguridad social se caracteriza por ser jerárquico, por preservar la estructura de autoridad y poder vigentes y por fortalecer la subordinación de los grupos incorporados al Estado (Barrientos 2008; Fleury 1985). El objetivo de su desarrollo en la Alemania de Bismarck fue inmovilizar a los obreros y disminuir su potencial revolucionario, a fin de alejarse de la experiencia de la Comuna de París (Donzelot 2007; Fleury 1985). La creación del Seguro Social Campesino responde a una lógica similar puesto que fue la respuesta de un régimen autoritario a la movilización campesina, de la década de los sesenta y setenta, enmarcada en una propuesta desarrollista que pretendía ser el antídoto a una posible reedición de la experiencia de la Revolución Cubana.

Varios autores afirman que la inclusión de los sectores subalternos, en el caso ecuatoriano, se ha dado a través un sistemático proceso de expropiación y funcionalización de sus demandas sociales a través de la negociación y su institucionalización en normas desde el Estado (Moreano 1983; Quintero 1995; León 1997; De la Torre 2007). La modalidad corporativa prevaleciente encajaría en esta forma de relacionamiento del Estado ecuatoriano con los sectores subalternos, que lo perfilan como un Estado autoritario que neutraliza la lucha social mediante su inclusión controlada. En este contexto, el surgimiento de un actor social autónomo vinculado con una política pública de seguridad social aparece como una paradoja. Sin embargo, esta posición no es unánime. Valeria Coronel (2010 2009) a partir de la indagación de los procesos de conformación del Estado Social ecuatoriano, como producto de las luchas sociales, identifica la instalación de un tipo de corporativismo democrático, a través del cual fueron reconocidos los derechos sociales relacionados en particular con el acceso a la tierra y a buenas condiciones de trabajo. Estos espacios organizados, reconocidos por el Estado, fueron además núcleos de ejercicio de derechos políticos, en el contexto específico de los años treinta y cuarenta, donde militantes del partido comunista fortalecían estas organizaciones sociales mientras militantes del partido socialista, desde el seno del Estado, desarrollaban un marco jurídico inclusivo y democrático (Coronel

2009). Estos hallazgos cuestionan la concepción de un Estado Social producto de una sistemática confiscación de las demandas sociales, como lo afirman los autores mencionados anteriormente.

El presente estudio se inscribe en esa discusión. Por ello su primer interés es analizar del tipo de interacción que se desarrolló entre el Estado y los afiliados al Seguro Social Campesino, a través de la aplicación de la política de aseguramiento que se dirigió a este sector, con el objetivo de encontrar los factores facilitadores, que permitieron la constitución de un actor social y político autónomo y con capacidad de veto de la reforma neoliberal de la seguridad social en la década de los noventa del siglo XX. El abordaje de esta temática nos remite a una discusión reciente, en el ámbito de las teorías sobre la acción colectiva contenciosa, que busca ampliar el conocimiento de los distintos tipos de interacción entre el Estado y los movimientos sociales, que van más allá de la exclusiva confrontación y exterioridad del primero respecto a los segundos (Banaszak 2005; Goldstone 2003; Abers Serafín y Tatagiba 2014; Abers y Von Bülow 2011; Silva 2015). En este caso particular el objetivo es conocer el papel que tuvo el Estado en la génesis de la acción e identidad colectivas de los afiliados al SSC y en el tipo de ciudadanía que estos actores ejercieron cuando desarrollaron sus luchas. En segundo lugar, a través del análisis de la interlocución que se estableció entre el Estado y los afiliados al SSC, se pretende aportar al conocimiento del tipo de Estado Social que prevaleció hasta los noventa. En tercer lugar, tipificar la acción colectiva de los afiliados al SSC y, debido a la cercanía y mimetización que se dio entre su acción colectiva con la del Movimiento Indígena en esa década, profundizar en el análisis de su especificidad y particularidad, así como del proyecto político del que fue tributaria en el contexto de la disputa por la hegemonía en este período.

Capítulo 2

La construcción del objeto de estudio: el modelo analítico

Tratar de explicar la aparente paradoja que significó el surgimiento de un actor social como el movimiento de los afiliados al Seguro Social Campesino, con capacidad de veto de la reforma neoliberal de la seguridad social del Ecuador durante los años noventa, en el contexto de un régimen corporativista de seguridad social concebido como un mecanismo de inclusión y redistribución a más de control social y político¹⁷, nos confronta con la necesidad de incursionar en las teorías sobre la acción colectiva contenciosa o movimientos sociales como eje del análisis. El objetivo es contar con un modelo analítico que permita rastrear la génesis y desarrollo de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC y visualizar el papel del Estado, particularmente a través de la implementación de la política de aseguramiento del Seguro Social Campesino, en ese trayecto.

Los procesos a los que aluden los movimientos sociales han sido estudiados desde inicios del siglo veinte hasta los momentos actuales. A pesar de ello varios autores consideran que todavía existen muchas lagunas en su análisis y sistematización teórica y preguntas respecto a su relevancia y trascendencia para el cambio social (Gohn 2006). Probablemente esto se remite a un problema ontológico puesto que los procesos a los que se refiere la categoría analítica movimiento social son cambiantes en función de las transformaciones históricas de las sociedades específicas en las que se han desarrollado. En consecuencia, quizá es imposible contar con una teoría general sobre los movimientos sociales, vistos como entidad abstracta, ya que el mismo objeto de estudio es un producto social y por lo mismo específico, particular e histórico.

Ante esta situación lo más adecuado es tomar en cuenta las particularidades del objeto específico de estudio, que en este caso es la acción colectiva protagonizada por los afiliados al Seguro

¹⁷ Me refiero al contexto histórico en el que surgió el SSC que si bien fue parte de una tendencia histórica, que arranco desde la segunda década del siglo XX, de paulatina inclusión de actores sociales que demandaron su incorporación, el diseño del programa e implementación inicial se dio en el marco de las políticas de la Alianza para el Progreso y de la Ley de Seguridad Nacional, que veían la necesidad de impulsar el desarrollo rural para evitar la gestación de experiencias revolucionarias armadas similares a la de la Revolución Cubana. Por otro lado, es interesante mencionar también que, en el caso de Alemania, donde se aplican por primera vez los seguros sociales corporativos a fines del siglo XVIII bajo el gobierno de Bismarck, también se lo hizo con la intención de desmovilizar al movimiento obrero.

Social Campesino del Ecuador, a fin de valorar la utilidad de las teorías existentes para su análisis¹⁸. Guardando una coherencia epistemológica y teórica se puede tratar de formular un modelo analítico que permita indagar, en primer lugar, sobre la pertinencia de categorizar a la acción colectiva desarrollada por los afiliados al Seguro Social Campesino como movimiento social y, en segundo lugar, sobre el papel que tuvo el Estado a través del régimen de aseguramiento en el desarrollo de ese tipo de acción colectiva. Para ello este modelo debe cumplir con dos cometidos relacionados: uno heurístico, en tanto instrumento con el cual sea posible hacer un estudio sistemático de las distintas dimensiones de la acción colectiva de los afiliados al SSC y uno teórico, que permita comprender los hallazgos y articularlos en una totalidad coherente que explique la génesis, el desarrollo y la consolidación de la acción colectiva de los mismos.

En la presente investigación se partirá de una comprensión de la realidad como un todo estructurado y dialéctico, que se desarrolla y que se va creando (Kosik 1976). Por lo tanto, los fenómenos enmarcados dentro de la categoría movimientos sociales pueden ser comprendidos en relación con esa totalidad social a la que crean y en función de la cual se definen (Kosik 1976).¹⁹

Esta concepción de la realidad suscribe la tesis de Marx según la cual las relaciones sociales de producción estructuran la totalidad social. La visión objetivista que subyace a este planteamiento no se contrapone a una visión subjetivista puesto que, según este mismo autor, la producción no se refiere solamente a la producción de objetos, sino que también implica el proceso de apropiación, por medio del cual los seres humanos se producen a sí mismos y producen su subjetividad: “El hombre se apropia de la realidad porque la produce, la hace suya al crearla mediante su actividad práctica. Pero, el modo en que se apropia de ella, la interioriza y la traduce en elementos de su subjetividad está condicionado por el modo en que la produce. Producción y apropiación, por tanto, forman un todo indivisible” (Acanda 2001, 214 - 215). Entre estos dos momentos analíticamente diferenciables existe una relación dialéctica que hace posible que un

¹⁸ De alguna forma se está suscribiendo la tesis del pluralismo teórico que implica utilizar en una investigación conceptos y categorías provenientes de diferentes cuerpos teóricos, pero garantizando la coherencia epistemológica y la posibilidad de lograr una síntesis es decir un “eclecticismo estructurado” (Ramírez 2002,74)

¹⁹ La totalidad social no es la sumatoria de sus partes sino el producto en constante reformulación y creación de la relación entre la parte y el todo donde tanto la primera como la segunda se constituyen (Kosik 1976).

sujeto, producido en los términos señalados, pueda ir más allá y modificar a través de su práctica histórica (agencia) las relaciones de producción, es decir las formas en que se hace la producción de los objetos y de los sujetos mismos.

Partiendo de estas premisas y como una primera y preliminar aproximación a una definición de movimientos sociales es posible entenderlos como producto de la agencia de los actores en el marco de los procesos de construcción de hegemonías o contra - hegemonías²⁰. Este acercamiento desde un nivel macro de la realidad social, si bien permite aproximarnos a los procesos históricos en cuyo contexto surgen los movimientos sociales y nos permite entender su trascendencia, no es suficiente ya que no da cuenta de la forma cómo se gesta y construye la acción colectiva y el actor que la protagoniza, en un momento específico, aspecto central para el abordaje del objeto de estudio de la presente investigación. Es decir, para llenar este vacío es necesario incursionar en los procesos de formación de la acción colectiva que se dan en las esferas micro, donde se indaga sobre los procesos y relaciones que hacen que un individuo participe en la misma y meso, donde se analiza la dinámica pública de la acción colectiva y se explica por qué surge en un momento político específico (Buechler 1993). La articulación de estos niveles analíticos de la realidad en una totalidad nos permitirá contar con una visión concreta²¹ de la acción colectiva.

A continuación, se propone una forma de abordaje de cada uno de estos niveles de la realidad social recurriendo a las corrientes teóricas sobre la acción colectiva que más han aportado a cada uno de ellos y que pueden ser integrados en el modelo analítico que se pretende diseñar manteniendo una coherencia epistemológica.

²⁰ El concepto de hegemonía, en Gramsci, se refiere a la capacidad de la clase dominante de basar su poder no solo en el control de los medios de producción sino sobre todo en su capacidad de lograr “el consenso y la dirección política, intelectual y moral” de la sociedad. “La hegemonía es tanto dirección ideológico-política de la sociedad civil como combinación de fuerza y consenso para lograr el control social” (Acanda 2002, 251). La sociedad civil es el espacio donde se fragua la hegemonía, pero también su desafío. La penetración de la sociedad política en la sociedad civil permitió el desarrollo de la hegemonía de la burguesía y al mismo tiempo de proyectos contestatarios y emancipadores que se los enmarca en la construcción de contrahegemonías (Acanda 2002).

²¹ Dentro de la epistemología marxista lo concreto es fruto de una construcción del objeto de estudio en función de la totalidad (Kosik 1976).

2.1. El nivel micro de la acción colectiva

Varias teorías sobre la acción colectiva han privilegiado la exploración de procesos que se dan en la esfera micro de la realidad social, donde el centro del análisis gira en torno a las motivaciones que llevan a la participación individual en la acción colectiva. Allí se encuentran los espacios de construcción de sentido y pertenencia en base a los cuales los individuos deciden movilizarse. Algunas teorías tuvieron esta esfera como el centro de su análisis mientras otras resaltaron solamente la importancia de aspectos puntuales de la misma, ya que su énfasis estaba en los procesos que se dan en otros niveles de la realidad social.

En la tradición norteamericana dos generaciones de autores enmarcados en el Interaccionismo Simbólico hicieron aportes interesantes para el análisis del nivel micro de la acción colectiva. La primera se encuentra representada por Herbert Blumer y la segunda por Ralph Turner y Lewis Killán (Cisneros 1999). Los trabajos de Erving Goffman, perteneciente a esta misma tradición académica también han sido muy influyentes (Silva, Cotanda y Pereira 2017).

Según el Interaccionismo Simbólico los seres humanos orientan sus actos hacia las cosas en función de lo que éstas significan para ellos. El significado de las cosas es un producto de la interacción social que cada persona mantiene con el prójimo: “El significado que una cosa encierra para una persona es el resultado de las distintas formas en las que otras personas actúan hacia ella en relación con esa cosa.....Los actos de los demás producen el efecto de definirle esa cosa a esa persona” (Blumer 1982, 4). Pero a más de ello los significados sufren una transformación mediante un proceso de interpretación que el individuo hace consigo mismo. El agente se indica a sí mismo cuáles son las cosas hacia las que encamina sus actos, en consecuencia, los significados son transformados y utilizados como “instrumentos para la orientación y formación de la acción” (Blumer 1982, 4).

Partiendo de estas premisas, para el Interaccionismo Simbólico la sociedad humana está conformada por individuos que están en permanente acción, en forma aislada o colectiva. Incluso la estructura social y la cultura derivan y se reproducen a partir de la forma cómo las personas actúan recíprocamente (Blumer: 1982, 5). El comportamiento humano se forma en la interacción social puesto que cada persona para actuar toma en cuenta lo que otros están haciendo o supone

van a hacer. Este tipo de interacción, mediante la cual el ser humano interpreta los actos posibles o potenciales de los otros, es denominada por George Herbert Mead interacción simbólica y se la considera típica de los seres humanos (Blumer 1982, 7). Esta corriente asume que la interacción social es esencialmente simbólica, por ello "... la vida de todo grupo humano constituye necesariamente un proceso de formación y no un simple ámbito de factores pre - existentes" (Blumer: 1982, 8).²²

La capacidad del ser humano de responder a un nivel simbólico se da porque posee un sí mismo (self), es decir, porque puede ser objeto de sus propios actos (Blumer 1982, 9). Al igual que la construcción de los otros objetos, el "auto-objeto surge del proceso de interacción social en el que otras personas definen a un individuo ante sí mismo" (Blumer 1982, 10). La construcción del sí mismo es producto de la asunción de papeles que los otros asignan a la persona en el proceso de interacción social. El sí mismo le permite al ser humano entablar una interacción consigo mismo a través de un proceso de autoformulación de indicaciones que orientan su acción (Blumer 1982, 10). El ser humano es un agente, es un organizador activo de su acción.

Desde esta perspectiva, el comportamiento comunitario "se compone de individuos que hacen que sus líneas de acción encajen y se adapten recíprocamente" (Blumer 1982, 12). También se ha delineado a partir de la interpretación que la colectividad ha hecho de las condiciones y vicisitudes que ha tenido que enfrentar y ante las que ha debido actuar. Las indicaciones e interpretaciones mediante las cuales los individuos mantienen sus organizaciones son en cierta medida un bagaje del pasado (Blumer 1982, 44). Toda acción colectiva es producto de un proceso de formación que resulta a su vez de un doble proceso de designación y de interpretación.

Inserto en este contexto teórico Blumer define a los movimientos sociales como "empresas colectivas para establecer un nuevo orden de vida" (Gohn 2006, 30). Estos son producto de la insatisfacción con la vida actual y del deseo de nuevos sistemas y programas de vida. Los movimientos sociales surgen de motivaciones producto de cambios a nivel individual y psicológico. Las nuevas concepciones de los individuos respecto a sí mismo chocan con su

²² En este punto cuestiona el determinismo estructural de la acción humana.

realidad generando insatisfacción y la motivación para buscar alternativas de vida. En un inicio surgen como formas elementales de comportamiento colectivo que luego se transforman en movimientos sociales. Esta transición se da mediante un proceso por el cual adquieren organización, costumbres y tradiciones, un liderazgo establecido, valores, reglas y una división del trabajo, en palabras de Blumer, cuando adquieren "...una cultura, una organización y un esquema de vida"²³.

Blumer identifica cinco mecanismos por medio de los cuales los movimientos crecen y se organizan. Dos de ellos se dan en a nivel microsocia y devienen en casi prerrequisitos para el surgimiento de un movimiento social: (1) el desarrollo de un espíritu de cuerpo que implica la generación de un sentido de pertenencia y de identificación con el otro, creando un sentido de colectivo que es la base de la solidaridad y del entusiasmo de participar en el grupo. Esta forma de sentir se fragua en los relacionamientos informales cotidianos, que se dan entre los miembros de grupos homogéneos o de asociaciones, también a través de la participación en ritos y ceremonias formales; (2) el desarrollo de una moral por medio de la creación de símbolos, mitos y héroes. Los otros tres aspectos se dan en el nivel meso de la realidad social y son: la formulación de una ideología por parte de los intelectuales del movimiento, la agitación que cumple la función de motivación y sensibilización y el desarrollo de actividades tácticas orientadas a lograr la adhesión, la preservación de los miembros y la construcción de objetivos (Gohn 2006).

Turner y Killán pertenecen a la segunda generación del interaccionismo simbólico llamada también de la conducta colectiva (Cisneros 1999; Snow y Davies 1995)²⁴. Estos autores ven al comportamiento colectivo como un proceso de interacción simbólica que ocurre en períodos donde los controles sociales han dejado de ser viables y los viejos valores han sido cuestionados. A través del proceso de simbolización los participantes definen la situación en la que se encuentran, aspecto central para el desarrollo del comportamiento colectivo. También definen

²³ Blumer, Herbert. 1951. "Collective Behavior". En *New Outline of the Principles of Sociology*, compilado por A. M. Lee, 166 – 222. New York: Barnes & Noble (citado en Neil Smelser.1996. *Teoría del Comportamiento Colectivo*. México: Fondo de Cultura Económico, 20).

²⁴ Snow y Davies (1995) consideran que estos autores pertenecen no solo a una segunda generación del interaccionismo simbólico desarrollado en la Escuela de Chicago sino a una segunda Escuela de Chicago. Para más detalles al respecto ver Snow y Davies (1995).

los objetivos, establecen nuevos valores y generan la motivación para la acción en torno a los propósitos que se han planteado.

El proceso de simbolización, para estos autores, produce una transformación afectiva y cognitiva en los actores involucrados. A medida que las personas se comunican, reflexionan y actúan en torno a objetos de interés compartido cambian su forma de mirarlos y de sentir respecto a ellos. En este proceso se transforma también la concepción de los actores sobre sí mismos y sobre los demás. Para estos autores estos cambios se relacionan de dos formas con la conducta colectiva: primero, en tanto son una condición necesaria para generar la movilización de los individuos en torno a los objetivos y estrategias planteadas y, segundo, porque generan transformaciones más profundas en los patrones de comportamiento de los actores haciendo realidad los objetivos del movimiento en las interacciones cotidianas. El primer aspecto permite el logro de objetivos en la esfera política pública, el segundo hace que estos cambios sean profundos y sostenibles. En consecuencia, las transformaciones cognitiva y afectiva que se dan en los actores no devienen solo en un medio necesario para el logro de los objetivos planteados, sino que son un producto valioso de la misma acción colectiva (Snow y Davies 1995).

En el marco de estas concepciones, Turner y Killán en su obra *Collective Behavior* publicada en 1957, definen a los movimientos sociales como “la acción de una colectividad con alguna continuidad para promover cambios o resistir a ellos en una sociedad o grupo del cual hacen parte” (citado por Gohn 2006, 43). Los movimientos siempre implican la transgresión de patrones institucionales. Surgen de nuevas formas de entender y sentir una situación dada, pero a más de ello, según estos autores, de una evaluación de las posibilidades para su surgimiento (Cisneros 1999). Para Turner (1983) la transformación del sí mismo (self) es la base de los movimientos sociales y de sus efectos en el todo social.

Tanto Blumer como Turner y Killán ubican la génesis de los movimientos sociales en la interacción simbólica que se da entre los seres humanos, en contextos cifrados por la debilidad de los controles sociales o por la crisis de los valores vigentes. El énfasis está en la producción de significados, en las transformaciones cognitivas y afectivas que se desarrolla en el nivel micro de la realidad social, donde se despliega la vida cotidiana, aspectos que consideran condición

necesaria para el surgimiento de la acción colectiva y para una transformación de los mismos actores. Su abordaje se inscribe en una corriente pragmática y empirista y muestra una gran capacidad de descripción de los fenómenos a nivel microsocial (Cisneros 1999). Su limitación está en que no desarrolla expresamente los nexos entre las transformaciones a nivel micro con los condicionamientos estructurales y sistémicos de la acción colectiva. Es una corriente eminentemente subjetivista que contempla la incidencia de las estructuras en el proceso de construcción del self, al afirmar que éste es producto de la forma en que los otros miran a las cosas, con relación a cada persona.

Irving Goffman, sociólogo canadiense inscrito en el pensamiento del Interaccionismo Simbólico también contribuyó a la comprensión de los procesos de la esfera microsocial mediante el concepto de “frame analysis”, que luego fue retomado por teóricos de los movimientos sociales vinculados con la teoría del proceso político para plantear el estudio de una de las dimensiones de la acción colectiva contenciosa: los marcos interpretativos. Goffman va más allá de un enfoque exclusivamente subjetivista al definir “frame analysis” como el estudio de la organización de la experiencia partiendo del supuesto de que la definición de la misma se la hace en función de los principios que rigen la organización social, a más del involucramiento subjetivo que es condicionado por éstos. Busca los aspectos estructurantes, a partir de los cuales una persona define una situación social dada y que, en muchos casos, son vividos en forma “naturalizada” en la vida cotidiana. Distingue dos tipos de marcos: los primarios que son aquellos esquemas interpretativos básicos, compartidos por los miembros de una cultura, que permiten identificar una situación y actuar en ella sin tener consciencia de su existencia y las “tonalidades” que son convenciones nuevas que transforman a los marcos primarios. Gracias a estos últimos la agencia y capacidad de reflexión de los sujetos puede modificar las formas de entender una situación en función de sus intereses (Silva, Cotanda y Pereira 2017).

A finales de los años setenta, William Gamson basándose en los planteamientos de Goffman desarrolló unos experimentos que le llevaron a concluir que el desafío y la movilización social solamente son posibles cuando los individuos elaboran un encuadramiento interpretativo alternativo al defendido por las autoridades a quienes confrontan. Sus estudios posteriores se centraron en el análisis de la negociación de sentido que hacen los individuos frente a situaciones

de tipo político, enfatizando siempre en el punto de vista de estos últimos. Posteriormente Robert Benford y David A. Snow (2000) desarrollaron el concepto de alineamiento de marcos interpretativos, que se refiere al proceso de convergencia entre los marcos interpretativos de los individuos y los vehiculados por las organizaciones de los movimientos sociales pero, a diferencia de Gamson, en este caso se aborda el proceso de aceptación, por parte de los destinatarios, de un discurso interpretativo propuesto por los activistas de las organizaciones de movimientos sociales con el objetivo de conseguir nuevos adherentes o de mantener a los simpatizantes (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Este giro desplazó el análisis en dos sentidos: primero de las interacciones simbólicas que se dan en el nivel microsociedad de la realidad hacia las que se dan en una esfera meso social donde operan las organizaciones de los movimientos sociales y segundo, de los procesos de significación generados entre los individuos, a través de sus interacciones cotidianas y que generan transformaciones en sus concepciones sobre sí mismos y en sus relaciones con los otros, hacia los que se dan en respuesta a los marcos interpretativos propuestos por los agentes pertenecientes a las organizaciones de los movimientos sociales (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Se introdujo un sesgo estratégico – instrumental que desvirtuó la intención inicial del concepto de marcos interpretativos de Gamson. Esta última perspectiva fue asumida por los teóricos de la movilización política a partir de los años noventa (Tarrow 2012; McAdam, McCarthy y Zald 1999).

John McCarthy (1999) perteneciente a la corriente de la movilización política también aportó al análisis de los procesos de gestación de la acción colectiva en la esfera micro de la realidad social. Cuando se refiere a las estructuras de movilización incluye en ellas a “los núcleos socioestructurales cotidianos de la micromovilización” que son grupos u organizaciones de la vida cotidiana que tienen fines diversos, distintos a los de la movilización, pero en los cuales ésta puede generarse. Entre los que menciona están las “unidades familiares, las redes de amigos, asociaciones voluntarias” y, algo muy importante para el presente estudio, “elementos de la propia estructura del Estado” (McCarthy 1999, 206). En este mismo sentido Mc Adam (1988) habla de contextos de micromovilización, a los que define como alveolos sociales en los que la gente se mueve cotidianamente y en el seno de los cuales los vínculos, tanto formales como informales, pueden funcionar como estructuras que facilitan la solidaridad y la comunicación y, si deciden, realizar juntos algún tipo de acción de protesta. De esta forma, estas unidades devienen

en los espacios de encuentro entre los procesos de construcción de la acción colectiva a nivel micro con los que se dan a nivel meso.

En la tradición europea también se aportó al tratamiento de la esfera microsocia desde la teoría de la identidad colectiva desarrollada por Alberto Melucci (1989 1995 2010). Este autor desarrolló su teoría a partir de la reflexión sobre los movimientos sociales surgidos en su país (Italia) desde los años sesenta. En estas nuevas formas de movilización social el eje de las disputas no giraba en torno a la producción o redistribución de bienes materiales sino en torno al cuestionamiento de diversas dimensiones de la organización social vigente, en particular en el ámbito simbólico. Reivindicaban nuevos valores, estilos de vida y sobre todo su autonomía. Los temas que los convocaban estaban relacionados con nuevas necesidades surgidas en las sociedades complejas producto de la redefinición de la experiencia cotidiana en áreas como las de la salud, la enfermedad, la vida, la muerte, entre otras, politizando aspectos que tradicionalmente habían sido considerados parte del mundo privado (Melucci 1989). Por otro lado, sus organizaciones no eran solamente un medio para el logro de sus objetivos sino una forma de expresión de sus propuestas alternativas de vida. Existía una relación entre las dimensiones pública y latente de la acción colectiva.

Estos movimientos consistían en redes invisibles de grupos sumergidos en la vida cotidiana, similares a los mencionados por McCarthy (1999), que enfatizaban en las necesidades individuales, en la identidad colectiva que iba más allá de la derivada de su adscripción de clase y que constituían laboratorios donde nuevas experiencias eran inventadas. A través de estas prácticas cuestionaban y desafiaban los códigos dominantes de la vida cotidiana. Esta esfera sumergida se complementaba con la esfera pública de la acción colectiva, que constituía solo una parte de su existencia. No trataban de tomar el control del Estado sino de defender su autonomía, sus propuestas de vida y de provocar un cambio cultural en la sociedad. En este contexto el tema de la identidad se volvió prioritario (Melucci 1989; Barrera 2001).

Teniendo como referencia este tipo de acción colectiva, Melucci (1989) analiza los enfoques desde los cuáles se ha estudiado los movimientos sociales y encuentra dos debilidades. En primer lugar, critica el supuesto teórico–metodológico según el cual los movimientos sociales son vistos

como una entidad empírica unitaria cuya percepción es trasladada al nivel conceptual y allí es asumida como una cosa dada, cuya existencia ya no amerita problematización ni investigación alguna. Este supuesto conduce a una definición de movimiento social resultante de una generalización empírica y no de una construcción conceptual analítica (Melucci 1989). En segundo lugar, critica tanto a las explicaciones estructurales del origen de los movimientos sociales como a las que atribuyen su surgimiento al cambio de valores y motivaciones individuales. En el primer caso, según este autor, no dan cuenta del proceso por medio del cual los actores perciben que tienen algo en común y definen las circunstancias que les conducen a la acción; es decir, no explican cómo opera el paso de la condición estructural a la acción colectiva. En el segundo caso, no consiguen explicar cómo los individuos llegan a reconocerse como parte de un nosotros (Melucci 1989).

Para superar estos problemas Melucci (1989) propone abandonar la concepción de los movimientos sociales como sujetos pre-constituídos, con propósitos definidos, que actúan en el escenario de la historia con un fin predeterminado. Invita a concebir la acción colectiva como producto de una construcción que hacen los individuos actuando colectivamente en base a sus objetivos, orientaciones y apreciaciones de los límites y oportunidades que enfrentan (Melucci 1989, 25). Este nuevo posicionamiento teórico – metodológico permitirá captar la pluralidad de perspectivas, significados y relaciones que se cristalizan en una acción colectiva específica (Melucci 1989, 25).

Esta construcción se da a través de una permanente interacción, negociación e incluso conflicto, entre los diversos agentes que confluyen en la acción colectiva y entre estos con sus oponentes, en torno a las definiciones de los objetivos/metapas, medios y ambiente en el que se desarrolla la misma (Melucci 1989, 26). Estos tres aspectos constituyen las dimensiones de lo que Melucci (1989) denomina sistema multipolar de acción. La definición de la orientación de la acción en cada una de ellas genera tensiones permanentes, que se resuelven en uno u otro sentido, en forma más o menos estable y al hacerlo van perfilando la formación de un “nosotros”.

Según Melucci (1989) dentro de un mismo fenómeno empírico de acción colectiva se pueden distinguir una pluralidad de posiciones respecto a por lo menos tres aspectos: el tipo de vínculo,

que puede ser la solidaridad o la simple agregación individual; la posición ante recursos que se consideran valiosos, que pueden ser de conflicto, cuando dos o más actores compiten por el control de los mismos, o de consenso, cuando hay acuerdo respecto a los procedimientos para su control y, los límites impuestos por el sistema, que pueden ser respetados o transgredidos. En consecuencia, un movimiento social no es un sujeto unificado sino un sistema de acción complejo donde convergen en forma más o menos estable diferentes fines, medios y formas de solidaridad.

La característica mencionada debe tenerse presente al definir movimiento social, especialmente si se quiere dar un salto de una concepción fruto de una gruesa y casi arbitraria generalización empírica hacia una conceptualización analítica (Melucci 1989, 28). Partiendo de esta tesis Melucci (1989) propone una definición de movimiento social según la cual este se refiere a las formas de acción colectiva donde predomina la solidaridad, es decir que los actores se reconocen mutuamente como parte de una misma unidad social; que se encuentre en conflicto, esto es que exista oposición con un adversario respecto a un bien o valor y que se transgredan los límites de tolerancia del sistema.

A medida que se construye el sistema multipolar de acción se perfila la identidad colectiva que es una definición compartida y producida en forma interactiva por varios individuos o grupos, que tiene que ver con la orientación de la acción y la apreciación del campo de oportunidades y restricciones donde la acción ocurre. Se gesta a través de la activación de relaciones entre los individuos (Melucci 1995, 44). En este proceso se distinguen tres dimensiones analíticas: (1) Las definiciones cognitivas respecto a las finalidades de la acción colectiva, los medios que se utilizan y el campo donde se desarrolla la acción. Estas definiciones se hacen en un lenguaje compartido por los miembros del grupo y se expresan en diversas prácticas culturales propias del mismo. Siempre existe un cálculo estratégico medio – fin. No siempre hay un solo tipo de definiciones, en casos pueden darse incluso definiciones encontradas. (2) Las redes de relaciones donde los diversos actores interactúan, negocian, se influyen y toman decisiones. Los distintos tipos de organización son parte de estas redes de relaciones. (3) El involucramiento emocional de los participantes que les hace sentirse parte de un “nosotros” y que dota de sentido a las acciones

que emprenden, lo que define un núcleo de contenidos que no es negociable. La identidad colectiva es producto de una construcción interactiva y comunicativa (Melucci 1995, 45).

Melucci (1995) reconoce que existe una aparente contradicción entre una definición de identidad colectiva como proceso y la concepción prevalente de identidad que nos remite a una noción de algo estable dotado de tres características: unidad, que permite la continuidad del sujeto en el tiempo; límites, que viabiliza la demarcación entre un sujeto, los otros y el ambiente que le rodea y reconocimiento por parte de los demás, que contribuye a una auto-construcción. El concepto propuesto, afirma, no niega un grado de estabilidad que se expresa sobre todo cuando la identidad colectiva se traduce en formas de organización, sistemas de reglas y tipos de liderazgo, pero pone de relieve que es el resultado de un proceso activo de construcción no visible. Pensar la identidad colectiva en términos de acción contribuye a resolver esta aparente contradicción: los sujetos actúan porque han logrado un grado de cristalización de su identidad colectiva que existe como producto de un proceso permanente de construcción (Melucci, 1995). Empíricamente la existencia de la identidad colectiva se manifiesta en la capacidad de un actor de reconocerse e identificar los efectos de su acción y de atribuirlos a su agencia (Melucci 1995, 46).

La construcción de la identidad de un actor también surge de su capacidad para diferenciarse del entorno en el que actúa y al que define, así como del reconocimiento de los otros actores sociales y políticos de sus particularidades y diferenciación. En palabras de Melucci: "... Self identification must also gain social recognition if it is to provide the bases for identity. The ability of a collective actor to distinguish itself from others must be recognized by these others" (Melucci 1995, 47). Este reconocimiento es fundamental para el desarrollo de la identidad pues cuando no existe se da, según Melucci: "pure repression, an emptiness of meaning nullifying the social field in which collective identity can be produced" (Melucci 1995, 48). La construcción de la identidad a través de la interacción social requiere, por lo menos, un mínimo de reconocimiento²⁵. Diferenciación y reconocimiento presuponen un manto básico de códigos compartidos entre todos los actores involucrados.

²⁵ En esta concepción se aprecia que el autor comparte los supuestos del interaccionismo simbólico. En particular es interesante recordar que para esta corriente de pensamiento el ser humano puede responder a un nivel simbólico puesto que posee un sí mismo (self) el cual "...surge del proceso de interacción social en el que otras personas

Para Melucci (1995) en un conflicto, más allá de los motivos expresados públicamente, los actores luchan por reconocerse a sí mismos y ser reconocidos por otros como sujetos gestores de su acción. Justamente entran en conflicto ante la necesidad de reafirmar su identidad, negada por sus oponentes y reclamar aquello que les pertenece y que lo han identificado como propio. El conflicto satisface esta necesidad, fortalece la solidaridad entre los miembros del colectivo y al hacerlo los fortalece como sujetos de sus acciones.

La identidad colectiva asegura la continuidad de un actor en el tiempo pues es producto de un proceso de aprendizaje a lo largo del cual los actores adquieren la capacidad de manejar las vicisitudes del contexto y a hacerse cada vez más independientes y autónomos en sus relaciones. Las estructuras organizativas, los liderazgos, los mecanismos de funcionamiento pueden ser vistos como indicadores de la existencia de una identidad colectiva. Sin embargo, su sola presencia no garantiza la existencia de una identidad colectiva, por lo que se debe ir hacia el análisis y la búsqueda de la existencia de su proceso de construcción (Melucci 1995).

Según Melucci (1995) el término “identidad” alude a características fijas de la constitución de un actor por lo que es un recurso lingüístico limitado para dar cuenta del carácter dinámico del proceso de construcción de la identidad colectiva. Propone el término de “identización” en el empeño de expresar de mejor manera la forma cómo los actores colectivos contemporáneos autodefinen su proceso de constitución (Melucci 1995, 51).

Partiendo de esta concepción de identidad colectiva Melucci (1989) identifica dos polos de la acción colectiva: el de la visibilidad y el de la latencia. El primero, se refiere a las formas de expresión pública de la acción colectiva, que han sido el objeto de estudio de la mayoría de teorías sobre movimientos sociales. El segundo, se desarrolla en la esfera micro de la realidad y alude a las redes de relaciones sociales que existen en la vida cotidiana y funcionan como espacios de creación de sentido. Este polo alimenta y sostiene a la acción colectiva como un todo (Melucci: 1989, 70). Desde esta perspectiva no se puede asimilar acción colectiva a movilización pública exclusivamente.

definen a un individuo ante sí mismo” (Blumer 1982, 10). Es decir, la forma de reconocimiento marca la definición del sí mismo.

Existe un vínculo consustancial entre estos dos polos. La fuerza y el potencial de resistencia de una acción colectiva se constituye en estas redes de la vida cotidiana, está “localizada en la experiencia molecular de los individuos o de los grupos que practican sentidos alternativos de la vida diaria” (Melucci 1989, 71). Los actores pasan a la visibilidad solamente cuando existe un conflicto, una amenaza que les hacen saltar a la escena pública. Después de ello, vuelven al estado de latencia donde se dan las interacciones que crean los sentidos alternativos que los definen. Paradójicamente el polo de latencia proporciona la fuerza y potencia a una acción colectiva.

Melucci (1995) considera el concepto de identidad colectiva como una herramienta analítica que ayuda a mirar ciertas dimensiones del fenómeno de la acción colectiva, que otros conceptos no permiten visualizar. En primer lugar, proporciona una visión dinámica e integral del proceso de construcción de la acción colectiva que incluye a más de los elementos empíricamente asociados a la noción de movimiento social, los procesos de negociación y las interacciones y relaciones que se dan permanente entre los individuos y grupos que no ocurren solamente en la esfera visible de la acción colectiva sino también en aquella escondida de la latencia. Segundo, este concepto permite comprender mejor las nuevas formas de acción colectiva, que han surgido en los países post industriales, que se diferencian de las formas organizativas tradicionales basadas en la solidaridad y que tampoco encajan en los canales de representación política institucionales. Melucci (1995) los considera casi un subsector del sistema social que se caracteriza por ser un fenómeno “reticular y difuso”. Son redes de solidaridad con fuertes significados culturales. El concepto de identidad colectiva logra captar esta dimensión de los movimientos sociales y a partir de ella permite redefinir el papel que las otras dimensiones juegan en la dinámica de esta acción colectiva. Tercero, proporciona una comprensión de los movimientos sociales como sistemas de acción que se despliegan en distintos niveles del sistema social. Por ello, para estudiarlos primero se debe identificar el campo donde el conflicto emerge, para luego explicar cómo ciertos grupos sociales actúan en él. Melucci considera que la condición social de un actor no necesariamente explica su involucramiento en este tipo de movimientos sociales (Melucci 1995). Cuarto, permite analizar los movimientos sociales no como una realidad empírica reificada sino como formas de acción colectiva producto de la confluencia de una multiplicidad de procesos y elementos. El concepto de identidad colectiva no explica todas las dimensiones,

pero alerta respecto a la existencia de múltiples niveles que deben ser abordados como parte de la complejidad de procesos que confluyen en la acción colectiva.

La propuesta de Alberto Melucci es pertinente para el presente estudio pues se inscribe en las teorías de la acción lo que permite incursionar en los procesos de constitución de los afiliados al SSC como actores sociales. Para este autor acción e identidad colectivas se construyen mutuamente en una correspondencia biunívoca. Por otro lado, su propuesta teórica tiene una gran fuerza analítica ya que su crítica a la reificación de los movimientos sociales y el desmontaje de la visión de éstos como una entidad unitaria empíricamente existente hace posible identificar, a más de un polo de visibilidad evidente para todas las teorías de los movimientos sociales, uno de latencia sumergido en las relaciones cotidianas donde se fragua y sostiene el primero. Esto tiene dos ventajas: primero, permite establecer una conexión y continuidad entre los procesos de constitución de la acción colectiva del polo de latencia, que se dan en la esfera micro de la realidad social con los que se despliegan en el polo visible de la acción colectiva que se dan en la esfera meso de la misma y segundo, al identificar la existencia de un polo de latencia integra en el análisis de la acción colectiva a los procesos que se dan en la esfera microsociedad, con la prioridad que les corresponde.

En el polo de latencia de la acción colectiva (Melucci 1989) se pueden encuadrar los procesos estudiados por los interaccionistas simbólicos y articularlos con el planteamiento de McAdam (1999) respecto a las microestructuras de organización que prevalecen en la vida cotidiana. Esta integración permite explicar cómo se constituye el sentido de pertenencia y de cuerpo (Blumer 1982) y cómo se dan las transformaciones afectivas y cognitivas que inducen a la movilización a través de interacciones simbólicas que se desarrollan en “los núcleos socioestructurales cotidianos de la micromovilización”, mencionados por McAdam (1999). En el presente estudio esto se puede aplicar a las interacciones entre los equipos operativos del SSC y los afiliados al SSC que se dieron a lo largo del proceso de implementación de la política de aseguramiento del SSC. A través de ésta, el Estado interactúa con los afiliados y al hacerlo se gesta el sentimiento de pertenencia y hasta de propiedad que sienten los afiliados al SSC respecto al SSC como programa.

En el análisis de este nivel micro de la realidad social también es importante tomar en cuenta los aportes de Goffman retomados luego por Gamson respecto a la construcción de los marcos interpretativos que orientan la acción colectiva. Goffman define “frame analysis” como el estudio de la organización de la experiencia partiendo del supuesto de que la definición de la misma se la hace en función de los principios que rigen la organización social, a más del involucramiento subjetivo que es condicionado por éstos. De esa forma los condicionamientos estructurales y sistémicos se expresan en la forma cómo cada individuo interpreta su realidad inmediata. En un sentido constructivista, que nos recuerda a los planteamientos de Bourdieu (2001), la estructura social es interiorizada por los individuos y expresada en sus formas de interpretar su realidad circundante. Esta forma casi “naturalizada”, como lo dice Goffman, puede ser replanteada y trascendida a través de la reflexión y la interacción con los demás. Ratificando lo anterior Gamson plantea que el involucramiento en la acción colectiva por parte de los individuos se da cuando estos elaboran un encuadramiento interpretativo alternativo al defendido por las autoridades a quienes confrontan. Lo importante de su análisis es que estudia este proceso desde la perspectiva de la agencia de los actores, por lo tanto, privilegia las interacciones que se dan entre ellos en la esfera de su vida cotidiana, ante situaciones del entorno que les obligan a ir más allá de las concepciones cotidianas y no, como producto de las actividades de los agentes de las organizaciones sociales, vinculadas con la fase pública de la acción colectiva que se desempeñan en un nivel meso de la realidad social y donde prevalece una racionalidad más instrumental (Silva, Cotanda y Pereira 2017). La construcción de los marcos interpretativos se da en los dos niveles de la realidad social y sus lógicas respectivas se funden y conforman un cuadro interpretativo que motiva a la movilización. Por ello se puede afirmar que los marcos interpretativos son el cemento que une y vincula los procesos de construcción de la acción colectiva en el nivel micro y meso de la realidad social.

La incorporación de los aportes de estos últimos autores mencionados permite resolver una limitación de los planteamientos de Melucci (1989;1995). Quizá por omisión o por el énfasis que coloca Melucci en superar la visión de los individuos como entes que responden a condicionantes estructurales y sistémicos, sin agencia de por medio, asume que los sujetos insertos en las interacciones sociales no expresan ningún tipo de condicionante estructural. Cuando se parte del reconocimiento de que los procesos de construcción de significados, a través de la interacción, la

hacen los individuos desde una forma de mirar la realidad, que es construida a partir de los condicionantes estructurales interiorizados, como lo proponen Goffman y Gamson, se supera esta omisión de Melucci. Las estructuras se expresan en el nivel micro de la realidad a través de las formas en que cada individuo se mira a sí mismo e interpreta su entorno. Este “habitus”, como lo denomina Bourdieu (1997) es producto de la interiorización de las estructuras que los individuos hacen, a través de la interacción con los demás²⁶. Se supera de esta manera el hiato entre subjetivismo y objetivismo. De esta forma el nivel micro y macro de la realidad se funden en la forma como el individuo se ha constituido como persona y luego como actor.

Teniendo como eje del análisis micro las propuestas realizadas por Melucci (1989) y su articulación con los aportes de los interaccionistas simbólicos y los autores de las teorías de la movilización política mencionados, es muy importante incorporar el análisis que hace E.P. Thompson (1981), desde una perspectiva marxista, respecto a la trascendencia que tiene la experiencia en la génesis de la acción colectiva. Esta categoría alude al nivel micro social, pero se articula al nivel macro de la realidad social, desde un enfoque marxista. La define como “la respuesta mental y emocional, ya sea de un individuo o de un grupo social, a una pluralidad de acontecimientos relacionados entre sí o a muchas repeticiones del mismo tipo de acontecimiento” (Thompson 1981, 191). Surge al interior del ser social y es producto de la reflexión y pensamiento de los seres humanos. Dentro de un grupo social se dan cambios que generan una experiencia transformada la cual es determinante pues ejerce presión sobre la consciencia social existente, plantea nuevas cuestiones y proporciona material de base para ejercicios intelectuales

²⁶ Por habitus, Bourdieu (1997) entiende “sistemas de esquemas de percepción, apreciación y acción (que) permiten llevar a cabo actos de conocimiento práctico, basados en la identificación y reconocimiento de los estímulos condicionales, y convencionales a los que están dispuestos a reaccionar, así como engendrar, sin posición explícita de fines ni cálculo racional de los medios, unas estrategias...” (Bourdieu 1997, 183). El habitus es producto de la interiorización de las condiciones materiales de existencia, “de las veladas conminaciones y la violencia inerte de las estructuras económicas y sociales y de los medios por los cuales se reproducen” (Bourdieu 1997, 187). De esa forma, se van moldeando disposiciones que hacen que los individuos desarrollen un sentido práctico, congruente con las necesidades objetivas del campo²⁶, en el que se encuentran y que es producto de la cristalización de la historia a dos niveles: el del cuerpo en forma de habitus y en las cosas objetivas externas al individuo en forma de estructuras y mecanismos que conforman un campo. En este contexto la posibilidad de transformación de las estructuras se da porque hay agentes, que no se limitan al sentido común y, que tienen a la vez, disposiciones que implican actitudes para jugar con éxito en el campo respectivo (Bourdieu, 1997). El agente tiene la posibilidad de trascender su sentido común y develar la génesis de lo obvio mediante la crítica histórica. Sin embargo, esto no basta pues para la transformación del habitus se requiere, según Bourdieu (1997), una labor de “contra -adiestramiento” (Bourdieu 1997, 227).

más elaborados (Thompson 1981, 20). La experiencia transforma a los seres humanos en sujetos. La experiencia es tratada a partir de la cultura y consciencia existentes, no es producto solamente de una introspección de lo vivido (Thompson 1981).

Este autor estudia los movimientos sociales partiendo de la observación de lo cotidiano de las clases populares para captar sus vivencias sobre sus carencias, que son la base del sentimiento de injusticia, que los puede llevar a la movilización. En su análisis retoma la categoría clase social entendida como relación social. La consciencia se genera en la lucha, no existe una consciencia previa, se construye en la praxis (Gohn 2006, 205). También utiliza la categoría gramsciana de “campo de fuerzas”, entendido como el espacio donde se da la lucha de clases, como un proceso activo y dinámico permeado por conflictos y contradicciones producto de los intereses antagónicos en juego. Las condiciones que configuran el campo de fuerzas no son solo económicas sino fundamentalmente políticas y culturales. La experiencia vivida y percibida por los agentes, en tanto modo cultural, determina también los valores y acciones. Esto permite entender cómo se forman los mecanismos de resistencia, rebeldía y lucha por la manutención de costumbres, así como la forma de construcción de la protesta (Gohn 2006).

La experiencia, como categoría analítica propuesta por E. P. Thompson (1981), enriquece el análisis de la construcción de la identidad de los actores puesto que introduce la perspectiva histórica en la conformación de los sujetos. Un valor agregado de los planteamientos de este autor es que inscribe esta experiencia en la lucha de clases lo que permite establecer el nexo entre procesos a nivel micro con los del nivel meso y macro. Por otro lado, su propuesta de observar lo cotidiano para detectar la forma cómo los agravios se tornan movilizadores en el marco de la lucha de clases y de una experiencia histórica específica enriquece el análisis del proceso de constitución de actores.

2.2. El nivel meso de la acción colectiva

Siguiendo a Melucci (1989) el polo de visibilidad de la acción colectiva corresponde al momento público de la misma, cuyo centro es la movilización y el desafío. En esta fase de la acción colectiva entran en juego las organizaciones relacionadas con la movilización y los colectivos protagonistas de las acciones contenciosas. Aquí se expresa empíricamente la confrontación

entre los actores movilizados con sus oponentes y el Estado. Todos los procesos que estos grupos y actores colectivos protagonizan se dan en el nivel meso de la realidad social (Buechler 1993).

Esta es la fase, empíricamente aprehensible de la acción colectiva, que ha constituido el referente de los análisis de la mayor parte de teorías sobre los movimientos sociales. Las propuestas más sistemáticas para el estudio de este nivel de la acción colectiva son las enmarcadas en la corriente de la movilización política (Gohn 2006) llamadas también del proceso político (McAdam 1982). Esta teoría agrupa un conjunto de trabajos de diversos autores que trataron de ampliar el enfoque limitado de las teorías de movilización de recursos²⁷ y de superar su individualismo metodológico. Abrieron un diálogo con las teorías europeas sobre los nuevos movimientos sociales y retomaron aspectos de las teorías clásicas sobre la acción colectiva (Gohn 2006).

²⁷ Para la teoría de movilización de recursos los movimientos sociales son estructurados y pueden ser analizados a partir de dinámicas organizacionales como cualquier otra forma de acción institucionalizada (Buechler 1993). Se basan en el modelo del actor racional según el cual los individuos hacen cálculos costo – beneficio para involucrarse en la acción colectiva. Para Olson (2001; 1992), la movilización colectiva es un proceso dinámico producto de la permanente agregación de voluntades. Para McCarthy y Zald (1977) son estructuras de preferencias en una población, por lo tanto, los actores centrales son las organizaciones de los movimientos sociales (SMO).

Este enfoque se restringe al análisis de la racionalidad instrumental como dimensión exclusiva de la racionalidad humana. Estudios realizados desde teorías psicosociales han demostrado que el ser humano ostenta diversos tipos de racionalidad más allá de la instrumental y que la motivación y la afectividad juegan un papel central en las decisiones y en involucramiento en la acción colectiva (Killán 1984). Dejar de lado totalmente los aspectos relacionados con la identidad, normas, valores e ideología, de los grupos que conforman los movimientos sociales, empobrece la capacidad explicativa de esta perspectiva (Fireman y Gamson 1979). Otra gran limitación es que se enfocan exclusivamente en el nivel meso, donde operan las organizaciones, sin abordar el papel que juegan los condicionantes estructurales e históricos en el desarrollo de la acción colectiva ni las motivaciones a nivel individual (Buechler 1993). Hay una pobreza explicativa al dejar de lado las relaciones sociopolíticas y culturales de los actores involucrados. Gohn (2006) considera que los principales vacíos de esta teoría están en la ausencia del análisis del contexto social y político en el que se desarrollan los movimientos sociales, en que no toma en cuenta el papel del Estado su dinámica, así como tampoco indaga sobre la trayectoria histórica de los actores involucrados. Por último, cabe señalar que la teoría de movilización de recursos analiza preferentemente a las organizaciones formales dejando de lado a todas las organizaciones no formales que, según varios autores, juegan un papel muy importante en el surgimiento de la acción colectiva (Tarrow 2012; Buechler 1993; McCarthy 1999).

La mayor parte de las limitaciones señaladas son una consecuencia del individualismo metodológico en el que se encuentra inscrita la teoría de la movilización de recursos. Según esta corriente el todo social no existe, los procesos sociales se reducen a acciones – elecciones racionales de los individuos. Hay una sustantivación de los individuos pues sus acciones son lo único real. El límite del conocimiento de estos procesos está dado por la complejidad que asumen estas elecciones y el entramado de relaciones que generan (González 1993). Esta perspectiva debilita la capacidad explicativa sobre los fenómenos sociales en cualquiera de sus dimensiones.

El nuevo enfoque enfatizó en el abordaje de los movimientos sociales como procesos políticos. Retomó el interés por la cultura, amplió el abordaje de los aspectos organizativos de los mismos, reconoció el valor de los recursos sociales de la comunidad para trabajar el contexto político y de las redes de relaciones sociales y prestó atención al papel de las carencias, central para las teorías clásicas, como un recurso importante. Todo esto se hizo manteniendo el énfasis en la movilización de recursos como eje articulador de todos los demás aspectos, sin que la racionalidad instrumental tenga la centralidad que tuvo en las teorías sobre la movilización de recursos (Gohn, 2006).

La perspectiva del proceso político no conceptúa a los movimientos sociales como eventos fuera de la política. Se los asume como intentos de grupos excluidos, con limitado acceso al sistema político formal, de incidir en la política a través de mecanismos no institucionales. Esta corriente parte del reconocimiento del poder latente que tienen los diversos segmentos de la sociedad y del potencial insurgente que detentan los grupos excluidos, como consecuencia de su ubicación en las estructuras políticas y económicas de una sociedad dada (McAdam 1982). Por otro lado, al igual que las corrientes marxistas no ortodoxas, considera crucial la “transformación subjetiva de la consciencia” para que pueda darse la insurgencia (McAdam 1982, 38).

Muchos autores desarrollaron sus estudios enmarcados en este enfoque y realizaron importantes aportes desde diversas entradas. Cabe destacar los trabajos de Sidney Tarrow (2012; 1999) y Charles Tilly (2006; 2008) quienes propusieron categorías analíticas claves y sistematizaron el enfoque en su conjunto. También son relevantes los aportes de Dough McAdam (1982; 1999), Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (1999), Kriesi (1999) entre otros.

Charles Tilly (2008) considera a los movimientos sociales como parte de la política contenciosa a la que define como “las interacciones en las que ciertos actores cuestionan o amenazan los intereses de otros, donde los gobiernos aparecen como el origen de las demandas, objeto del desafío o terceros”. La política contenciosa, según este autor, “... articula tres facetas de la vida social: los desafíos, la acción colectiva y la política (Tilly 2008, 5).

Para Tarrow (2012) la especificidad de los movimientos sociales radica en que se trata de una acción colectiva que puede sostenerse en el tiempo y que implica organización y coordinación. Los movimientos sociales se caracterizan por ser desafíos colectivos y tener objetivos comunes que aglutinan a las personas, implican sentimientos de solidaridad e identidad y se mantienen en el tiempo (Tarrow 2012).²⁸

Bajo esta perspectiva, McAdam, McCarthy y Zald (1999) identifican tres elementos para analizar el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales: (1) las estructuras de oportunidades y restricciones políticas²⁹ (2) las formas de organización, que se refiere a las redes tanto formales como informales a las que acceden los movilizadores y que se conocen como estructuras de movilización (3) los procesos colectivos de interpretación que median entre la oportunidad y la acción y que se han denominado procesos enmarcadores y se remiten a la construcción de los marcos interpretativos. A estos tres grupos de factores, Tilly (2008) y Tarrow (2012) añaden como cuarto aspecto a los repertorios de acción colectiva.

A continuación, se analizarán cada uno de esos elementos, que articulados generan la movilización pública de la acción colectiva contenciosa.

2.2.1 Las estructuras de oportunidades y restricciones políticas

Según Tarrow (1999; 2012) el desarrollo del capitalismo y del Estado nacional facilitó el apareamiento de los movimientos sociales. La generalización de las relaciones capitalistas de producción creó nuevas divisiones sociales, identidades, formas de asociación y comunicación y espacios de deliberación que constituyeron la base para su organización. Por otro lado, la implementación de las políticas orientadas a consolidar el Estado nacional proporcionó nuevos objetivos para la acción colectiva. Sin embargo, para este autor, la presencia de estos condicionantes macro - estructurales no se asocia siempre con el surgimiento de movimientos sociales. Dependiendo del tipo particular de interacciones entre los actores políticos y el Estado,

²⁸ Estas corrientes no asumen el reto de analizar los procesos a través de los cuales se gestan la solidaridad, pero asume es un prerequisite para que la movilización pública sea posible.

²⁹ Un primer antecedente sobre este concepto es el de “estructura de oportunidad política” que planteó Hans Peter Kriesi en 1990 para abordar los factores políticos y su impacto en el nivel de movilización y que posteriormente también los utilizó para el abordaje de su impacto en el desarrollo de las organizaciones de los movimientos sociales (Kriesi 1999).

que se dan en el nivel sub – nacional, se crean oportunidades políticas que facilitan, en mayor o menor medida, el apareamiento de los movimientos sociales. Esta es la dimensión que debe explorarse en el afán de entender su dinámica (Tarrow 2012).³⁰

Las oportunidades políticas son los “recursos exteriores al grupo (no los pertenecen), que pueden ser utilizados incluso por retadores débiles o desorganizados” (Tarrow 2012, 74). Dough McAdam (1999) precisa que las oportunidades políticas se refieren a cambios estructurales e ideológicos del poder. Estas reducen los costos de la acción colectiva al descubrirse aliados, al poner en evidencia los aspectos vulnerables de las élites y autoridades y al activar redes sociales e identidades colectivas³¹ (Tarrow 2012, 74). Las oportunidades políticas son producto de condiciones particulares del sistema político y del tipo de régimen político.

³⁰Tarrow (1999) propone clasificar el estudio de las oportunidades políticas en función de dos criterios de análisis: el tiempo y el nivel de acercamiento a los procesos políticos. Según el primero los abordajes pueden ser de tipo transversal, llamado también trans-seccional, o de tipo dinámico. De acuerdo al segundo criterio pueden ser concretos cuando son cercanos a los actores, o estatalista, más macro, a nivel de las estructuras estatales.

Entre los estudios concretos y transversales o trans-seccionales se destacan los que analizan cómo instituciones o procesos políticos específicos han influido en la forma de la acción colectiva, en las decisiones de los movimientos y han canalizado sus demandas. Entre los estudios concretos y dinámicos se encuentran los que han analizado el cambio de oportunidades políticas para grupos específicos a lo largo del tiempo.

Los estudios realizados a nivel macro estatal se remiten al paradigma estatalista, que se desarrolló en Estados Unidos entre los años setenta y ochenta, según el cual el Estado es un conjunto de instituciones autónomo, que intenta estructurar el conflicto político en función de su propia supervivencia y que, en el mejor de los casos, podría ser visto como una arena donde se procesan los conflictos de clase, estatus y políticos en general (Skocpol 1992; Tarrow 1999). Desde esta perspectiva, se han desarrollado estudios de corte trans- seccional, que analizan los efectos sobre las estrategias de los movimientos sociales de estructuras estatales “input”, de mayor o menor apertura y con una mayor o menor agilidad para la implementación de políticas. También se ha analizado la estructura formal institucional, las estrategias que adoptan los Estados frente a quienes los cuestionan y las configuraciones de poder relevantes en la confrontación con los contestatarios (Kriesi 1999). Desde una perspectiva dinámica se han realizado estudios que parten de una perspectiva según la cual el Estado se encuentra en un proceso de construcción permanente. En su devenir configura diferentes oportunidades políticas que inciden de diverso modo en el inicio, las formas y los resultados de la acción colectiva (Tarrow 1999) la cual a su vez también influye en la estructuración y funcionamiento del Estado (Tilly 1984).

Para Tarrow (1999) estas perspectivas estatalistas permiten analizar las variaciones a nivel nacional del surgimiento de los movimientos sociales, pero tienen limitaciones para explicar la gran variabilidad subnacional, que para este autor es clave en la comprensión de las condiciones de surgimiento de los movimientos sociales. Si bien las características de un Estado definen un contexto macro en el que puede desarrollarse la acción colectiva, la forma en que interactúan las élites estatales con cada uno de los actores sociales establece el perfil de oportunidades que rodea a cada uno de ellos en un momento dado.

³¹ La diferencia de enfoques respecto a la identidad colectiva entre Tarrow (2012) y Melucci (1989 1995) se la aclarará más tarde. En el presente estudio se suscribe la propuesta de Melucci (1995).

A diferencia de las oportunidades, las restricciones políticas son amenazas que aumentan riesgos y costos de la acción colectiva o la inacción. (Tarrow 2012, 280). La forma en que se combinan las oportunidades y amenazas inciden en las decisiones respecto a la acción colectiva (Tarrow 2012). Tanto unas como otras deben ser percibidas por los actores movilizados, a fin de transformarse en un insumo clave para las perspectivas de éxito o fracaso y para la apreciación de los costos de la acción colectiva contenciosa. Todo esto se da en un contexto de recursos internos como son la organización, la disponibilidad de redes sociales de base y la existencia de marcos culturales que hagan factible la movilización. Las principales oportunidades políticas que han sido identificadas son:

- (a) El grado de apertura relativa del sistema político institucional a la participación de los actores (Tarrow 2012; McAdam 1999). La relación entre acceso/participación y protesta es curvilínea, es decir, ni el acceso pleno ni su ausencia total facilitan la movilización colectiva (Tarrow 2012).
- (b) La posibilidad de formar coaliciones políticas (Tarrow 2012).
- (c) La presencia de aliados influyentes internos o externos, que pueden proteger a los movimientos de la represión o persecución (Tarrow 2012).
- (d) La existencia de fisuras en el grupo del poder. Los conflictos entre las élites son un estímulo muy importante para la acción colectiva, no solo porque éstas se encuentran fraccionadas, por ejemplo, entre los duros y los blandos en los regímenes autoritarios, sino porque algunas de estas facciones pueden transformarse en aliados de los movimientos (Tarrow 2012, 287).

Es importante señalar que la acción colectiva en sí misma abre oportunidades para la movilización de otros grupos. Modifica el contexto político al poner en evidencia las debilidades del régimen, al provocar el surgimiento de nuevos posibles aliados y al crear marcos de referencia que generan aperturas institucionales que otros grupos pueden aprovechar. La acción colectiva puede ser el inicio de la apertura de nuevas oportunidades para la acción del mismo grupo o de otros grupos (Tarrow 2012).

En cuanto a las amenazas, Tarrow (2012) las clasifica en dos tipos: represión, que se refiere a la represión física ejercida por los gobiernos y supresión, que se refiere al control social de los movimientos disidentes. Estos dos tipos de amenazas pueden ser ejercidos por el gobierno y por actores de la sociedad civil, a través del desarrollo de contra-movimientos. Existen diversas

formas, más o menos sutiles, de represión que van desde lo que puede llamarse control de la protesta hasta el uso de instrumentos de represión directos y abiertos (Tarrow 2012). McAdam (1999) considera la represión estatal como una dimensión diferenciada de las oportunidades políticas, por el efecto que puede tener en el desarrollo de un movimiento social.

McAdam (1999) analiza la relación entre ciclos de protesta³² y oportunidades políticas. Diferencia entre movimientos catalizadores, que son aquellos que aparecen primero y que abren condiciones para la expresión de otros movimientos que son llamados inducidos. Este autor propone que no existe necesariamente una relación de facilitación sino más bien que los movimientos que surgen en las fases posteriores de protesta tienen desventajas frente a los primeros, pues estos ya captaron el interés público y del Estado. También plantea la necesidad de incluir el contexto internacional, específicamente los procesos globales políticos y económicos, entre los aspectos que influyen en la creación de condiciones internas para el desarrollo de la acción colectiva (McAdam 1999, 65).

La relación entre estructura de oportunidades y los movimientos sociales es “fluida, recíproca, impredecible y crucial” (McAdam 1999, 67). Afirma esto ya que hay estructuras que facilitan o limitan el surgimiento de movimientos sociales, pero éstos últimos también provocan cambios legislativos o de otro tipo que, “contribuirán a reconstruir (consciente o inconscientemente) la base legal /institucional o relacional del sistema político (cuando no ambas)” (McAdam 1999, 67), con lo que abren oportunidades políticas para la expresión de nuevos movimientos sociales.

³² En el análisis de la dinámica de la acción colectiva Tarrow (2012) plantea la existencia de “ciclos de acción colectiva” que define como “...fases de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados, un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación, marcos nuevos o transformados para la acción colectiva, una combinación de participación organizada y no organizada y una secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades” (Tarrow 2012, 342). Esta confrontación generalizada produce ventajas a los desafiantes débiles que no cuentan con muchos recursos, obliga a los Estados a montar estrategias de amplia envergadura y genera resultados mayores a los que podrían alcanzar cada uno de los movimientos aislados (Tarrow 2012). Para su análisis sugiere el enfoque del proceso político puesto que la dinámica de un ciclo de acción colectiva es producto de las interrelaciones entre los diversos actores, que participan en la escena política de un período dado, más que de la trayectoria de un movimiento social concreto. En este contexto, el resultado de las acciones de un movimiento social específico “depende menos del equilibrio del poder y de los recursos de los dos antagonistas dados que de la naturaleza generalizada de la acción colectiva o de la respuesta de las élites, oponentes o aliados potenciales de ésta” (Tarrow 2012, 345).

Por otro lado, debido a las transformaciones políticas que los movimientos sociales generan, éstos precipitan su propia desmovilización (Tarrow 2012, 295).

En un ciclo de protestas las acciones de protesta pueden migrar de grupos descontentos hacia otros aliados o hacia contra-movimientos y pueden inclusive incidir en la política institucional, específicamente en los dirigentes y los partidos políticos. Estas diversas dinámicas de la movilización social y política resultan de un balance inestable, en constante redefinición, de las oportunidades políticas y del tipo y grado de amenazas que cada actor afronta (Tarrow 2012, 295).

2.2.2 Redes y organizaciones (Tarrow 2012) /Estructuras de movilización (McCarthy 1999)

Este fue uno de los aspectos de la acción colectiva centrales para la teoría de movilización de recursos que las teorías sobre la movilización política preservaron y desarrollaron introduciendo otras perspectivas, conservando un énfasis en su papel respecto al acceso de recursos de diversa índole, donde la racionalidad instrumental medio - fin prevalecía. Para Tarrow (2012) las redes y organizaciones son aquellas que subyacen al surgimiento de la movilización o que se han creado como producto de la misma y que, en uno u otro caso, posteriormente han adoptado distintas formas de institucionalización. Cumplen diversos papeles: proporcionan un liderazgo estratégico y táctico, constituyen un punto focal de interacción entre sus miembros, son espacios donde se desarrollan las interpretaciones sobre los acontecimientos y el contexto y captan miembros y adeptos.

Este autor propone abordar analíticamente tres tipos de organizaciones: (1) Las que actúan durante la movilización en el punto de contacto con los oponentes. Estas pueden ser organizaciones formales, grupos de aliados pertenecientes a otras organizaciones o en casos puede no existir ninguna organización (2) Organizaciones de defensa o denuncia que son usualmente formales y se encargan de colocar en la agenda pública el reclamo o la reivindicación. (3) Estructuras conectivas o redes interpersonales que establecen vínculos al interior de la organización, permiten su coordinación y en muchos casos son la base de la permanencia del movimiento. Estas redes son espacios de socialización, donde se construyen identidades, se perfilan las preferencias individuales y operan “las presiones normativas y los

incentivos solidarios que dan vida a los movimientos y los sostienen” (Tarrow 2012, 220). Estas redes pueden ser de confianza, de solidaridad o instrumentales. En casos crean lazos horizontales que permiten conformar coaliciones y lazos a lo largo del tiempo que viabilizan el paso de activistas de una organización a otra en función de su compromiso y militancia personales. Estas redes, en muchos casos, son las mismas que operan en la fase de latencia de los movimientos sociales y que no fueron creadas en torno a la movilización. En el presente análisis se las ha ubicado en los procesos de construcción de sentido y significado en el nivel micro de la realidad social. Cuando Tarrow (2012) las incluye en el análisis de las organizaciones vinculadas a la movilización es justamente porque existe una comunicación y complementariedad entre estas últimas y las primeras, ya que los procesos que se dan en los dos niveles de la realidad están estrechamente entrelazados.

Tarrow (2012) afirma que la existencia de una organización formal es fundamental para la sostenibilidad del movimiento, pero ésta debe tener la flexibilidad suficiente para mantener los vínculos con las redes interpersonales de la base. La relevancia de estas redes informales en el surgimiento de la movilización ha sido reconocida por autores como McCarthy (1999), Gould (1991) y Tilly (1978).

En cuanto a los modelos de organización Tarrow (2012) identifica los centralizados y jerarquizados, los descentralizados con un débil y casi ausente núcleo central y los híbridos, que combinan aspectos de los dos anteriores. También varían las organizaciones en función de las formas de incorporación de adeptos. Este mismo autor identifica procedimientos similares a los de las franquicias donde las organizaciones locales, que tienen su independencia y propia trayectoria, suscriben su pertenencia a una organización nacional, se benefician de su prestigio y a cambio hacen algún tipo de aporte. En otros casos, los movimientos se desarrollan al interior de instituciones utilizando sus estructuras, pero estableciendo redes alternativas entre personas críticas.

Otros autores han enfatizado en otras dimensiones del análisis de las organizaciones. Hans Peter Kriesi (1999) se enfoca en el estudio de la evolución organizacional y en su estructuración interna y grado de formalización, como un parámetro importante para la efectividad del movimiento y

para su duración en el tiempo, en particular en fases de desmovilización. Para Rucht (1999) las estructuras del movimiento incluyen las bases organizativas y los mecanismos que permiten utilizar los recursos con los que cuenta el movimiento. Según el tamaño del movimiento las estructuras son más o menos especializadas. Identifica tres tipos de estructuras de movimiento: las de bases caracterizadas por estructuras laxas e informales, cuyo recurso fundamental es el compromiso de sus miembros; las similares a grupos de interés, que dan mucha importancia a su capacidad de influencia en la esfera política y las que se asimilan a las estructuras de partidos políticos, que cuentan con una organización formal en miras a su posible participación en procesos electorales. Rucht (1999) enfatiza en que las estructuras organizativas de los movimientos responden y se transforman en función del contexto social, cultural y político en el que se constituyen y desarrollan, pero también son el resultado de características internas como la ideología y el tipo de liderazgo.

Las estructuras de movilización tienen una interacción dinámica con los otros elementos de la acción colectiva contenciosa: la estructura de oportunidades políticas que un momento histórico ofrece a los descontentos, los repertorios de acción y los marcos interpretativos vigentes. Conjuntamente explican el surgimiento de la fase pública de la acción colectiva (Tarrow 2012; Rucht 1999). De igual forma cada uno de ellos se constituye y transforma en función de los cambios en los otros. Por ello su análisis debe tratar de hacerse integrado.

2.2.3 Los marcos interpretativos (frames)

El proceso de enmarcaje (framing) de la acción colectiva se refiere al modo en que los movimientos sociales construyen el significado de su acción, es decir, crean marcos que guían y dan sentido a su acción (Tarrow 2012). Son mecanismos de articulación que unen elementos diversos del entorno para crear una narrativa coherente. Cumplen la función de transformar el significado de ciertos objetos o situaciones, en relación con actores específicos, de tal forma que los inducen a la movilización y a la acción (Snow 2004). Los marcos de la acción colectiva cumplen una función interpretativa orientada a la acción. Son el producto de un proceso activo de negociación de significados que implica agencia y desafío (Benford y Snow 2000).

Según Benford y Snow (2000) la construcción de marcos implica tres ámbitos objeto del encuadramiento interpretativo: el del diagnóstico, del pronóstico y de la motivación. El primero implica la identificación del problema y su atribución. Muchos movimientos identifican un agravio o sufrimiento existente y lo transforman en una injusticia movilizadora (Snow 2004). Este tipo de diagnóstico es muy frecuente en movimientos que buscan cambios políticos o económicos (Benford y Snow 2000). Es común que ciertos actores utilicen un marco ya construido y conocido para dentro de éste desarrollar uno nuevo específico. Esto permite contar con el apoyo de actores diversos a partir de un consenso inicial. A esta técnica se la llama bricolaje (Tarrow 2012). La atribución es el proceso de negociación y discusión mediante el cual se logra un acuerdo en torno a la identificación de la fuente del agravio y hacia la cual se dirigirá la movilización. Esto permite construir las fronteras entre el nosotros y los adversarios (Benford y Snow 2000). El segundo, implica la identificación de soluciones para el problema encontrado, el plan propuesto y las estrategias decurrentes del mismo. Busca lograr consensos para emprender la acción movilizadora. Esta construcción se hace en medio del cuestionamiento de las propuestas de solución por parte de los oponentes (Benford y Snow 2000). El tercero, se refiere a la construcción de una disposición emotiva hacia la acción. Se expresa en vocabularios socialmente construidos que motivan a la participación en la movilización y a mantenerse en la misma (Benford y Snow 2000).³³

Estos marcos son parte de la cultura vigente, sin embargo, al ser construcciones históricas, no son entidades culturales estáticas sino procesos en continuo cambio y redefinición. Estas transformaciones pueden ser radicales, cuando se da un cambio total respecto a la perspectiva anterior o, parciales cuando se hacen alineamientos de la interpretación vigente, en función de las necesidades que plantean los eventos o los cambios del contexto (Snow 2004). Los impulsores de un movimiento dan forma a los marcos que orientan a su movimiento en la intersección existente entre la cultura de la población a la que se pertenecen y sus propios valores (Tarrow 2012).

³³ Estos elementos guardan cierta similitud con los que constituyen el sistema multipolar de acción que Melucci (1989) propone y respecto a los cuales los individuos, mediante negociaciones logran ponerse de acuerdo. Constituyen uno de los elementos de la construcción del nosotros (identidad), a medida que se despliega la acción colectiva en esta fase pública.

El proceso de creación de marcos es complejo, pues al mismo tiempo que los movimientos deben hacer una relectura de la realidad, ésta debe contar con una legitimidad cultural. Por otro lado, los líderes deben movilizar el consenso de los miembros del movimiento. Los marcos construidos deben lograr resonancia, relevante para la efectividad movilizadora del marco. Dos aspectos inciden en el grado de resonancia: la credibilidad del marco y su relevancia relativa. El grado de credibilidad de un marco depende de tres factores: consistencia interna entre los principios, las demandas y las acciones; credibilidad empírica que se refiere a la congruencia que es percibida por los grupos de adherentes entre los marcos planteados y los eventos del mundo y, credibilidad de quienes los difunden y postulan. La relevancia relativa tiene tres dimensiones: centralidad, que se refiere a la importancia que las creencias, valores e ideas de los movimientos tienen para la vida de las personas sujetos de la movilización; conmensurabilidad experimental que alude a la congruencia entre los marcos planteados por el movimiento y las experiencias diarias de las poblaciones sujetos de la movilización y, la fidelidad narrativa, que se relaciona con la empatía que tienen los marcos propuestos con los supuestos y valores de la cultura de las poblaciones sujetos de la movilización (Benford y Snow 2000).

Snow (2004) plantea que existen marcos generales o *master frames*, que son aquellas lecturas de la realidad amplias y que pueden influir o englobar en cierto sentido a los marcos construidos por otros movimientos sociales. Estos “*master frames*” pueden funcionar como mecanismos de integración de diversos movimientos sociales durante un ciclo de protesta más amplio.

El proceso de construcción y articulación de marcos ha sido conceptualizado desde dos perspectivas: la de los campos discursivos y la de las estructuras de oportunidad discursiva. Según la primera, la construcción de marcos está afectada por el contexto discursivo en el que se desarrolla y al que se lo define como el espacio discursivo donde se da la disputa por los significados. Este espacio, se conforma en el curso de la discusión sobre temas controvertidos, implica ideologías diversas y actores que se posicionan en función de sus intereses respecto al tema del debate. Los contextos discursivos son delimitados por los actores e instancias entre las que están: los movimientos sociales en cuestión, los contra-movimientos, los medios³⁴, el público

³⁴ El papel de los medios es cada vez más importante, en particular porque son una fuente de construcción de consenso que los movimientos por sí solos no pueden conseguir. El problema en los marcos que establecen los medios es que giran en torno a lo que crea noticia pues eso es lo que más se vende. Según Tarrow (2012) esto

en general, entre otros. La forma en que se dan los eventos afecta el campo discursivo, el cual está en continua transformación como producto de la confrontación entre los participantes, cada uno de los cuales trata de dar un sentido a los eventos que confrontan (Snow 2004). La segunda perspectiva considera que, tanto la construcción de marcos para la acción colectiva como de los contextos discursivos, no son producto solamente del flujo de eventos, actores, recursos culturales sino también del contexto político, al ser éste el que delimita el espacio discursivo donde se desarrolla el proceso de formación y articulación de marcos (Snow 2004).

Tarrow (2012) considera que un elemento de la elaboración de significados, por parte de los movimientos sociales, es la construcción de identidades colectivas como producto de un proceso de diferenciación entre quienes son los actores del movimiento y quienes no lo son y de definición de las fronteras que los separan. Esta visión, un tanto estática, se distancia de una concepción, como la de Melucci (1989), según la cual la acción colectiva es el proceso de construcción de la identidad colectiva. Esta última no es un elemento más de la primera, sino que acción e identidad colectivas se constituyen mutuamente en forma permanente, existiendo entre ellos una correspondencia biunívoca. Toda la acción colectiva, con sus polos de latencia y de visibilidad, es producto del proceso de construcción de la identidad colectiva (Melucci 1995).

En este contexto la construcción de los marcos interpretativos que se ha descrito, asumiendo las propuestas de Benford y Snow (2000), es la elaboración de significados que orientan la acción y le dan sentido, realizada desde las organizaciones de movimientos sociales, específicamente por sus agentes y líderes. Estos marcos interpretativos se complementan con los que se desarrollan a nivel microsociales, producto de las interacciones simbólicas que se dan a este nivel y se elaboran desde el punto de vista de los individuos insertos en los espacios organizativos de la vida cotidiana. Tanto los unos como los otros deben tener puntos de encuentro para que efectivamente puedan complementarse y generar la participación en la movilización de los individuos de la base y su adscripción a la lectura de la realidad, que hacen las organizaciones de los movimientos sociales y sus líderes e intelectuales orgánicos.

contribuye a que los medios acentúen la vena militante de los movimientos y las tendencias disruptivas dentro de ellos.

Para Tarrow (2012) los seres humanos ostentan diversas y múltiples identidades. Los movimientos sociales deben “construir, cristalizar y politizar identidades colectivas” (Tarrow 2012, 263) y activar sus fronteras. De esta forma, para este autor los movimientos sociales preexisten y son ellos quienes activan desde fuera identidades también preexistentes de otros actores. Estos planteamientos son producto de su concepción reificada de los movimientos sociales, que Melucci (1989; 1995) cuestiona y replantea. Para este último, la acción colectiva es el proceso de construcción permanente de la identidad colectiva en el cual los marcos interpretativos cumplen un papel fundamental tanto a nivel micro como meso social.

2.2.4 Repertorios de acción

Charles Tilly, en su obra *Popular Contention in Great Britain, 1758 – 1834* publicada en 1995, define repertorio de confrontación como “la totalidad de los medios de que dispone un grupo para perseguir intereses compartidos” (citado por Tarrow 2012, 84). Esto incluye lo que la gente hace, sabe hacer y los demás esperan que hagan. Implica las habilidades y las formas culturales de la población (Tarrow 2012, 85).

A lo largo de la historia estos repertorios de protesta se han ido transformando. Tilly (2008) identifica dos tipos de repertorio: el tradicional y el moderno. Los factores que han incidido en esta transformación son de índole estructural. El repertorio tradicional se caracteriza por ser local, puesto que giraba en torno a intereses de una sola comunidad; segmentado, ya que aludía a problemas que derivaban de la estructura corporativa de la sociedad y ante los cuales se actuaba en forma directa y, particular, puesto que las formas de expresión eran específicas de cada caso y variaban enormemente de un grupo a otro. Este tipo de repertorio apareció especialmente en torno a la lucha por el pan, las creencias religiosas, la tierra y la muerte. Los vínculos corporativos y comunales, según Tarrow (2012), dividían a la sociedad en nichos aislados que realzaban las identidades y las diferencias y estaban más centradas en la defensa de los privilegios establecidos que en la adquisición de nuevos derechos y ventajas (Tarrow 2012, 123). El repertorio nuevo surgió a fines del siglo XVIII y mediados del siglo XIX, con el desarrollo de las relaciones capitalistas, la conformación de los Estados Nacionales y específicamente con el desarrollo de las asociaciones y la difusión de la prensa. Este repertorio se caracteriza por ser: (1) cosmopolita, ya que gira en torno a intereses que ya no son locales, sino que afectan a múltiples

localidades o a centros de poder cuya influencia es más amplia; (2) modular, porque sus formas de acción podían transferirse y aplicarse fácilmente a otros escenarios y circunstancias y (3) autónomo, pues respondía a la iniciativa de demandantes que ya no tenían una filiación corporativa y, porque interpelaban directamente al poder (Tarrow 2012, 87). La naturaleza más genérica de los nuevos repertorios permitió que puedan aglutinarse una mayor diversidad de intereses en torno a una misma acción. Este rasgo, según Tarrow (2012) permitió el surgimiento de los movimientos sociales ya que estos son el resultado de una amplia coalición de intereses y actores.

En el siglo XX, cuando los Estados, los medios de comunicación y la opinión pública se transformaron en intermediarios entre los demandantes y los grupos a quienes estaban dirigidas las demandas, la acción colectiva se tornó una representación pública. Tres aspectos justifican esta aseveración: añaden diversión a la política, generan solidaridad y alteran la vida cotidiana. Esta última característica abre la posibilidad de hacer innovaciones y provoca sentimientos de incertidumbre, solidaridad y promuevan actitudes de desafío (Tarrow 2012).

A partir de los repertorios modernos, Tarrow identifica tres tipos de movilización: las violentas, las rutinarias y las que alteran el orden establecido. Muchas veces las tres formas de movilización se traslapan y sobreponen.

Los repertorios de acción colectiva cambian en forma imperceptible, sus transformaciones solo se aprecian a la distancia. Las tendencias de cambio de los repertorios pueden encuadrarse en cuatro categorías: la institucionalización, la innovación en los márgenes de las formas heredadas, la interacción táctica con la policía y otros actores y el cambio de paradigma (Tarrow 2012). Según Tarrow (2012) estos cuatro tipos de innovación de las formas de acción colectiva deben analizarse integradamente y tomando en cuenta que los movimientos sociales no están aislados, sino que se desarrollan en un contexto de interrelaciones con otros actores tales como: otros movimientos, contra-movimientos, los partidos políticos, el Estado, entre otros. Desde esta perspectiva Tarrow (2012) trata de introducir un enfoque relacional y dinámico para profundizar en cómo se produce la acción colectiva.

El abordaje sistemático de los elementos de la acción colectiva contenciosa por parte de la teoría de la movilización política es de gran utilidad para el análisis de la fase pública de la acción colectiva. Oportunidades políticas, marcos de significación, repertorios de acción y estructuras organizativas confluyen en torno a la generación de la movilización, la cual se desarrolla con el fin de lograr ciertos objetivos. Responde sobre todo a la pregunta de cómo surgen los movimientos sociales y lo hace desde una perspectiva política, que se remite a una visión sistémica de la realidad donde lo político se acota al sistema político. Su gran capacidad de sistematización de los procesos que se dan en el nivel “subnacional”, como lo llama Tarrow (2012), es de gran utilidad para el análisis de la acción colectiva en el nivel meso de la realidad social.

Dejando sentadas las virtudes de la teoría de movilización política en función de las cuales es adecuado incorporarla en el modelo analítico de la acción colectiva de los afiliados al SSC, cabe señalar algunas debilidades de esta teoría que deben ser contrarrestadas.

En primer lugar, cabe señalar que su abordaje da por sentada la existencia de un contexto de oportunidades políticas, sin indagar sobre los condicionantes históricos de tipo social, cultural o político de su surgimiento ni sobre la posición de los actores respecto a ellas. Al obviar este análisis se debilita la contextualización de la arena política donde disputan los movimientos sociales. Tanto actores como estructuras de oportunidad sin historia interactúan en base a una racionalidad puramente instrumental en torno a objetivos de corto alcance. Esto limita la capacidad de apreciar la trascendencia histórica de la acción colectiva contenciosa en estudio. Para superar este problema debe insertarse el análisis de la dimensión meso de la acción colectiva en un marco más amplio donde pueda captarse el sentido histórico de la acción colectiva contenciosa en estudio.

Por otro lado, este enfoque impide mirar cómo en estas interacciones y disputas se juegan otras racionalidades, producto de procesos de construcción de identidades colectivas distintas a las reconocidas en la esfera pública formal. Esta mirada es producto del posicionamiento teórico – epistemológico que subyace a las teorías de la movilización política, según el cual la realidad es un supra – sistema conformado por múltiples subsistemas, uno de los cuales es el sistema

político, que delimita la arena en la que debutan los movimientos sociales. Por ello, la investigación sobre la acción colectiva se acota a este sistema haciendo abstracción de los demás. En consecuencia, no se toman en cuenta las raíces sociales ni culturales de lo político. Esto debilita la capacidad analítica de estas teorías para dar cuenta de los procesos de gestación de los actores que disputan en la arena política del nivel meso de la realidad social. Una consecuencia de este abordaje es que la sociedad civil no sea vista como un polo de poder, fuerza y dinamismo donde se fraguan relaciones que gestan la acción colectiva (Ghon 2006). Se presta poca atención a las dinámicas que surgen en la vida cotidiana, específicamente en distintas redes de relaciones creadas para motivos distintos a los de la movilización, pero que son los espacios donde se surgen los sentimientos de solidaridad y pertenencia y donde se construyen marcos interpretativos que motivan a la movilización. Autores como McCarthy (1999) y Tarrow (2012) las mencionan y contemplan su importancia, a pesar de ello, en el contexto general de la teoría ocupan un lugar tangencial ante el privilegiado puesto que tiene el análisis de las estructuras de organización, que se desarrollan en el nivel meso de la realidad y que interactúan con el sistema político. Cuando el análisis de la dimensión meso de la acción colectiva se complementa con el abordaje de la su dimensión micro, en los términos en que se ha planteado en el apartado anterior, estas falencias pueden ser superadas.

2.3 El nivel macro de la acción colectiva

El nivel macro de análisis de la acción colectiva tiene como objetivo insertarla en el devenir histórico. Para ello es preciso analizar los procesos de construcción de hegemonía y contrahegemonía en los que se inscribió e identificar los proyectos histórico - políticos de los que fue tributaria, durante el período de estudio. Este abordaje se enmarca en la teoría de la hegemonía de Antonio Gramsci la cual permite, no solo encuadrar la acción colectiva en la lucha de clases en torno a proyectos políticos en disputa, donde la perspectiva de la agencia no se pierde, sino que se la articula dialécticamente con los determinantes estructurales e incursiona en el papel del Estado en este proceso.

La teoría sobre la hegemonía de Antonio Gramsci es un conjunto de categorías articuladas en un sistema conceptual que trata de dar cuenta de la forma cómo el poder se constituye, se mantiene y manifiesta en la sociedad capitalista moderna. La comprensión de cada una de ellas es posible

solamente en relación con las demás (Acanda 2002). Para la descripción de esta teoría, siguiendo a Texier (1979) hay que tomar en cuenta ciertos principios metodológicos que se detallan a continuación.

En primer lugar, se debe tener presente el concepto de bloque histórico que alude a la unidad orgánica entre estructura y superestructura, donde la primera es primaria y condicionante pero la segunda está permanentemente activa, siendo desde esta que opera la transformación de la primera. El carácter dialéctico de esta unidad permite captar el paso del momento económico hacia el momento político, el movimiento histórico desde su origen, hasta su expansión en la esfera ético – político, a través de la praxis, reconociendo el carácter determinante de las condiciones económicas (Texier 1979). Respetar este principio es fundamental para poder percibir la unidad de la historia. La articulación entre la superestructura y la estructura da al análisis de cualquier elemento de la superestructura su organicidad y permite superar tanto el determinismo económico como el voluntarismo. Este paso es posible gracias a que el ser humano, cuando produce sus condiciones materiales de vida, se produce a sí mismo, es decir produce su subjetividad, desde la cual luego actúa en la esfera ético - política donde toma consciencia del conflicto existente y actúa sobre las mismas condiciones y relaciones sociales de producción que lo generaron (Acanda 2001; Texier 1979).

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la relación entre los distintos momentos o aspectos dentro de la superestructura que son contradictorios pero complementarios: coerción / persuasión; fuerza y consenso; dominación y liderazgo, dictadura y hegemonía; sociedad civil y sociedad política (Estado). La distinción entre ellos es solamente analítica puesto que en la realidad histórica se encuentran orgánicamente unidos, no se los puede separar. Aplicando este criterio a la teoría sobre la hegemonía de Gramsci no se puede hacer abstracción del momento ético político respecto al económico – político lo que a nivel del Estado significa que no se puede separar la sociedad política de la sociedad civil y a nivel de las políticas, las dirigidas a la persuasión y consenso de aquellas cuyo objetivo es la coerción (Texier 1979).

Partiendo del concepto de bloque histórico, Gramsci define sociedad civil como un aspecto del Estado visto en forma integral, es decir que incluye tanto al aparato de coerción, la sociedad

política, como al de creación de consenso, la sociedad civil, por medio de los cuales la clase en el poder dirige la sociedad basada en su consentimiento (Texier 1979, 63). Por ser dialécticas las relaciones que se dan entre la infraestructura y la superestructura, todas las actividades de esta segunda tienen un carácter histórico de clase y en particular las intelectuales y morales que usualmente tienen una relación indirecta con el gobierno. Esta concepción permite a Gramsci desarrollar el concepto de intelectuales orgánicos, que son aquellos cuya actividad se vincula a los grupos fundamentales de la producción y por medio de ellos a la infraestructura económica (Texier 1979, 63). Otra consecuencia del carácter de clase de la superestructura es que sus actividades no pueden ser disociadas. Por lo tanto, el Estado, entendido en forma integral como la sumatoria de sociedad civil y sociedad política, tampoco puede ser separado en sus partes, lo que implica que el Estado es “hegemonía protegida por la armadura de la coerción” (Texier 1979, 64).

La categoría hegemonía se refiere a la capacidad de las clases dominantes para establecer o preservar su liderazgo intelectual y moral por medio del cual pueden dirigir y conducir a la sociedad entera recurriendo al consenso y no solo a la coerción (Acanda 2002). El ejercicio de la hegemonía por un grupo social se da cuando confluyen tres elementos: (1) La clase social, que aspira a ejercer la hegemonía, es una clase fundamental del proceso productivo, es decir, porta una propuesta nueva de relaciones de producción que implican un nuevo patrón de desarrollo de las fuerzas productivas (2) Esta clase debe lograr establecer una alianza con otros grupos sociales en la que garantiza la primacía de sus intereses económicos sin sacrificar los de los demás (3) La clase dominante debe ejercer el liderazgo intelectual y moral en torno a una nueva concepción del mundo que aparece como superior a las anteriores (Texier 1979). Estos elementos económico, político e ideológico se perciben como una unidad cuando se da una lucha por la hegemonía que precede al establecimiento de un nuevo tipo de Estado (Texier 1979, 65).

La lucha por la hegemonía se da cuando una clase, fundamental para la economía, logra trascender los límites de sus intereses económicos corporativos y mira la posibilidad de que éstos puedan ser asumidos por los grupos subalternos. A partir de ese momento surge un enfrentamiento a nivel ideológico entre la propuesta de esta clase y otras, teniendo que ser la suya sola o una combinación con algunas de ellas la que prevalece y se propaga por toda la sociedad,

logrando que su concepción del mundo sea la que pauta el pensamiento general. De lo que trata esta lucha por la hegemonía es contar con alianzas lo suficientemente amplias para aislar a la clase dominante en el poder y asegurar su control por parte del nuevo bloque del poder. Esta lucha se da en la sociedad civil a través de los partidos políticos, organizaciones sociales de diverso tipo, medios de comunicación y múltiples espacios de construcción de la opinión pública. Se puede captar su trascendencia cuando se tiene presente que la solidez del aparato del gobierno (sociedad política) depende de la consistencia de una sociedad civil que lo sustenta (Texier 1979, 65).

La sociedad civil, según Gramsci, se encuentra en la superestructura. Es el conjunto de relaciones sociales prácticas e ideológicas que se establece en base a un tipo de relaciones sociales de producción. Incluye el comportamiento humano tanto respecto a la dimensión ético – política, donde se fragua la comprensión del mundo y una forma de vida, como a la económica pues construye el tipo de *homo oeconomicus*, que las relaciones de producción requieren. Como dice Texier (1979) es el objeto, el sujeto y el escenario donde se dan las actividades de la superestructura las cuales se llevan a cabo en formas que combinan en grados distintos, dependiendo de la situación, los mecanismos tanto de los aparatos de hegemonía como de los de coerción (Texier 1979,71). No existe oposición entre estos dos aparatos, se complementan y refuerzan pues comparten el objetivo por el cual existen. Durante períodos de cambio se trata de la transformación del bloque histórico – político vigente y de la construcción de uno nuevo que permita la implantación de nuevas relaciones de producción. En períodos de estabilidad el objetivo es mantener el bloque histórico vigente (Texier 1979). La forma puede variar dependiendo de la combinación entre hegemonía o dictadura, pero están identificadas y articuladas en una unidad orgánica dialéctica cuya esencia (contenido) es la misma.

La sociedad civil no es el espacio donde solamente se fragua la aceptación de la dominación sino también donde se la desafía. La reflexión política de ciertos sectores les permite cuestionar las formas dominantes de ver el mundo, no solo porque existen discrepancias a nivel ideológico sino porque éstas expresan una diversidad de actores cuyos intereses no coinciden necesariamente con los de la clase dominante. El grupo detentador del poder logra construir su hegemonía cuando integra todas estas visiones diversas en un proyecto que, respondiendo a sus intereses, consigue

que los otros sectores se vean reflejados en el mismo (Acanda 2001). Gramsci contempla la posibilidad de construir contrahegemonía a partir de un pensamiento crítico que replantee el sentido común, rescate los elementos de humanización y racionalidad que éste posee y elabore una nueva propuesta. Este proceso es paulatino y se da en los intersticios sociales donde se deconstruye la hegemonía de la clase dominante (Acanda 2007).

La perspectiva de Gramsci se basa en una noción particular del ser humano según la cual este es un complejo de relaciones sociales de tipo orgánico puesto que es parte de una totalidad social y dialéctica. Algunas de éstas son necesarias, dadas fuera de su voluntad, como las relaciones de producción en las que se encuentra inserto; las otras son producto de sus opciones como sucede en la esfera ético – política. Tanto las primeras como las segundas son activas, todas pasan por su consciencia y por su agencia. Esto significa que el ser humano hace su historia y puede transformarse a sí mismo en la medida que transforme el complejo de las relaciones en las que se encuentre inserto (Texier 1979). De esta forma Gramsci coloca a la agencia del ser humano en el centro de la historia que se despliega y manifiesta en los tres niveles analíticos de la realidad social: el micro, el meso y el macro, los cuales constituyen una totalidad dialéctica y existen en la realidad totalmente integrados.

Enmarcado en esta perspectiva teórica, Jean Lojckine (1979) tipifica a los movimientos sociales como expresiones de la lucha de clases donde se da una descomposición de la hegemonía dominante y la gestación de una contrahegemonía. Este autor define lo político como el ámbito encargado de la gestión de las relaciones sociales, pero también como “el lugar de la lucha de clases, o sea, un equilibrio inestable entre fuerzas sociales de intereses contrapuestos” (Lodjckine 1979, 287). Por otro lado, como espacio de construcción de contrahegemonía lo político es también “el lugar donde se efectúa la transición de un modo de producción a otro” (Lodjckine 1979, 287).

Un movimiento social se define, según Lodjckine (1979), a partir de “la capacidad que un conjunto de agentes de clases dominadas tiene de diferenciarse de los papeles y las funciones por las cuales la clase (o fracción de clase) dominante asegura su subordinación y dependencia

respecto del sistema socioeconómico vigente” (Lodjkin 1979, 288).³⁵ El movimiento social se opone a la clase dominante y al conjunto de su sistema hegemónico. Constituyen el punto más alto de la lucha de clases puesto que no solo se oponen a la clase dominante, sino que pueden construir una contrahegemonía en términos Gramscianos (Gohn 2006). Cabe aclarar que no todo movimiento social es movimiento revolucionario. Muchos movimientos se inscriben dentro de la hegemonía de la clase dominante (Lodjkin 1979).

Para Lodjkin (1979), un movimiento social es producto de la combinación de dos procesos:

- a. Un proceso de puesta en movimiento de clases, fracciones de clases sociales y de estratos sociales. La intensidad y la extensión (campo social) del movimiento social resulta de la combinación entre una base social y la organización del movimiento. Este análisis permite conocer la índole sociológica de las clases sociales puestas en movimiento: si es mixto, heterogéneo o diverso. También permite definir si el movimiento es local o nacional y esto es importante pues define el tipo de relación que se establece con el poder del Estado. Cuando es un movimiento nacional, se da un desafío directo al poder político de la clase dominante. Cuando la confrontación se da solo a nivel local, el movimiento puede transformarse en una crisis organizacional (lucha contra la burocracia central, por ejemplo) (Lodjkin 1979, 293).
- b. El proceso de paso de la puesta en movimiento a la apuesta política. Esto define el alcance histórico del movimiento puesto que de la relación con el poder político surge la posibilidad de transformación del sistema socioeconómico en el cual surgió el movimiento. Esto depende del tipo de relación que se da entre el movimiento y el partido: de subordinación del primero al segundo o viceversa o de alianza y convergencia del movimiento a un proyecto político que el partido impulsa y que implica la transformación de la naturaleza del poder del Estado (Lodjkin 1979, 294).

La apuesta política, según Lodjkin (1979) debe tener como objetivo la transformación del sistema social. De lo contrario estos movimientos son expresiones de tensiones y estancamientos dentro del orden constituido. El análisis del contenido ideológico y político de las

³⁵ La clave para que este concepto de movimiento social no encaje en las visiones funcionalistas ni sistémicas está en el énfasis en la capacidad de diferenciación puesto que esa es la condición para la formación de fuerzas contestatarias (Gohn 2006).

reivindicaciones expresadas por el movimiento social, de las acciones preconizadas y realizadas permitirá definir la apuesta real, o sea, la capacidad de impugnar la hegemonía política de la clase o fracción de clase dominante. El análisis implica ver las características de la combinación entre ideologías y prácticas políticas de la base social y de ideologías y prácticas de la organización que la ha puesto en movimiento (Lodjine 1979, 295). “Nunca la transformación de la situación de una clase dominada le permite desembarazarse espontáneamente de la supremacía de la clase dominante. Siempre es la combinación de la acción política de una organización de clase independiente y de su experiencia, la que le permite liberarse realmente de su sometimiento ideológico” (Lodjine 1979, 295).

George Rudé, historiador también inscrito en una perspectiva gramsciana, aporta al estudio de los movimientos sociales en dos aspectos relevantes: primero, trata de hacer una historia desde abajo, es decir rescata las voces de los sectores populares y, segundo, analiza el papel que tienen las ideologías en los movimientos sociales proponiendo una forma de entenderlas y abordarlas. Por ello las preguntas centrales que guían su indagación son: ¿Quiénes son los que se movilizan? y ¿Por qué lo hacen y cuáles son sus motivaciones? (Rudé 1978).

La composición de las “masas activas del movimiento popular” (Rudé 1978, 20) la aborda desde la teoría marxista de las clases sociales en función del momento histórico en estudio.³⁶ Este análisis lo contextualiza a través de la tipificación de las sociedades en las que se da la movilización que la hace partiendo del estudio de su estructura social, para luego pasar al análisis del marco político más específico.

Para Rudé la ideología es un instrumento de lucha y cambio social. Es un elemento constitutivo de una clase social (Gohn 2006). Su teoría de la ideología de la protesta popular se remite a Gramsci quien distingue entre ideologías históricamente orgánicas, que son necesarias para una estructura dada e ideologías arbitrarias, racionalistas o deseadas (Rudé 1981, 26). Las primeras constituyen el terreno sobre el que los seres humanos se mueven y adquieren consciencia de su lucha en un período histórico dado. Las segundas, están constituidas por todas las formas de

³⁶ En los estudios que realizó respecto al período preindustrial Rudé desarrolló la siguiente secuencia de indagación: los tipos de disturbio, las formas de acción, la espontaneidad y falta de organización, la dirección, la composición de las masas activas en el movimiento popular, las motivaciones o ideología de agitación (Rudé 1978).

pensamiento menos estructuradas que circulan en el pueblo llano, las que a menudo son contradictorias y confusas y que están conformadas por tradiciones populares, mitos y experiencias cotidianas, son las que Gramsci llama ideologías no orgánicas (Rudé 1981, 27). La utilidad de asumir este análisis de Gramsci sobre la ideología, según Rudé (1981), radica en que libera la noción de ideología de su vínculo exclusivo con las clases fundamentales de una sociedad industrial permitiendo abordar a las ideologías de otros grupos sociales entre los que se encuentran los campesinos, los artesanos y demás, que constituyen las capas subalternas, para luego incluir tanto a las unas como a las otras en los procesos construcción de hegemonías y contrahegemonías.

Los abordajes de los movimientos sociales realizados desde la perspectiva marxista – gramsciana tienen la fortaleza de establecer el nexo entre lo político y lo social. Esto es decurrente de su concepción de la realidad social como totalidad estructurada y dialéctica. Una consecuencia de este enfoque es que estudian los movimientos sociales como parte del proceso histórico de la lucha de clases y no como un fenómeno acotado desarticulado del todo social o solo enmarcado en el ámbito del sistema político. Se interesan en conocer la lógica social e histórica de su surgimiento y desarrollo. El sistema categorial hegemonía – contrahegemonía deviene la pieza clave que hace posible este abordaje.

2.4 El modelo analítico propuesto: una síntesis

El modelo analítico propuesto parte de una concepción de la realidad como una totalidad estructurada y dialéctica que se desarrolla y se va creando (Kosik 1976). Siguiendo a Marx, se asume que las relaciones sociales de producción estructuran la totalidad social. Los seres humanos al producir sus condiciones materiales de vida se apropian de ellas, las interiorizan y al hacerlo construyen su subjetividad. Entre producción y apropiación existe una relación dialéctica por ello el sujeto puede, a través de su agencia, modificar las relaciones de producción a partir de las cuales se constituyó (Acanda 2002).

Partiendo de estos supuestos, se asume como eje del modelo analítico a la definición de Alberto Melucci (1989 1999) de acción colectiva, que se inscribe en las teorías de la acción. Entiende a la acción colectiva como un proceso en permanente construcción producto del proceso de

constitución de la identidad colectiva. Este autor desmonta la visión de los movimientos sociales como una realidad empírica acotada, lo que le permite incursionar en los procesos de constitución de la acción colectiva y del actor como su protagonista. Para Melucci (1989) actor y acción colectiva se constituyen mutuamente en una correspondencia biunívoca. Este enfoque es pertinente para la construcción del objeto de estudio de la presente investigación puesto que su pregunta central gira en torno al proceso de constitución de los afiliados al SSC como actor social y al papel del Estado en el mismo.

Por otro lado, Melucci (1995) identifica en este proceso dos momentos: el de la latencia, sumergido en las interacciones de la vida cotidiana y el de la visibilidad que se remite a la movilización pública aprehensible empíricamente y que se sustenta en la anterior. La discriminación entre estos dos momentos permite, por un lado, incursionar en la dimensión escondida que se despliega en la vida cotidiana y corresponde al momento de latencia y por otro, abordar el momento público de la misma. La separación analítica entre estos dos momentos ayuda a diferenciar entre los procesos que corresponden a cada uno de ellos y rastrear sus vínculos.

Para el caso de estudio la identificación de la existencia de un momento de latencia de la acción colectiva posibilita la indagación sobre la forma, el contenido y el significado que tiene la política de aseguramiento del SSC para los procesos de construcción de la identidad colectiva, cuyo producto es la acción colectiva. Esta política se traduce a nivel micro en servicios específicos de atención de salud y de prestaciones sociales, por medio de los que se establecen interacciones entre los prestadores y los afiliados al SSC, a través de las cuales se crean sentidos y significados que subyacen y sustentan a la movilización pública de la acción colectiva.

Asumiendo esta definición de acción colectiva se establecen tres niveles para su indagación: el micro, el meso y el macro. El primero corresponde a su momento de latencia. Para su abordaje se ha tenido como eje las propuestas de Melucci (1989 1995) integrando a las mismas las desarrolladas por los interaccionistas simbólicos como Blumer (1982), Turner (1983) y Killán (1984) respecto a los procesos de construcción de sentido y significado y Goffman y Gamson en relación con los encuadramientos interpretativos y los aportes de autores inscritos en la teoría de

los procesos políticos, que reconocen la existencia de estructuras de micromovilización que operan en la vida cotidiana (McCarthy, 1999). La identificación de que en la fase de latencia existe un proceso de encuadramiento interpretativo, que se realiza desde la perspectiva de los actores y se articula con los marcos interpretativos construidos, a nivel meso, por los agentes de las estructuras de movilización que operan en él, es fundamental pues constituye el nexo central entre los niveles micro y meso de la acción colectiva.

Los procesos de gestación de la identidad colectiva en la fase micro de la acción colectiva se dan en sujetos insertos en relaciones de producción específicas, que en el caso de estudio aluden a las de la economía campesina, a partir de las cuales han construido su subjetividad (Acanda 2001; Texier 1979; Rudé 1981) y desde la que entran en interacciones simbólicas con los demás. Estos sujetos portan un hábitus (Bourdieu 1997) y tienen una experiencia (E. P. Thompson 1981). De esa forma, en el nivel micro de la realidad operan sujetos históricos, cuya subjetividad se ha construido a partir de las relaciones de producción y estructuras de dominación en las que se encuentran insertos y desde la cual despliegan su agencia con toda la potencialidad para transformarlas.

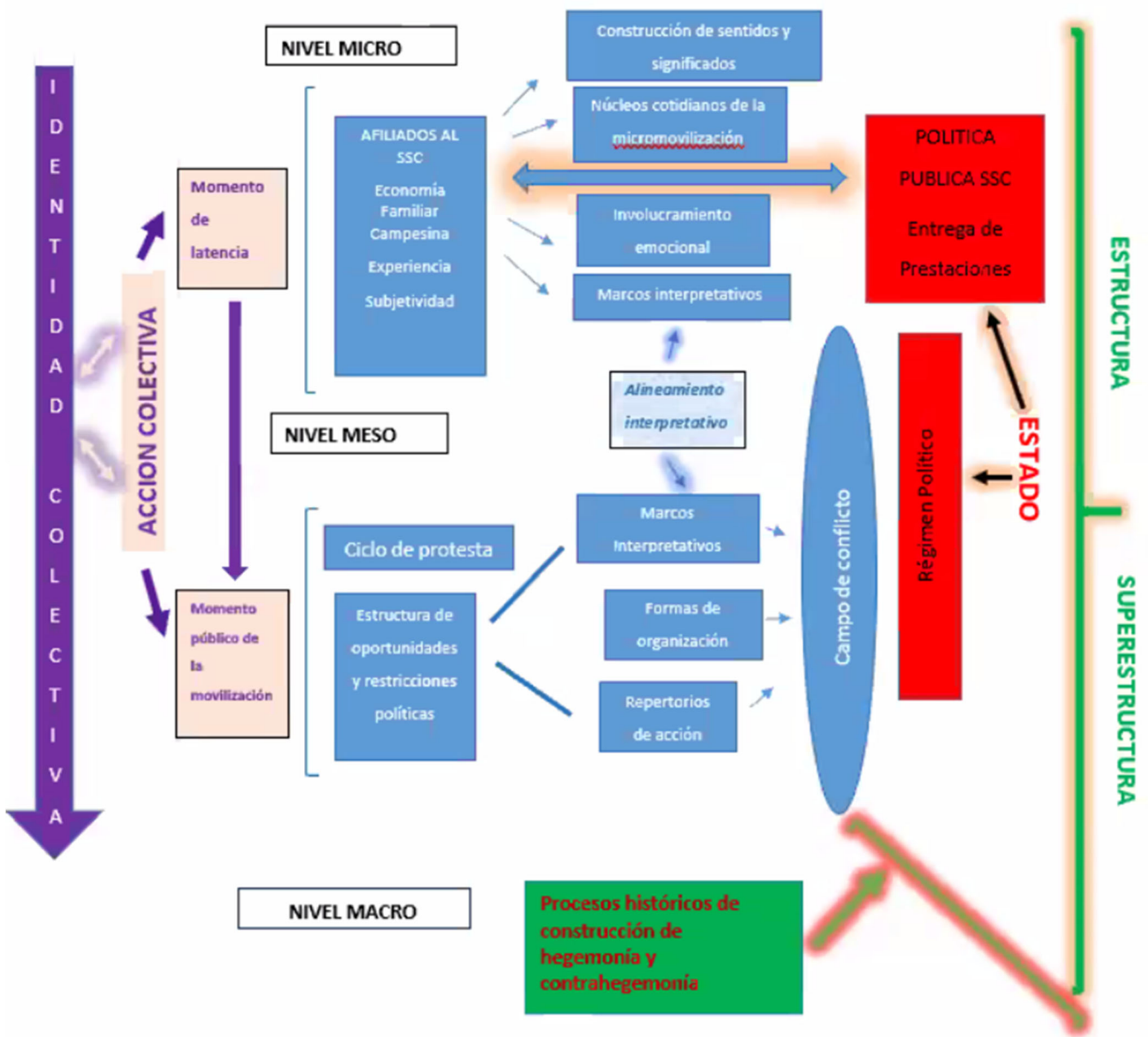
El segundo nivel corresponde a la fase pública de la acción colectiva, empíricamente visible, donde la identidad colectiva sigue su proceso de construcción. Para su análisis se ha recurrido a la teoría de la movilización política o del proceso político debido a que se inscribe en las teorías de la acción, tiene como referente privilegiado de su análisis esta fase empíricamente aprehensible y propone un abordaje sistemático de la misma (Tarrow 2012; Tilly 2008; McAdam, McCarthy y Zald 1999; Kriesi 1999; Rucht 1999; Benford y Snow 2000). Desde esta corriente se definen cuatro elementos que convergen en el desarrollo de la fase pública de la acción colectiva: oportunidades y restricciones políticas, estructuras de movilización, repertorios de acción y marcos interpretativos.

El tercer nivel corresponde al nivel macro de la acción colectiva, donde ésta se inserta en la totalidad histórica, específicamente en los procesos de construcción de hegemonía y de contrahegemonía (Acanda 2001; Texier 1979). Para ello se ha tomado como eje analítico la teoría de la hegemonía de Antonio Gramsci (Acanda 2001; Texier 1979) y los aportes de los trabajos

de Lodjkin (1979) y Rudé (1981) sobre los movimientos sociales inscritos en esa misma perspectiva teórica. En este nivel de análisis de la acción colectiva de los afiliados al SSC se logra identificar los proyectos histórico - políticos de los que fue tributaria y su papel en la construcción de los procesos de hegemonía de las clases dominantes y contrahegemonía, por parte de los sectores subalternos movilizados en el período de estudio. Este tipo de abordaje en el nivel macro del modelo analítico permite superar la ausencia de la perspectiva histórica que tienen tanto la teoría de la identidad de Melucci (1989) como la del proceso político, las cuales informan tanto al nivel micro como meso del modelo teórico propuesto.

A lo largo del diseño del modelo analítico se ha vigilado la consistencia epistemológica incorporando enfoques teóricos inscritos en las teorías de la acción. Para cada nivel analítico se ha recurrido a propuestas teóricas que aporten al análisis de los procesos particulares y específicos de cada uno de ellos sin que dificulten su articulación a una totalidad histórica y dialéctica. De esta forma, se ha construido un modelo analítico que tenga a la vez una capacidad explicativa de los procesos de gestación y desarrollo de la acción colectiva como heurística para el estudio sistemático del caso particular que nos ocupa. A continuación, se presenta su esquema.

Figura 2. 1 Esquema del modelo analítico para el estudio de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino



Capítulo 3

El nivel micro de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino: el momento de latencia

El nivel micro de la acción colectiva corresponde a la mayor parte de lo que Melucci (1989) denomina fase de latencia de los movimientos sociales. Se encuentra sumergida en las relaciones de la vida cotidiana y constituye la base de sustentación de la fase pública de los mismos. En este nivel se activan redes de relaciones a través de las cuales los actores se comunican, construyen sentidos y solidaridad. Estas redes corresponden a lo que McCarthy (1999) denomina “núcleos socioestructurales cotidianos de micromovilización”, cuya función primaria no es la movilización, pero dentro de las cuales ésta se gesta y logra expresarse públicamente, en forma oportuna, cuando aparecen condiciones que implican oposición y conflicto (Melucci 1989, 71).

Dentro de las estructuras de micromovilización McCarthy incluye a “las unidades familiares, redes de amigos, asociaciones voluntarias, centros de trabajo y elementos de la propia estructura del Estado” (McCarthy 1999, 206). La política de seguridad social y los mecanismos desarrollados para su implementación, a través de las formas específicas de aseguramiento, implican formas de organización de la prestación de servicios de atención de las contingencias, que pueden haber incidido de diversas maneras en la gestación de la acción colectiva. La pregunta central del presente estudio gira justamente en torno al papel que estas formas de organización tuvieron en la gestación de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino. Por ello es pertinente estudiar la interrelación que se dio entre los afiliados al Seguro Social Campesino y el modelo de prestación de servicios de este seguro, a fin de comprender los mecanismos por medio de los cuales se generaron formas compartidas de solidaridad y un sentido de pertenencia. Para ello, a continuación, se efectuará una descripción del Seguro Social Campesino como política pública, para luego abordar la interrelación que se desarrolló entre los agentes del Estado encargados de ejecutarla y los/as beneficiarios/as.

Este análisis permitirá comprender el significado que tuvo para los campesinos la propuesta de privatización del IESS y por qué ésta devino en un agravio que no pudieron tolerar.

3.1 El Seguro Social Campesino: contexto de creación y expansión de la cobertura

La preocupación por la extensión de cobertura de la seguridad social a la población rural, específicamente a los campesinos que habitaban el territorio ecuatoriano, se manifestó desde la tercera década del siglo XX. Federico Páez, mediante Decreto Supremo No. 12 se expidió la Ley/1935, de 2 de octubre, del Seguro Social Obligatorio (Registro Oficial No. 10, de 8 de octubre de 1935) donde sancionó el desarrollo de un Seguro Social Campesino. Posteriormente, en ese mismo año, decretó la creación de un timbre postal para incrementar los fondos destinados al mismo (Veloz 1993). Más tarde, en 1936 Pablo Arturo Suárez, director del Departamento Médico del Instituto Nacional de Previsión, presentó un proyecto de Ordenanza sobre las Misiones Sociales destinadas a atender a la población campesina, que fue aprobada pero no se la aplicó. En 1942 Carlos Andrade Marín elaboró un Plan para la aplicación de las Misiones Sociales, pero el financiamiento previsto fue suspendido. Posteriormente siendo director del Departamento Médico del Instituto Nacional de Previsión propuso un nuevo plan para crear dentro de esta entidad una sección encargada de desarrollar el Seguro Campesino, sin contar con el apoyo para ello (Mantilla, Abad y Nuñez 1992).

A fines de los cincuenta e inicios de los años sesenta se retomó el interés por la protección de la población rural desde una perspectiva desarrollista y modernizante, que pretendía impulsar el desarrollo capitalista del agro y calmar las luchas campesinas por la tierra y salarios (Velasco 1979). En este mismo período a nivel internacional la experiencia de la Revolución China y de la Revolución Cubana hizo que las agendas de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera abran un espacio importante para el apoyo al desarrollo rural y a la integración de los campesinos e indígenas a la sociedad moderna. Los objetivos que se buscaban eran: disminuir la conflictividad rural, conjurar el peligro revolucionario y reorientar el desarrollo en función de las nuevas necesidades de acumulación y reproducción del capital internacional después de la segunda guerra mundial (Velasco 1979; Mantilla, Abad y Nuñez 1992). Estrategias como la de la Alianza para el Progreso, que pautaron las políticas de desarrollo rural de ese período se enmarcaron en estos objetivos.

En este contexto, durante el gobierno de Camilo Ponce, mediante el Decreto Ejecutivo No. 137/1956, de 27 de octubre, (Registro Oficial No. 47 del 27 de octubre de 1956), se constituyó un

Comité Ejecutivo para el desarrollo e integración del campesinado. Apenas posesionado el presidente Velasco Ibarra, este decreto fue derogado y sustituido por otro que creaba la “Campaña de Integración del Campesinado a la vida nacional” (Mantilla, Abad y Nuñez, 1992). Posteriormente, la Junta de Gobierno instaurada en 1963, que promulgó la Primera Ley de Reforma Agraria, expidió el Decreto Supremo 517/1963, de 19 de septiembre (Registro Oficial No.65 del 26 de septiembre de 1963) mediante el cual se fusionaban las Cajas de Previsión en la Caja Nacional del Seguro Social y se establecía en su Artículo 5, literal (a), que el Instituto Nacional de Previsión debía “ampliar y extender el régimen del Seguro General Obligatorio a los trabajadores agrícolas, artesanos, trabajadores de servicio doméstico, trabajadores a domicilio, profesionales y en general a todos los grupos laborales que necesiten protección”. Si bien la expedición de normas y resoluciones fue fecunda durante estos años, muy pocas pasaron a ponerse en práctica.

Esta situación se transformó a partir del año 1968, durante el gobierno de Otto Arosemena Gómez, con la aprobación de la Resolución A-91 del Instituto Nacional de Previsión mediante la cual se aprobó un Plan Piloto del Seguro Social Campesino. Su implementación se inició a partir del 8 de septiembre de ese mismo año en cuatro comunidades campesinas del Ecuador: Guabug de la provincia de Chimborazo, Yanayacu de Imbabura, El Palmar en Guayas y la Pila en la provincia de Manabí (Barreiro 2004). La propuesta fue diseñada por técnicos nacionales con apoyo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) tomando en cuenta las particularidades de la población campesina a la que se dirigía³⁷. Sin embargo, después de este primer momento, durante el período comprendido entre 1968 y 1972, el Plan Piloto recibió muy poco apoyo de las autoridades nacionales y sectoriales y casi sucumbió (Cuvi 2003).

Con el advenimiento de la administración del General Guillermo Rodríguez Lara la propuesta de desarrollar la seguridad social para los campesinos tuvo un nuevo impulso en el marco de su

³⁷ En este período varios países de América Latina se encontraban desarrollando diversas modalidades de seguridad social dirigida a las poblaciones rurales. Ninguno de esos proyectos y programas ha perdurado hasta el presente. La experiencia ecuatoriana es una excepción al respecto.

La propuesta del Plan Piloto del Seguro Social Campesino fue elaborada por un equipo nacional liderado por la Economista Fabiola Cuvi, funcionaria del Seguro Social ecuatoriano. La necesidad de superar dos obstáculos, orientaron su diseño: primero, tener como población objetivo a trabajadores del campo no asalariados, sin patrono, temporales y de muy bajos ingresos y, segundo, la dispersión y falta de accesibilidad de esta misma población (Cuvi 2003).

intención de promover el desarrollo del campo. En este contexto, mediante el Decreto Supremo 307/1973, de 27 de marzo (Registro Oficial No. 279 de 4 de abril de 1973), se dispuso la extensión de este Plan Piloto a nuevos grupos de la población rural, en función de un plan quinquenal específico³⁸. Se le asignó explícitamente contribuciones del Presupuesto General del Estado progresivas para los siguientes cinco años, no menores a 15 millones de sucres por año.

Posteriormente, con el retorno a la democracia, Jaime Roldós Aguilera envió un proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional y sancionado por su sucesor Oswaldo Hurtado Larrea, que permitió dar un paso importante en la consolidación del Seguro Social Campesino. Por medio de esta Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981) se dispuso la progresiva ampliación de: “.....la protección del Seguro Social Campesino a todos los miembros de las familias pertenecientes a las comunas, cooperativas, asociaciones, comités o cualquier otras formas similares de organización popular campesina; y a las familias que sin pertenecer a ninguna forma de organización popular, manifiesten voluntad de afiliarse al Seguro Social Campesino”. Además, como se establece en su artículo 13, se dotó a este régimen especial de seguridad social de una estructura administrativa consolidada y de mayor jerarquía que las anteriores al crear la Dirección Nacional del Seguro Social Campesino, responsable de la dirección ejecutiva del programa y la Comisión Nacional del Seguro Social Campesino, como órgano rector encargado de fijar las políticas, normas y reglamentos y de aprobar los planes y presupuestos anuales.

La evolución de la cobertura del Seguro Social Campesino da cuenta del proceso de fortalecimiento de este Programa en particular desde 1973 hasta 1988³⁹ después de lo cual sigue aumentando a un ritmo menor hasta el año 1998, como lo muestra la Tabla 1.⁴⁰ A la par del incremento de la población afiliada creció también el número de dispensarios médicos rurales. A

³⁸ De acuerdo con este plan se debían incorporar 10 comunidades en 1973, 15 en 1974, 20 en 1975, 25 en 1976 y 30 en 1977.

³⁹ Es interesante señalar que en el Plan Quinquenal 1982 – 1986, que se diseñó para aplicar la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino promulgada en 1981, se estableció como meta la ampliación de cobertura de este Seguro a “un millón de personas agrupadas en 2250 organizaciones que serían atendidas por 900 dispensarios” (Córdova 1985). Si bien esto no se cumplió en el tiempo definido por el Plan Quinquenal se llegó cerca de esta meta en el año 1998.

⁴⁰ Hasta 1972 se mantuvieron incorporadas al sistema solamente las cuatro comunidades con las que inició el Plan piloto. A partir de 1973 se da un incremento de las organizaciones incorporadas (Ver Anexo 1).

partir de 1998 se dio una lenta disminución de la población afiliada, lo que puede deberse a múltiples razones, cuyo análisis escapa el objetivo del presente estudio⁴¹. Sin embargo, puede mencionarse como un factor importante de ello a la migración.

Tabla 1: Población afiliada al Seguro Social Campesino y número de dispensarios. Ecuador 1968-2003

Año	Población	Porcentaje de incremento respecto a cinco años antes	Dispensarios
1968	2.523	-	4
1973	8.251	227%	12
1978	72.963	784%	60
1983	189.039	159%	178
1988	517.463	174%	456
1993	820.166	58%	546
1998	978.194	19%	572
2003	850.771	-13%	577

Fuente: Barreiro, Pedro. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*

La importancia del número de afiliados al Seguro Social Campesino respecto al total de la población rural también se incrementó a partir de su creación como lo muestra la Tabla 2, llegando a cubrir al 19,81% de la población rural en el año 2001.

Tabla 2: Porcentaje de la población afiliada al Seguro Social Campesino respecto al total de la población rural según año censal. Ecuador 1974 – 2001.

Año	Población rural	Población afiliada	
		No.	%
1974	3.822.988	16.334	0,43
1982	4.092.350	120.516	2,94
1990	4.302.331	61.4921	14,29
2001	4.725.253	935.924	19,81

Fuentes: Barreiro, Pedro. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*.

⁴¹ En el Anexo 1 se puede mirar el detalle anual de la evolución de la población afiliada al Seguro Social Campesino para el período 1968 – 2003.

3.2 Los beneficiarios del Seguro Social Campesino

De acuerdo con el Plan Piloto del Seguro Social Campesino, los beneficiarios de este seguro eran los miembros de las comunas jurídicamente constituidas. En palabras de Fabiola Cuvi se trataba de “... campesinos autónomos que viven en comunas campesinas y que se dedican a faenas agropecuarias para autoconsumo y pequeño comercio” (Cuvi 1975, 41). Posteriormente, la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981), amplió la posibilidad de pertenecer a este Seguro al incluir, en su artículo 1, a más de los miembros de las comunas a los de otros tipos de organizaciones como las “...cooperativas, asociaciones o cualquier otra forma de organización popular campesina” e incluso al permitir el involucramiento de “.....familias que sin pertenecer a ninguna forma de organización popular manifiesten la voluntad de afiliarse al Seguro Social Campesino”. En los dos marcos normativos citados, que rigieron durante el período del presente estudio, la condición para ser beneficiario del SSC era ser campesino sin relación de dependencia y preferentemente miembro de una organización social de cualquier tipo⁴².

El Seguro Social Campesino atendía prioritariamente a la población rural del país y dentro de ésta a la más pobre. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del Ecuador, realizada por el INEC en el año 1995, el 93,76% del total de la población afiliada al Seguro Social Campesino se encontraba en el área rural, en el caso de la Sierra era el 96,7% y en el de la Costa el 91,59% (Tabla 3).

Tabla 3: Distribución de los afiliados al Seguro Social Campesino según área de residencia. Ecuador 1995.

Área	Afiliados al seguro social campesino					
	Total		Urbano		Rural	
	No.	%	No.	%	No.	%
Sierra	355.846	100	11.890	3,34	343.956	96,7

⁴² Este requisito dejó de ser obligatorio en la Ley 55/2001, de 27 de noviembre, de Seguridad Social (Registro Oficial No. 465 del 30 de noviembre de 2001), según la cual: “Son beneficiarios del Seguro Social Campesino el jefe de familia, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o en algún otro momento anterior a la solicitud de prestación con una antelación no menor a tres meses” (Art. 128).

Costa	475.796	100	40.037	8,41	435.759	91,59
Total	831.642	100	51.927	6,24	779.715	93,76

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida 1995. Tomo 1

Nota: No se incluye la Amazonía puesto que no existen datos desagregados por área para ese año. Galápagos no fue incluida en esta encuesta.

De acuerdo con los datos provenientes de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998, donde a diferencia de la del año 1995 se incluyó una desagregación por área de la Amazonía, en ésta última región el 94% de la población afiliada al SSC estaba en el área rural y 6% en la urbana (Pacheco 2002).

Según esta misma encuesta del año 1995 más del sesenta por ciento de toda la población cubierta por el Seguro Social Campesino pertenecía al quintil uno y dos de ingreso per cápita de los hogares (Tabla 4).

Tabla 4: Distribución de los afiliados al Seguro Social C según quintil de ingreso per cápita de los hogares. Ecuador 1995

Quintil	Afiliados al Seguro Social Campesino	
	No.	%
1	354.093	40,42
2	190.756	21,77
3	168.107	19,19
4	119.081	13,59
5	44.094	5,03
TOTAL	876.131	100,00

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida 1995. Tomo 1

Cuando se desagrega a la población afiliada al SSC según región de residencia y por quintiles de ingreso se aprecia que en la zona rural, tanto de la Costa como de la Sierra, la mayor parte de la población afiliada al SSC pertenece a los quintiles 1 y 2. En la zona urbana de ambas regiones el número de afiliados al SSC es mucho menor y pertenecen preferentemente a los quintiles 3, 4 y 5. Para la Amazonía no se cuenta con información desagregada por zona, los datos totales de esta región muestran que la mayor parte de los afiliados al SSC pertenecen al quintil 1 y 2 (Tabla 5).

Tabla 5: Distribución de los afiliados al Seguro Social Campesino según quintil de ingreso per cápita de los hogares por región y área. Ecuador 1995.

Quintil	Afiliados al Seguro Social Campesino									
	Sierra				Costa				Amazonia	
	urbano		rural		urbano		rural		Total	
	no.	%	no.	%	no.	%	no.	%	no.	%
1	333	2,8	192438	55,95	3052	7,62	144755	33,22	13515	30,38
2	407	3,4	68659	19,96	6539	16,33	104623	24,01	10528	23,66
3	2062	17,3	51933	15,10	15087	37,68	88677	20,35	10348	23,26
4	2777	23,4	20725	6,03	8080	20,18	79746	18,30	7753	17,43
5	6311	53,8	10201	2,97	7279	18,18	17958	4,12	2345	5,27
TOTAL	11890	100	343956	100	40037	100	435759	100	44489	100

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida 1995. Tomo 1

Nota: No existe información sobre Amazonía desagregada por área. Galápagos no fue incluida en esta encuesta.

A partir de los datos analizados se puede afirmar que el Seguro Social Campesino cubría sobre todo a la población rural y dentro de ella a la más pobre, siendo más marcada esta situación en la región de la Sierra. Un estudio de la incidencia distributiva del gasto en salud realizado con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1994 muestra que, para ese momento, el único servicio claramente focalizado hacia los sectores de menores recursos era el Seguro Social Campesino, lo que es congruente con lo afirmado anteriormente (Jara, Villafuerte y Younger 1996).

En Ecuador de 1995 solo un 19% de la población pobre rural se dedicaba a actividades no agrícolas⁴³ como actividad principal y un 38% como ocupaciones complementarias (World Bank 1995). La población cubierta por el Seguro Social Campesino, en el período en estudio, estaba predominantemente ocupada en la agricultura y en menor escala en la pesca, el comercio y la artesanía (DeRoeck et al. 1995)⁴⁴.

⁴³ Este estudio incluye entre las actividades no agrícolas del área rural a la pesca, minería, textiles, construcción, transporte, comercio, servicio doméstico, procesamiento de alimentos (World Bank 1995).

⁴⁴ Este estudio analiza una muestra propositiva no representativa de toda la población afiliada al Seguro Social Campesino. Estudia localidades de Costa, Sierra y Amazonía donde documenta por medio de una encuesta el perfil ocupacional de los afiliados al Seguro Social Campesino entre otras variables (DeRoeck et al. 1995).

En cuanto a las características étnico – culturales la población afiliada al Seguro Social Campesino es diversa. Su amplia cobertura en el territorio nacional hace que sean afiliados al este seguro poblaciones de campesinos indígenas, mestizos y negros.

3.3 Las características de la forma de aseguramiento del Seguro Social Campesino

El seguro es un mecanismo de protección financiera contra el riesgo de sufrir ciertas contingencias, como una enfermedad inesperada y cara o una discapacidad. También es una forma de ahorrar ciertos recursos para enfrentar contingencias predecibles como la vejez. Consiste en hacer un fondo con los aportes de un grupo de personas, que comparten el riesgo de sufrir dichos eventos, para financiar los costos financieros producidos por la ocurrencia de uno de ellos a cualquiera de los miembros del grupo. En el caso de los seguros de salud, a más de la protección financiera deben garantizar una protección ante la muerte o discapacidad, mediante el acceso a una atención de salud oportuna y efectiva. El aseguramiento tiene que ver con compartir un riesgo, disminuye la incertidumbre de un individuo o familia ante los costos que puede implicar una contingencia. Esta modalidad de financiamiento de la atención de los eventos fortuitos se basa en la tesis de que lo que no es predecible para un individuo puede serlo para un conjunto de individuos (Criel 1998).

El aseguramiento reduce la ansiedad que tienen las personas ante la incertidumbre de la ocurrencia de una contingencia. Los asegurados aspiran a tener un retorno que puede o no ser equivalente a su aporte, darse en el corto o el largo plazo, ser material o inmaterial (Criel 1998). Sin embargo, prevalece la solidaridad sobre la reciprocidad, puesto que a diferencia de la segunda los asegurados no esperan una equivalencia perfecta entre lo que han invertido y lo que reciben. El beneficio que recibe uno de los asegurados es la compensación general, el efecto redistributivo de esta forma de financiamiento es aceptado por todos (Criel 1998).

Existen varios tipos de aseguramiento dependiendo del sujeto de afiliación, del tipo de cobertura, de la forma de financiamiento, del conjunto de prestaciones que cubre, de la forma administrativa y del tipo de entrega de servicios. A continuación, se describen las principales características de la modalidad de aseguramiento del SSC.

El sujeto de afiliación al Seguro Social Campesino, desde el Plan Piloto iniciado en 1968 y luego durante la vigencia del Decreto de Extensión de su Cobertura, promulgado en marzo de 1973, fue la comunidad jurídicamente constituida y representada legalmente por el Cabildo de la Comuna (Cuvi 1975). Cada comuna recibía un número patronal. El “alcalde de la comuna o quien reciba el encargo” debía recolectar los aportes y hacer los pagos mensuales en la oficina correspondiente del Seguro Social Campesino (SSC 1982). Posteriormente en la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981), se enfatiza que los sujetos de afiliación son “los miembros de las familias pertenecientes a las comunas” pero a más de ello amplía el tipo de organizaciones elegibles al incluir a las “cooperativas, asociaciones, comités o cualesquiera otras formas similares de organización popular campesina”. Por otro lado, flexibiliza el requisito de pertenecer a una organización social campesina cuando establece, en su artículo 1, que es posible incorporar a “... las familias que sin pertenecer a ninguna forma de organización popular manifiesten voluntad de afiliarse al Seguro Social Campesino”. Esta última parte del texto fue modificada, durante el mandato del Ingeniero León Febres Cordero, abriéndose la posibilidad de que se afilien los “campesinos que no pertenezcan a estas organizaciones, pero manifiesten su voluntad de afiliarse al este sistema” (Veloz 1993, 80), abriendo la posibilidad de una afiliación individual.

A pesar de que estas últimas reformas introdujeron la posibilidad de que se afilien familias campesinas aisladas e incluso individuos, en la práctica, esto nunca se dio desde el inicio del Seguro Social Campesino hasta 1998. En este período, el sujeto de afiliación siempre fue la organización social⁴⁵ a diferencia del Seguro General, que cubría a los trabajadores y empleados en relación de dependencia, donde era el individuo. El requisito de suscribir un convenio entre la organización social y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como condición previa al inicio de la implementación del régimen del SSC, determinó esta forma de aplicación de la Ley.

Este tipo de afiliación tuvo consecuencias en la relación que se estableció entre el Estado y la sociedad civil. Por un lado, el Estado al reconocer a un sujeto colectivo como sujeto de afiliación ejerció su poder de nominación, que es una forma de poder simbólico que instituye identidades

⁴⁵ La organización recibía un número patronal que ostentaban todos sus miembros complementando unos dígitos que los identificaban individualmente (Cuvi 2003).

socialmente garantizadas y legítimas (Bourdieu 1999). Por otro lado, este tipo de reconocimiento dio inicio a una forma particular de interacción, a lo largo del proceso de implementación de la política pública de seguridad social, entre el Estado y este sujeto colectivo de derechos, que afianzó aún más su constitución como tal.

El tipo de cobertura que establecía la normativa del Seguro Social Campesino era familiar. Dentro de la familia se incluían a “los padres de familia, las madres de familia y a los hijos y demás personas que vivan con la familia campesina” (Cuvi 1975, 51). Se trataba de una definición amplia de familia que evitaba las exclusiones e iba más allá de los lazos consanguíneos. En estos casos, la membresía no se definía en términos burocráticos ni organizacionales, desde la perspectiva del asegurador, sino que era automática, para los que eran considerados parte de la familia, desde la perspectiva de los afiliados (Criel 1998).

Esta forma de aseguramiento se anclaba en la solidaridad familiar, cuyo fundamento es la existencia de una obligación moral de ayudar a los demás y opera tanto en eventos negativos, como las contingencias de enfermedad, invalidez o muerte y en eventos positivos y felices como los nacimientos, los bautizos, los matrimonios, entre otros. De esta forma, este tipo de aseguramiento se acoplaba al funcionamiento cotidiano de estas sociedades y contribuía a fortalecer sus redes sociales. Cabe señalar que este tipo de política de aseguramiento no toca ni altera las asimetrías que existen entre los/as miembros de la familia campesina (Criel 1998).⁴⁶

La cobertura del Seguro Social Campesino estaba en plena consonancia con el carácter familiar de la producción campesina. “La granja campesina es la unidad básica de la propiedad de producción, el consumo y la vida social de los campesinos. El individuo, la familia y la granja aparecen como un todo indivisible” (Shanin 1979, 217). El o la jefe/a de familia es un administrador de una propiedad colectiva familiar más que un propietario individual y vela por el bienestar de ese colectivo.

La experiencia con seguros de base familiar, especialmente en contextos africanos, ha mostrado la dificultad que tienen de superar su carácter local y ser proyectados a escala nacional debido a

⁴⁶ Una de esas asimetrías es la de género.

que esto elimina el carácter profundamente personal de la solidaridad, que se pone en práctica en este nivel y la sustituye por una solidaridad impersonal, instrumentada a través del Estado central (Criel 1998). El caso del Seguro Social Campesino es una evidencia de lo contrario al mostrar que fue posible articular los dos tipos de solidaridad, muy probablemente porque desde su inicio se combinaron y complementaron.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el paulatino y sostenido aumento del número de personas, familias, organizaciones y dispensarios del Seguro Social Campesino desde 1973 hasta 1998. En este último año había 978.194 afiliados pertenecientes a 196.224 familias y a 2.719 organizaciones (Tabla 6).

Tabla 6: Número de personas, familias, organizaciones y dispensarios del Seguro Social Campesino. Ecuador 1968 – 1998.

Año	Población	Familias	Organizaciones	Dispensarios
1968	2.523	611	4	4
1969	2.696	533	4	4
1970	2.699	514	4	4
1971	3.124	637	4	4
1972	3.077	630	4	4
1973	8.251	1.660	14	12
1974	16.344	3.129	31	18
1975	44.291	8.445	83	37
1976	54.496	10.052	111	44
1977	70.495	13.225	143	59
1978	72.963	13.686	156	60
1979	78.694	14.947	182	70
1980	107.900	20.872	263	100
1981	111.522	20.840	163	102
1982	120.516	22.843	285	111
1983	189.039	36.493	515	178
1984	305.822	59.210	894	301
1985	389.806	75.707	1.204	373
1986	431.911	83.199	1.320	399

1987	472.305	89.057	1.464	432
1988	517.463	96.319	1.572	456
1989	548.851	101.569	1.638	464
1990	614.921	113.391	1.780	487
1991	712.366	131.414	2.024	519
1992	786.410	145.739	2.223	540
1993	820.166	152.065	2.317	546
1994	866.142	163.335	2.450	559
1995	873.382	167.455	2.531	563
1996	871.919	167.331	2.576	565
1997	941.276	185.436	2.640	569
1998	978.194	196.224	2.719	572

Tomado de Barreiro, Pedro. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. Quito. PPL Impresores, 108.
Nota: Se ha omitido información posterior por estar fuera del período de estudio

El financiamiento del Seguro Social Campesino durante el período de análisis tuvo ciertas variaciones, sin embargo, a partir de su institucionalización a través de la promulgación del Decreto Supremo 307/1973, de 27 de marzo (Registro Oficial No. 279 de 4 de abril de 1973), combinó tres fuentes: las contribuciones de los afiliados al Seguro Social Campesino, del Estado y de los empleadores y afiliados al Seguro General Obligatorio. En la tabla siguiente se esquematiza la evolución del financiamiento al Seguro Social Campesino desde su creación hasta 1998.

Tabla 7: Fuentes de financiamiento del Seguro Social Campesino. Ecuador 1968 – 1998.

Norma	Fuentes y montos
Plan Piloto	Cabildo: 11 sucres por familia ⁴⁷
	Caja Nacional del Seguro: Recursos acumulados para el Seguro Social Campesino ⁴⁸ (33 dólares por familia)
Decreto Supremo 307/1973, de 27 de marzo (Registro	Cabildo: su cotización se definirá en base al “cálculo financiero que definirá el Departamento Matemático Actuarial... y en atención

⁴⁷ En esos años 18 sucres equivalían a un dólar.

⁴⁸ Se trata de los recursos que se habían acumulado para este Seguro desde los años treinta a través de disposiciones legales que permitieron destinar fondos para éste.

Oficial No. 279 de 4 de abril de 1973).	fundamentalmente a las condiciones económicas de cada comunidad”, artículo 3 del Decreto Supremo No. 307/1973, de 27 de marzo (Registro Oficial No. 279 del 4 de abril).
	Presupuesto General del Estado en función del Plan Quinquenal será el siguiente: 1973 5 millones de sucres 1974 5 millones de sucres 1975 7 millones de sucres 1976 10 millones de sucres 1977 15 millones de sucres 1978 en adelante: sobre los 15 millones en función del análisis financiero
Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981)	Aporte de la familia afiliada: 1% del salario mínimo vital de los trabajadores en general. ⁴⁹
	Estado: 0,30% de la materia gravada
	Asalariados afiliados: 0,35 de la materia gravada ⁵⁰ Empleadores: 0,35 de la materia gravada

Fuentes: Cuvi, Fabiola. 1975. “El Seguro Social Campesino en el Ecuador”. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*. Año XXIV. No.5.

IESS. 1982. *Seguro Social Campesino: La Legislación Actualizada al 15 de junio de 1982*.

Registro Oficial No. 279 de 4 de abril de 1973

Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981

A partir de las características de este financiamiento el Seguro Social Campesino puede ser tipificado como un seguro contributivo, puesto que recibe un aporte de sus afiliados el cual es pequeño en congruencia con su condición económica precaria; solidario, ya que cuenta con el aporte de los afiliados y patronos del Seguro General Obligatorio y subsidiado, porque siempre se contempló un aporte del Estado. Se trata además de un seguro voluntario, lo que implica un grado de autonomía en la decisión de afiliarse, tomando en cuenta que quien decide sobre la afiliación es la familia representada por el o la jefe de familia.

⁴⁹ El salario mínimo vital para 1981 era de 2500 sucres corrientes (Córdova 1982).

⁵⁰ Materia gravada es todo ingreso que puede ser cuantificado de forma pecuniaria y que ha sido recibido por la persona afiliada.

Las prestaciones que otorgaba el Plan Piloto del Seguro Social Campesino eran: medicina preventiva, atención a la enfermedad y accidentes, específicamente asistencia médica y farmacéutica y hospitalización, pensión de jubilación para el jefe de familia por invalidez permanente para todo tipo de trabajo (5400 sucres al año) y auxilio de funerales por un monto de 600 sucres. Este conjunto de prestaciones se mantuvo durante la aplicación del Plan Piloto y la extensión de su cobertura decretada en 1973. A partir de la expedición de la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981), a más de estas prestaciones se incluyó la atención odontológica y la pensión por vejez, en favor del jefe de familia, en un valor del 75% del salario mínimo vital. A este mismo valor se ajustó la pensión por invalidez total y permanente del jefe de familia y el auxilio de funerales se fijó en el 25% del salario mínimo vital (Cuvi 1975).

Las pensiones de jubilación por invalidez y vejez, así como la asistencia para los funerales no eran representativas en el período de estudio. En cambio, la prestación de salud era muy valorada puesto que la resolución de problemas complejos de salud siempre ha sido costosa, en particular cuando se trata de casos que requieran hospitalización.

Las características del Seguro Social Campesino descritas, específicamente que sea un seguro contributivo, voluntario, solidario y familiar le asemejan al modelo de las mutuas. Estas se caracterizan por ser solidarias en particular en torno a riesgos, en la mayor parte de las veces se crean a partir de lazos previos entre sus miembros y en muchos casos se vinculan con organizaciones sociales existentes como sindicatos, asociaciones de mujeres o de vecinos. El tamaño de los grupos suele ser pequeño, ya que la proximidad entre los miembros genera confianza y hace posible que funcionen mecanismos que garanticen transparencia en la gestión. Este último aspecto es también una desventaja de este modelo debido a que por el número limitado de participantes dificulta obtener un pool de recursos lo suficientemente grande para que pueda afrontar contingencias costosas (Criel 1998). En el caso del Seguro Social Campesino este último aspecto no se aplica puesto que recibe la solidaridad financiera de los afiliados y empleadores del Seguro General Obligatorio y participa del pool de riesgos de este seguro, al acceder a su red de servicios de salud de segundo y tercer nivel de complejidad. Además, si bien el sujeto de afiliación es la comunidad o la organización pequeña, sus aportes confluyen en un

fondo nacional que se complementa con los aportes solidarios del Seguro General Obligatorio y del Estado. Es decir, el Seguro Social Campesino comparte las características de las mutuas relacionadas con su estructuración y funcionamiento a nivel local, pero difiere de éstas al estar financiado por un fondo nacional, que instrumenta la solidaridad más allá de sus miembros y hace un pool de los riesgos a este nivel, compartiendo esta característica con los seguros sociales obligatorios.

3.4 La implementación de la política de aseguramiento del régimen del Seguro Social Campesino y la generación de espacios de activación y creación de núcleos socio estructurales cotidianos de la micromovilización

Los núcleos socio - estructurales cotidianos de micromovilización son grupos de diversa índole “cuya función primaria no es la movilización, pero ésta puede generarse en su seno” (McCarthy 1999, 206). Estas instancias que son parte de la vida cotidiana no solo explican el reclutamiento de participantes en la acción colectiva sino también la creación de sentido, de lazos de solidaridad y de redes de comunicación que operan cuando se ha decidido realizar una acción de protesta (McCarthy 1999).

La puesta en marcha de la política de aseguramiento del Seguro Social Campesino creó una nueva institucionalidad a nivel local que generó espacios socio - estructurales de micromovilización, donde se desarrollaron distintos tipos de interacción entre los operadores de la política y los sujetos hacia quienes esta iba dirigida. Estas interacciones, no se dieron en el vacío ni entre individuos sin historia sino en campos estructurados de poder en permanente redefinición y tuvieron distintos tipos de efectos, tanto en el proceso de constitución de actores sociales (identidades) como en la construcción de significados respecto a la política pública misma.

Para comprender cómo se ha dado este proceso en el caso del Seguro Social Campesino es preciso analizar los distintos momentos de su aplicación los cuales pueden sintetizarse en tres: la incorporación de organizaciones, la gestión del aseguramiento y la entrega de prestaciones.

3.4.1 La incorporación de las organizaciones

Esta fase corresponde a los procesos que se ponían en marcha desde el momento en que se iniciaba la promoción del Seguro Social Campesino, para fomentar la afiliación, hasta la suscripción del Convenio entre las organizaciones y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por medio del cual se iniciaba la aplicación de esta forma de aseguramiento. Las/os trabajadoras sociales eran los/as responsables del cumplimiento de esta fase del proceso de implementación del régimen de aseguramiento del SSC y lo hacían en estrecha relación con los líderes de las organizaciones sociales de la localidad.

La incorporación de comunas u organizaciones y asociaciones se hacía a partir de una solicitud que éstas tenían que dirigir al Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, donde debían expresar su voluntad de incorporarse a este régimen de aseguramiento (Resolución del IESS No. 113/ 1973, del 19 de diciembre, del Reglamento de aplicación del Plan Piloto del SSC). En muchos casos la iniciativa surgía estrictamente de las comunidades y en otros, se daba después de un proceso de reconocimiento que realizaban las trabajadoras sociales en zonas que ellas habían identificado a partir de un estudio socioeconómico y que las consideraban elegibles. Este proceso incluía, a más de la descripción detallada de la infraestructura existente y de las características demográficas, la identificación de las organizaciones existentes y la entrevista con los líderes locales. Solamente en los casos en que se lograba un acuerdo con éstos últimos se continuaba con el proceso de promoción del aseguramiento. La decisión de incorporarse en última instancia radicaba en la organización con sus líderes (Barreiro 1987; Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015). En la mayoría de los casos se trabajaba con las organizaciones existentes, solamente en algunos excepcionales era necesario crearlas (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

Después de presentada la solicitud el IESS la analizaba y la aprobaba, en particular en función de un estudio de los fines y funcionamiento de la organización social solicitante. A más de ello se tomaban en cuenta los siguientes requisitos para la incorporación de las organizaciones:

- ❖ Estar ubicadas en la zona rural.

- ❖ Que se encuentren activas, tengan el carácter de permanentes y su objetivo sea el desarrollo integral de la comunidad.
- ❖ Que la mayoría de sus miembros expresen su deseo de incorporarse al SSC.
- ❖ Que por lo menos el 50% de sus miembros sean susceptibles de ser afiliados, se inscriban y que exista un número mínimo de 20 familias. Ser susceptible de afiliación significaba ser personas que “viven y trabajan en el campo y que habiendo manifestado su voluntad de afiliarse no se encuentren o estén en capacidad legal de pertenecer a otro seguro o se hayan constituido en patrono en forma permanente”⁵¹ (Veloz 1993: 96).
- ❖ Que como resultado del estudio realizado por los investigadores sociales sea viables su incorporación especialmente por la accesibilidad de sus miembros al lugar donde se instalaría la unidad operativa.

(Normas para la incorporación de organizaciones del SSC, 1986, fotocopia; Cuvi 2003; Veloz 1993)

El papel de la organización fue crucial para generar confianza y lograr la afiliación voluntaria de las familias. Se trataba de organizaciones de primer grado, conformadas por los afiliados, que operaban en el ámbito local. La proximidad y conocimiento mutuo entre los miembros permitía poner en práctica formas de control que hacían posible la transparencia de su gestión.

La organización debía también proporcionar, en lo inmediato, un local donde se podía instalar un dispensario de salud y en lo mediato, debía donar al IESS mediante una escritura pública un terreno para la construcción definitiva del mismo, que cumpla con los requisitos técnicos establecidos por el SSC⁵². Además, tenía que comprometerse a dar la mano de obra y materiales de construcción disponibles en la zona, así como colaborar en su mantenimiento. El Seguro Social Campesino, por su parte, proporcionaba la dirección técnica, el maestro mayor y otros materiales. Posteriormente asumía el equipamiento, el pago al médico/a, auxiliar de enfermería y el financiamiento de la operación de la unidad. La planificación de los trabajos comunitarios se

⁵¹ Esta definición incluía a los estudiantes dependientes del jefe de familia hasta el nivel secundario (Veloz 1993; Barreiro 1987).

⁵² En casos era una donación de un afiliado, en otros los afiliados daban cuotas extras y compraban el lote de terreno que luego donaban al IESS (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015; Brígida Sánchez (dirigente de afiliados al SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

debía realizar conjuntamente, entre el personal del SSC y la directiva de la organización, la cual además participaba en el seguimiento del avance de las obras.

Los dispensarios tenían que estar ubicados en el campo, a por lo menos a 8 kilómetros de cualquier otra unidad de salud. Debían ser accesibles a la población afiliada y cubrir a por lo menos 1200 personas. Se procuraba que se encuentren en el “centro ceremonial” de la comunidad donde converjan todos sus miembros en torno a eventos o actividades que los nucleen (Eloy Palacios (subdirector de la Región III del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015; Wilson Arízaga (trabajador social), entrevista con la autora, julio de 2015)⁵³. Por esta razón, en muchos casos, un dispensario atendía a afiliados pertenecientes a varias organizaciones. Tenía además que contar con una vía de acceso, de cualquier tipo, a una unidad administrativa del Seguro Social Campesino (Normas para la incorporación de organizaciones al SSC, 1986, fotocopia).

Esta fase de promoción entrañaba muchas dificultades de diversa índole. Cuando existían subcentros de salud del Ministerio de Salud Pública en las zonas próximas al lugar donde las comunidades pedían la construcción de un dispensario del SSC, en ciertas ocasiones, surgía la oposición de sus funcionarios. Otras veces se tenía que enfrentar la incredulidad de los pobladores ante la oferta de atención de salud sin costo, en el punto de entrega del servicio, o neutralizar ciertos prejuicios. Una dirigente de la comunidad de Sarayunga relata en estos términos su experiencia al respecto:

Todos estaban de acuerdo con el servicio y todo, pero ¿qué pasó con los vecinos? comunidades como decir Chilcaplaya, enemigo rotundo diciendo que ahí tienen el subcentro y que para qué van a crear el Seguro, Ushcurrumi igual también tenían un subcentro del Ministerio de Salud, pero no querían, se oponían más bien dicho los funcionarios y la gente ellos sí quisieron. Bueno, entre esos había también gente de aquí que nos metieron en cosas diciendo que somos comunistas y principalmente a mí a Don Guillermo, Don Manuel y a Serafín, todos éramos en ese tiempo del Comité (Promejoras) cuando se gestionaba el

⁵³ En la definición del lugar o comunidad donde se debía ubicar el dispensario de salud el criterio técnico de los investigadores sociales era el que se privilegiaba. En este aspecto la opinión de las comunidades no era definitiva puesto que usualmente todas querían que se ubique en su territorio (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Seguro, que éramos comunistas que el gobierno, nunca van a creer, que de plata gratis para tanto afiliado” (Brígida Sánchez (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La promoción de un seguro contributivo también generaba desconfianza por el requerimiento del aporte y en casos por experiencias negativas anteriores como lo refleja el relato de una trabajadora social del Azuay:

Mi experiencia propia fue una cosa muy, muy difícil de iniciar con el SSC y, entiendo que los compañeros también contarán lo suyo, porque en esa época había aparecido, más bien dicho había ya desaparecido, esta “Mi Cooperativa” que fue una institución que vino a pedir aportes para esa cooperativa y que luego se levantó con el santo y la limosna y entonces dejó creada la desconfianza con los programas de este tipo, en donde que se pedía el aporte, pero obviamente nosotros les hacíamos ver que el aporte no daban a la institución sino a su propia comunidad a su propia organización, porque el punto fuerte que tenía el SSC era trabajar con organizaciones (Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

El testimonio de un afiliado y dirigente de la Comunidad de Carrera del Cantón Cayambe, al referirse al surgimiento del dispensario de su comunidad, muestra las trabas que tuvieron que enfrentar estas poblaciones indígenas para lograr acceder al SSC:

En el año 1973, en ese tiempo andaba compañero Francisco Quishpe Lanchimba, Francisco Lanchimba, hubo este compañero Simón Umaquina, esos todos..., seis personas que caminaron, fueron escondido no quisieron arrendadores que vivían en hacienda, no quisieron que hablen, español no querían solo quichua, porque sabían que va, un escapón.... iban aprendiendo y (Segundo Lanchimba (dirigente de afiliados al SSC), en entrevista con la autora, agosto de 2015).

Estas poblaciones tuvieron que romper el círculo de dominación local para acceder a la política de aseguramiento promovida por el Estado central. La agencia de los actores fue determinante para ello e influyó en la valoración y compromiso posterior con el SSC. En este sentido Segundo Lanchimba dice lo siguiente: “Peleaban mis abuelitos y yo también andaba, ya digo, ya

maduramente como siendo joven, eso he caminado para sacar adelante, no perderse” (Segundo Lanchimba (dirigente de afiliados al SSC), entrevista con la autora, agosto de 2015).

La promoción del régimen del SSC enfatizaba en los beneficios que este ofrecía a la población y sobre todo en la ventaja que representaba contar con atención de salud cercana a las comunidades donde, en esos años, no existía ninguna otra alternativa. Esto lo expresa el siguiente relato:

Comenzamos la promoción en las zonas comunitarias y obviamente en esa época la mayor parte de nuestro trabajo era en el campo porque nuestra tarea era instalar los dispensarios, promover a la gente para que se afilie al SSC, contarles qué es el SSC, cuál es su paquete prestacional y venderles la idea, hacerles ver que el SSC era un programa bueno, nuevo pero bueno y que iba a servir para las familias del campo que en esa época, estamos hablando de la década del ochenta, no había los servicios básicos de salud en las comunidades sobre todo porque cuando nosotros nos instalamos a las comunidades donde íbamos ni siquiera entraba carro, teníamos que entrar en caballo, en moto o a pie la mayor parte de las veces (Betty Guerra (trabajadora social del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

La centralidad de la organización en el proceso de afiliación y vinculación al Seguro Social Campesino contribuía al reconocimiento de la importancia de las existentes, pero también estimulaba la creación de nuevas organizaciones. Un ejemplo de ello es lo que sucedió en comunidades cercanas a Sarayunga donde, como producto de la promoción que hicieron los líderes de esta localidad con la trabajadora social, se organizaron Comités Pro-mejoras en otros sectores como fue el caso de Gramalote, Ushcurrumi y San Sebastián. Posteriormente se sumaron nuevos Comités, llegando a ser ocho en total, que se aglutinaron para la creación del dispensario de Sarayunga (Guillermo Cedillo (afiliado al SSC), entrevista con la autora, julio de 2015; Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

Eloy Palacios, subdirector de la Región III del SSC, desde 1982 hasta 1998, afirma lo siguiente respecto a las organizaciones y al papel de las/os trabajadores/as sociales en su gestación o fortalecimiento:

Muy importante, primero porque era o hacer organizaciones donde no había o robustecer las organizaciones que existían. La base del SSC era partir con las organizaciones y cuando no había organizaciones se hacía una organización, se construía despacio, lentamente, con oposición incluso, pero a la larga en cada dispensario había cinco, seis, siete, ocho organizaciones muy puntuales que estaban en interacción continua (Eloy Palacios (subdirector Región III del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

Desde la perspectiva de los pobladores también fue muy importante el papel de las/os trabajadoras/es sociales, como agentes de la política pública, en la gestación de las organizaciones:

..... De ahí vinieron las promotoras sociales, fueron haciendo las encuestas en las comunidades, promocionando esto, ahí fue que la gente no creía unos, otros sí, como siempre unos ven bien otros ven mal, como siempre, así comenzó eso. Pero comenzamos en cero, no teníamos una casa, no teníamos un Comité, no sabíamos lo que era una organización en salud, no sabíamos nada y de poco a poco fuimos surgiendo (Daniel Merchán Barrezueta (dirigente de los afiliados al SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

El trabajo de promoción se lo hacía con los líderes de la comunidad y tenía como objetivo central conseguir el número de afiliados requerido para el inicio del programa. El trabajo conjunto potenciaba esfuerzos: por un lado, los líderes locales facilitaban el acceso a la comunidad y por otro, las/os trabajadoras sociales eran una garantía de la veracidad de lo que se decía, al ser funcionarias/os de la institución oferente del aseguramiento:

..... El Licenciado⁵⁴ nos facilitó a la trabajadora social para ir capacitando a la gente sobre los beneficios porque a nosotros no nos creían. Prestándonos a la Lcda. Betty Guerra andábamos a caballo, caminando, por todo lado...allá nos fuimos a la loma de allá, fuimos a mula, a caballo o a pata, fuimos y conseguimos el número de gente que pedían, no me acuerdo.....doscientos cincuenta jefes y pico, con la promoción de ella y ella había tenido buena vocación para conseguir gente y apoyo, con la colaboración de la Lcda. Betty Guerra

⁵⁴ Refiriéndose al subdirector de la Región III del SSC.

conseguimos el número de gente y comenzamos ahí la creación del SSC y a arrendar el local..... (Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

Desde esta fase se entablaron relaciones de cercanía entre el personal del Seguro Social Campesino, específicamente los/as trabajadores/as sociales y la comunidad. La misma trabajadora social citada anteriormente relata en estos términos su experiencia:

Se identificó el programa con nuestra profesión prácticamente y es trabajo social quien inicia todo esto, porque cuando se crean los dispensarios, ahí recién se integran médicos y auxiliares de enfermería, pero al comienzo fue trabajo social quien se identificó con las necesidades y con las cotidianidades porque como te cuento al comienzo nosotros fuimos abriendo camino, había una convivencia más fuerte con los campesinos porque nos quedábamos a dormir en las comunidades, nos prestaban un espacio, una comida, alojamiento, alimentación, y convivíamos con ellos. Había una relación más como íntima con la gente. Creo que eso hizo que los afiliados vean y tengan confianza en el Programa y en sus funcionarios, porque nosotros nos dábamos a las comunidades.... (Betty Guerra (trabajadora social del SSC), entrevista con la autora, julio de 2015).

Cuando se había cumplido con todos los requisitos mencionados anteriormente y existía un acuerdo respecto a las obligaciones y derechos, tanto de la organización como del SSC, se realizaba un censo de la población, se elaboraban los carnets de afiliación y se preparaba la firma de un convenio entre la organización, representada por su Directiva o Cabildo de la comunidad y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, representado por su Director General.

Este convenio ha tenido una estructura básica que se ha mantenido a lo largo de todo el período de estudio. Tanto en la versión del Plan Piloto como en las posteriores hasta 1998 en el primer inciso se establecía que el Seguro Social protegerá a toda la familia campesina, incluyendo en ella a más de los miembros consanguíneos a los que sin serlo vivían bajo el mismo techo, con lo que se establecía el carácter familiar de este tipo de seguro. En el inciso segundo se hablaba de la afiliación. En el Convenio del Plan Piloto se decía: “Afiliación: El Cabildo de la Comuna como representante legal de la misma...es el afiliado al Seguro Social” (IESS 1982, 22).

Posteriormente después de la promulgación de la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión

del SSC (Registro Oficial No. 124 del 20 de noviembre de 1981), en este mismo inciso se establecía: “la organización es la afiliada al Seguro Social y su representante legal es la Directiva” (Convenio suscrito con la Comuna Tambohuasha, manuscrito inédito, 10 de junio de 1983). De esta forma desde sus inicios se dejó sentado que el sujeto de afiliación era la organización. En el tercer inciso se detallaban las prestaciones que debían ser entregadas por el SSC y en el séptimo, el IESS se comprometía a adoptar todas las medidas técnico - administrativas para que eso se cumpla. En el cuarto, quinto y sexto se establecía la obligación de la Directiva de la organización de hacer la recaudación de los aportes y de depositarlos en la Tesorería del IESS o de su Delegación Provincial y se especificaba la forma de hacerlo, con lo que la organización asumía parte de la gestión del aseguramiento. En el penúltimo inciso se establecía la potestad del IESS de dar por terminado el convenio unilateralmente en cualquier momento, ya sea por falta de cumplimiento de los compromisos de la comunidad u organización, por insuficiencia de recursos o por una nueva normativa que modifique la operación del SSC (Convenio suscrito con la organización de Tambohuasha, manuscrito inédito, 10 de junio de 1983).

Esta forma de incorporar a las organizaciones pone en evidencia varios aspectos de la relación que el Estado, a través de la política de aseguramiento puesta en marcha por el Seguro Social Campesino, establecía con los campesinos. Por un lado, como se ha dicho anteriormente, los reconocía como actores colectivos al definir a la organización social como sujeto de afiliación. Sin embargo, al mismo tiempo no reconocía en ellos una vocería equivalente a la del Estado, lo que quedaba evidenciado en el hecho de que solamente el IESS, es decir una de las partes, podía dar por terminado unilateralmente el Convenio cuando, también unilateralmente, decida un cambio de rumbo en la política de aseguramiento y en las prioridades de financiamiento. Los campesinos no tenían voz ni para concluir el convenio ni para exigir el incumplimiento de los compromisos asumidos por el IESS y mucho menos para discutir la orientación de la política de aseguramiento. Por otro lado, a diferencia de la entrega de prestaciones del Seguro General e incluso de la atención de salud que proporciona el Ministerio de Salud Pública, en el Seguro Social Campesino se obliga a los campesinos a donar al IESS un terreno para la construcción de la unidad de salud, así como a proporcionar mano de obra, ciertos materiales y a hacerse cargo del mantenimiento del dispensario. En este caso los campesinos para acceder a la seguridad social

y a la atención de salud, en particular, como garantía de sus derechos sociales deben, a diferencia del resto de la población, aportar con este tipo de recursos adicionales. Esto muestra que los principios de solidaridad y subsidiaridad que rigen a la Seguridad Social Ecuatoriana, en el caso de los campesinos, se aplican parcialmente, a pesar de ser la población más pobre del país, denotando un tratamiento como sujetos “diferentes” que todavía deben aportar y colaborar para acceder a las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos. El Estado los reconoce como sujetos colectivos, pero en una condición de subalternos. Son sujetos diferentes con obligaciones particulares para acceder a los mismos derechos de los demás. Además, tampoco se les abre canales institucionales por medio de los cuales puedan interpelar o incidir en los procesos de toma de decisiones sobre la política pública. El Estado los reconoce como sujetos colectivos pertenecientes a una clase subordinada, la de los campesinos pobres y, en función de esa “definición social legítima”, se establece lo que ellos están autorizados a ser, los derechos y obligaciones que tienen, el ser social que pueden reivindicar (Bourdieu 1999, 67). Por esta vía el Estado contribuye a la formación de un habitus que perfila el sentido común desde el cual los campesinos aceptan como obvio y natural esta forma de reconocimiento y los términos en los son llamados a ejercer sus derechos, así como los esquemas de clasificación social implícitos. La suscripción del convenio, que se hacía con la participación de las máximas autoridades del IESS y en casos inclusive del gobierno, deviene un uno de esos instrumentos de gran eficacia simbólica para instituir y ratificar las diferencias sociales vigentes (Bourdieu 1999). Este conjunto de características de reconocimiento de sus derechos y obligaciones perfilan un tipo de ciudadanía particular.⁵⁵

Sin embargo, si bien esto es así, no se debe olvidar que en los intersticios de las relaciones asimétricas y jerárquicas que el Estado instituye en relación con los afiliados al SSC, se desarrollan procesos diversos, sutiles, de producción de significados y sentido que son parte de la construcción de identidades⁵⁶. El carácter voluntario de la afiliación al Seguro Social Campesino

⁵⁵ Nancy Gray Postrero y León Zamosc al hablar de la cuestión indígena se refieren al “estatuto ciudadano de las poblaciones nativas; es decir, al conjunto específico de derechos y obligaciones que definirán su inclusión como miembros de la comunidad política” (Gray Postrero y Zamosc 2005, 17). Las particularidades del reconocimiento del derecho a la seguridad social de las poblaciones campesinas expresan una situación análoga a la de las poblaciones indígenas, en términos del tipo de ciudadanía que el Estado les reconoce.

⁵⁶ Desde la perspectiva de Melucci (1989) la construcción de identidades no es un proceso previo al de la acción colectiva, sino que es producto del desarrollo de ésta última. En la fase de latencia de los movimientos sociales, la

hizo que, desde un inicio, el afiliado tenga una agencia con relación a este régimen de aseguramiento: el proceso de aseguramiento se iniciaba con la decisión de un colectivo de afiliarse y de múltiples jefes de familia que individualmente optan por ser parte de esta empresa conjunta. Este hecho contribuía a la generación de un sentido de pertenencia como lo expresa el testimonio de la médica del dispensario de Sarayunga:

....Porque ellos empezaron desde la promoción del SSC, ellos quisieron no fue una ley impuesta del gobierno sino nació de las bases de lo que ellos desean, no una imposición digamos así, porque el Ministerio de Salud viene y te impone y te pone un dispensario en el área rural, en cambio en el SSC no, es la gente la que lo solicita, la gente que siente la necesidad y busca quien le pueda ayudar y en este caso le abrieron las puertas el SSC y es por eso que ellos se sienten dueños del programa y han luchado para que no les quiten y siempre dicen “es nuestro..... (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La obligatoriedad de donar un terreno de la comunidad, así como de participar en la construcción y mantenimiento posterior del dispensario de salud desarrolló un sentido de propiedad en relación con el Seguro Social Campesino. Las mingas y las otras actividades comunitarias eran una oportunidad para crear un sentido de pertenencia, un espíritu de cuerpo y fortalecer la unidad de la organización. Daniel Merchán Berrezueta, afiliado y dirigente de Pucará en la Provincia del Azuay relata en estos términos su vivencia:

.... Cuando cada uno de nosotros hacemos este tipo de trabajo, ponemos el trabajo propio, se siente uno dueño, se siente capaz de seguir cuidando, de seguir mejorando si se ve algo malo, es porque sabe que eso fue suyo, que fue un esfuerzo propio, no cierto. Claro aquí nos han dicho, nos dan el dinero para hacer esto, en cambio la contraparte son las mingas, aquí en ese aspecto el campo y nuestra organización...toca una minga no hay problema, toca una reunión y solo se convoca y con eso está todo... (Daniel Merchán Berrezueta (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

construcción de estas identidades se da a la par del desarrollo de una agencia en este espacio micro, cotidiano y no público.

Rosa Elena Cedillo, afiliada al SSC relata su experiencia y lo que ella siente frente “nuestro dispensario” como llama a la unidad de salud del Seguro Social Campesino de su comunidad:

Le sentimos ese amor porque fue construido al esfuerzo de la gente, porque no mirábamos el tiempo, ni la hora, porque hasta inclusive nuestros papás.... Antes como no había luz todo era con mechero, por eso siempre nos acordábamos cuando hacíamos el pozo séptico ahí mi mamá y otro par de mayorcitas con el mechero ahí y nosotras votando la tierra de abajo y en una de esas, las mayorcitas bien dormidas creo, cuando se caen abajo ¡con mechero y todo!,.....O sea nosotros sentimos ese amor a nuestro trabajo, la creación de nuestro dispensario, es un amor, un aprecio porque nos costó nuestro sacrificio, hemos gastado, quizás nuestros papás o los que estuvieron de las demás comunidades también, su mala noche, su pasatiempo, dejando de trabajar para ellos vinieron acá, por eso al final nosotros decíamos: eternamente agradecidos por la gente que en ese entonces confiaron en nosotros, empezaron acá pocos pero fueron ñeques para trabajar y unidos (Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

En este proceso colectivo de construcción de la unidad de salud se generaba vínculos de afecto entre los participantes y de reconocimiento mutuo ante el esfuerzo entregado a un proyecto común que los beneficiaba a todos. Esto contribuía a la construcción de un “nosotros” creado en referencia a su relación con el régimen de aseguramiento al SSC. La organización cumplía un rol central en la gestación de estos procesos de construcción de la identidad colectiva y al mismo tiempo éstos eran el sustrato de su existencia y funcionamiento.

3.4.2 La gestión del aseguramiento

La organización representada por la directiva o el cabildo de la comuna era responsable por la recaudación de los aportes de cada familia y por su depósito en las tesorerías del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social durante los primeros quince días siguientes al mes al cual correspondían. En caso de no hacerlo, por tres meses consecutivos, los miembros de la organización o comunidad perdían el derecho a las prestaciones. Para su identificación financiera recibía un número patronal. Vinculada a esta función estaba la responsabilidad de colaborar en el control de los egresos, ingresos y reintegros de los afiliados (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

Varias comunidades confluían en torno a un dispensario de salud. En consecuencia, se nombraba entre las directivas de cada organización una directiva central, constituida por un/a presidente/a, un/a tesorero/a y un/a secretario/a, que era la que se relacionaba con el personal operativo y las autoridades del SSC. A nivel de las comunidades existían también directivas o por lo menos era nombrado un tesorero (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015). En la práctica el tesorero central era usualmente quien hacía el depósito de los aportes de todas las comunidades u organizaciones.

En la mayor parte de casos los afiliados aportaban un poco más que la prima establecida por el SSC. Los recursos adicionales servían para financiar los gastos diversos: mantenimiento de la unidad, que incluían obras de infraestructura complementaria como el cerramiento o las salas de reuniones; compra de ciertos insumos y medicamentos cuando estos faltaban, movilización de los miembros de la directiva, financiamiento de encuentros comunitarios relacionados con las actividades del dispensario del SSC y en ciertos casos organizaban un apoyo adicional a la mortuoria o en casos de calamidad doméstica (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015; Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con autora, agosto de 2015; Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015; Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

En los años noventa ante la crisis económica y de gestión del SSC, que se expresaba en la falta oportuna de medicamentos, los campesinos tuvieron la iniciativa de crear las boticas comunitarias financiadas por medio de la autogestión:

Es que eran para suplir la debilidad del SSC. Yo me acuerdo que Susana González, como diputada de Azuay, canalizó recursos y se hicieron las boticas comunitarias. La idea era comprar el primer lote de medicinas. Una persona que tenía mucha relación con la auxiliar del dispensario se hacía cargo, se vendía a bajo costo, se hacía autogestión. Todo pasaba por la organización. Existió hasta el 2008, ahí fueron desapareciendo (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La recaudación de los aportes, por parte de la organización, ha sido fundamental para que el SSC pueda mantenerse en el tiempo, a pesar de las crisis que ha tenido que enfrentar. El que la organización comunitaria sea el agente recaudador ha sido determinante para ello. Un caso extremo que muestra esto fue relatado por el mismo investigador social del Azuay citado anteriormente, en los siguientes términos:

Había veces en las que la institución no daba el personal auxiliar, o no daba al médico, más bien no había médicos que quieran ir a trabajar en las áreas remotas y aun así sin personal operativo seguía existiendo. Por ejemplo, un dispensario del Oriente que se llama la Unión Tres, un año funcionó sin médico ni auxiliar de enfermería, la casa cerrada..... funcionó gracias a la organización que tenían. Podrían haber dicho que no pagaban y salir todos y desaparecería el dispensario, gracias a la organización seguían pagando los aportes. Sabían que había atención de segundo y tercer nivel ... Acudían directamente al segundo nivel, entonces ahí se justificaba (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

En ese caso fue gracias a que la organización cumplía con esta fase del aseguramiento que se viabilizó su permanencia cuando la institución no podía proporcionar el personal mínimo. Sin embargo, es importante caer en cuenta que los afiliados seguían aportando porque el SSC no dejó de garantizar el acceso a la atención de segundo y tercer nivel de complejidad.⁵⁷

La función de recaudación de los aportes le daba a la organización un papel central en la ejecución del aseguramiento. En relación con el IESS era el interlocutor reconocido, por ser el “afiliado al Seguro Social” (Inciso segundo del Convenio para la aplicación del Plan Piloto del Seguro Social Campesino), tanto a nivel del equipo local como a nivel de las Delegaciones o Subdirecciones Regionales del Seguro Social. Respecto a la comunidad también lo era puesto que los representaba, manejaba sus aportes y canalizaba demandas y comunicación con el Seguro Social (IESS, 1982).

⁵⁷ Un caso similar se dio en la Provincia de Esmeraldas según relato de Marianela Ramos, médica supervisora del SSC (Marianela Ramos (médica del SSC) en entrevista con autora, septiembre de 2015).

Para cumplir adecuadamente con este rol, se efectuaban reuniones periódicas de la Directiva Central a la que asistían los representantes de todas las organizaciones vinculadas al dispensario. En esas reuniones se planificaban las actividades y se discutían todos los asuntos relacionados con el SSC. Posteriormente los representantes de cada organización informaban a sus miembros sobre lo que había sucedido en las reuniones periódicas que tenían con su organización. (Daniel Merchán (dirigente de los afiliados del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015). A más de ello, por lo menos tres veces al año, se hacían Asambleas Generales a las que asistían todos los jefes de familias afiliados. Durante los años noventa en ciertos períodos se realizaban reuniones mensuales o más seguidas (Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados del SSC), en entrevista con autora, agosto de 2015). En estas asambleas generales la directiva central rendía cuentas de los recursos económicos y de las actividades realizadas. Allí se discutían todos los problemas relacionados con la entrega de prestaciones del SSC, se tomaban decisiones al respecto y se planificaban las acciones a tomarse. La directiva central era la responsable de hacer todas las gestiones, en palabras de un afiliado de Sarayunga: “... la Directiva.....tenía que estar en pie de lucha” (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

El control que hacía la organización a la entrega de prestaciones por parte de los/as funcionarios del dispensario era continuo y efectivo pues estaban en permanente contacto con las autoridades del SSC de la provincia, como expresa el siguiente testimonio:

Ahí nosotros nos reunimos, por ejemplo, aquí en el Comité de Sarayunga dicen que el médico no le ha atendido a fulano, ha habido mala atención entonces ahí nos llama a una reunión o sea cada tres meses o llama a una extraordinaria dice por ejemplo a Don Serafín no le han atendido ahí por tales razones, entonces dice en la reunión que no le han atendido bien entonces tenemos que hacer un oficio a la provincial reportando esto y las autoridades verán qué hacen (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

En muchos casos, en estos encuentros a más de los asuntos relacionados con el SSC se abordaban otras problemáticas de la vida comunitaria como las relacionadas con el agua potable, el riego, la tierra, las vías, entre otros. De esta forma estas reuniones devenían en espacios de construcción de demandas que se las presentaban en primera instancia al personal del Seguro Campesino del

nivel local, es decir, a la auxiliar de enfermería, a la médica/o y a la o el trabajador social quienes los resolvían, si estaban dentro de su competencia, pero en la mayoría de ocasiones devenían en apoyos claves para la canalización de los problemas a las instancias respectivas del Estado local o central (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con autora, septiembre de 2015; Augusto Barrera (intelectual vinculado a la CONFEUNASSC-CNC), en entrevista con autora, mayo de 2015). Eran los nexos que actuaban en la interface entre el Estado y la sociedad civil y generaban una relación de proximidad. El Seguro Social Campesino se constituyó en el primer peldaño del Estado, que lograba interactuar con las comunidades en su cotidianidad, al abrir la participación organizada. Uno de los intelectuales que apoyó el movimiento de los afiliados del Seguro Social Campesino en el período de estudio describe de la siguiente forma esta dinámica:

.... Se llamaban las reuniones del número patronal, ...allí se reunía toda la gente y evidentemente se discutía de lo bien o mal que esté el dispensario, que no hay medicinas, de cuánto les han cobrado, etc. pero además del tema del crédito, del lío con el alcalde, del tema de la vía y de la calle, etc. ... la organización campesina rural, en general toda organización social es muy integral. A veces quienes tenemos segmentado eso en la cabeza somos nosotros, pero en una reunión del Seguro Social Campesino podías hablar de crédito, de riego, de agua o de seguridad o de cualquier cosa... (Augusto Barrera (intelectual vinculado a la CONFEUNASSC-CNC), en entrevista con autora, mayo de 2015).

Este criterio es ratificado por Segundo Lanchimba, dirigente de los afiliados al SSC de la comunidad de Carrera, quien dice: “En esas reuniones se hablaba de todo, pero lo más primordial poníamos salud y el SSC” (Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con autora, agosto de 2015). En el caso de las comunidades indígenas esa integralidad de las demandas se relacionaba con la estructura organizativa puesto que el Cabildo de la comunidad era la instancia máxima dentro de la cual se nombraban “coordinadores” temáticos, uno de los cuales era quien dirigía la directiva del dispensario del SSC (Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con autora, agosto de 2015).⁵⁸

⁵⁸ En algunos sectores parece ser que esta integralidad era menor pues las organizaciones de base eran exclusivamente del SSC y trataban en su mayoría temas relacionados con este seguro.

Los/as investigadores/as sociales eran los responsables del acompañamiento del trabajo de la organización. Una de sus funciones era asesorar a las directivas en la forma de llevar las cuentas, de acuerdo con los formatos establecidos por el IESS y en la rendición de cuentas que debían hacer a los afiliados. Apoyaban en la elaboración de la planificación anual de las actividades del dispensario que era conjunta con la directiva. Trabajaban en diversos ámbitos de fortalecimiento organizativo a través de cursos de capacitación (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015; “Funciones para el Investigador social del Seguro Social Campesino”, manuscrito inédito, 1986).

En torno a la función de recaudación de los aportes la organización asumió un papel central en la ejecución de la política de aseguramiento. Esta participación generó un sentimiento de pertenencia, un sentido de cuerpo entre los afiliados al SSC y legitimó su papel de vigilantes del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el IESS a través del SSC.

3.4.3 La entrega de prestaciones

Desde el Plan Piloto las prestaciones que garantizaba el SSC eran las de atención a las contingencias de enfermedad y maternidad, de invalidez permanente para todo tipo de trabajo del jefe de familia y cuando éste fallecía se entregaba un auxilio de funerales (IESS 1982). A partir de la expedición de la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981), a más de estas prestaciones se incluyó la atención odontológica y la pensión por vejez en favor del jefe de familia en un valor del 75% del salario mínimo vital. A este mismo valor se ajustó la pensión por invalidez total y permanente del jefe de familia y el auxilio de funerales se fijó en el 25% del salario mínimo vital (Cuvi 1975).

En el período de estudio el eje de este conjunto de prestaciones era la atención de las contingencias de enfermedad y maternidad por dos razones: primero, porque éstas tenían la mayor demanda y eran las más valoradas por los afiliados⁵⁹ en relación a las prestaciones económicas que eran muy pequeñas y poco significativas y segundo, porque el dispensario médico, donde se brindaba la atención de salud, era también el sitio de coordinación de la entrega de las otras prestaciones (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con autora, julio de

⁵⁹ Existió una unanimidad entre los entrevistados respecto a la valoración de las prestaciones de salud.

2015). Por ello es necesario analizar el modelo de atención de salud del SSC para incursionar en las interacciones que se desarrollaron en la interface entre el Estado, expresado a través de la implementación de la política de seguridad social y la sociedad civil, que en este caso específico son los afiliados al SSC.

El modelo de atención de salud se refiere a los rasgos fundamentales que caracterizan las acciones por medio de las cuales los servicios interactúan con la colectividad y el entorno, cuando entregan la atención de salud. De acuerdo con OPS / OMS (1989) este comprende “los procedimientos técnicos de prestación de servicios, el uso de tecnologías disponibles, la integración de conocimientos, la forma de utilización de recursos y la forma de concretarse la participación comunitaria” (OPS/OMS 1989, 22). Desde una perspectiva más amplia el modelo de atención de salud incluye, a más de las acciones de atención de salud en las que enfatiza la definición anterior, los momentos de gestión y de financiamiento que hacen posible que ésta se dé. Asumiendo esta última perspectiva el modelo de atención de salud tiene tres dimensiones: la organización de la prestación de servicios de atención de salud, el modelo de gestión y el modelo de financiamiento (MSP 2007).

La organización de la prestación de servicios de atención de salud

En el caso del Seguro Social Campesino la organización de la prestación de servicios de atención de salud⁶⁰ se caracterizaba por la entrega de atención preventiva⁶¹, de recuperación y de promoción de salud y por la entrega de prestaciones económicas⁶². Se proporcionaba atención médica que incluía medicamentos, atención odontológica y en ciertos dispensarios incluso exámenes complementarios básicos. A más de ello se desarrollaban varias actividades en el ámbito de la prevención y promoción de salud como: educación para la salud, salud escolar, salud bucal, en ciertas ocasiones se realizaban acciones dirigidas a la mejora del ambiente, especialmente lo relacionado con saneamiento básico y el apoyo a una diversidad de actividades intersectoriales de interés de la comunidad (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista

⁶⁰ Es preferible hablar de atención de salud y no de atención a las contingencias de enfermedad y maternidad porque este último enfoque es centrado en la enfermedad, daño o perjuicio mientras que el primero aborda la enfermedad como un momento de un proceso más largo, continuo que va de la salud a la enfermedad.

⁶¹ En acuerdo con el Ministerio de Salud Pública en particular para las campañas de vacunación. A más de ello se hacía control del embarazo y del niño sano.

⁶²Jubilación por vejez y por invalidez permanente del jefe de familia y auxilio de funerales.

con la autora, septiembre de 2015). El fortalecimiento organizativo que desarrollaban los/as investigadores/as sociales era parte fundamental del modelo de atención del SSC pues vertebraba la relación de la unidad de salud con las organizaciones de los afiliados. Esta línea de trabajo puede enmarcarse en las actividades de promoción de la salud (“Funciones para el investigador del Seguro Social Campesino”, manuscrito inédito, 1986).

Cuando el problema de salud era más complejo y sobrepasaba la capacidad resolutoria del dispensario y se requería atención especializada, exámenes complementarios, hospitalización o atención de emergencia, los pacientes eran referidos a las unidades de segundo y tercer nivel de complejidad del IESS. El dispensario comunitario del SSC era la puerta de entrada a la red de servicios del IESS. Por lo tanto, se trataba de un modelo de atención integrado⁶³.

La médica del dispensario de Sarayunga en el Azuay describe en estos términos la atención que brindan a los/as afiliados/as:

Nosotros en la atención de salud tenemos: la atención por libre demanda del paciente que viene a la consulta externa y a más de eso nosotros salimos a las comunidades a hacer visitas domiciliarias con familias de riesgo, hacemos visitas para promoción, damos charlas de educación para la salud, de educación comunitaria, de saneamiento ambiental, hacemos reuniones interinstitucionales en beneficio de la institución, eso es lo que más hacemos. La atención se da aquí en la consulta externa, se entrega medicación gratuita. Cuando las condiciones del paciente lo puedes tratar dentro de esta unidad se lo trata sino se lo deriva al nivel dos, a los hospitales cantonales del IESS o eso para exámenes especiales complementarios. Eso es lo básico que hacemos (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La referencia consistía en el envío de pacientes a unidades de mayor complejidad del IESS que se encontraban ubicadas en los centros urbanos y las de tercer nivel en las principales ciudades del país. En este proceso los afiliados al SSC tenían el apoyo de los/as trabajadores/as sociales de la institución y del personal administrativo, que reservaban los turnos con anticipación o la cama

⁶³ Integrado significa que los servicios actúan en red, es decir que existe una puerta de entrada de primer nivel y una referencia de los pacientes a establecimientos de mayor complejidad y capacidad resolutoria.

hospitalaria, en caso de que sea esa la necesidad y hacían el seguimiento de la transferencia. Esto marcaba una diferencia radical con las referencias que se hacían desde unidades del Ministerio de Salud Pública, donde lo único que recibía el paciente era un formulario o una indicación escrita de la referencia, siendo su responsabilidad hacer todos los trámites correspondientes para lograr el acceso a unidad de atención más compleja sin ningún tipo de apoyo institucional posterior. La intervención de funcionarios del SSC en la referencia era determinante para garantizar la accesibilidad de los afiliados al SSC a esta atención de especialidad y de mayor complejidad y superar las barreras culturales, sociales y la discriminación, que existe en los procesos de atención de salud a las poblaciones pobres, rurales y pertenecientes a grupos étnicos específicos⁶⁴.

La importancia del acompañamiento que hacían las trabajadoras sociales en el proceso de referencia lo explicita Eloy Palacios, subdirector de la Región III del SSC, cuando analiza las razones por las que los afiliados valoraban al SSC:

Porque de alguna manera la atención era buena: Primero, la atención en el campo el médico sí llegaba, en la mayoría de los casos había un cumplimiento de parte de los médicos. Luego cuando venían con las transferencias aquí en las oficinas ayudaban para que la gente sea atendida en el hospital del Seguro, entonces la gente sí iba con cierta satisfacción de que le atendían. Diga usted, no es que compare la bondad o la maldad del Ministerio de Salud Pública, le daban un pase de un centro de salud x y esa persona venía acá a buscar cómo le atendían en el hospital, en cambio aquí la oficina trataba de que, en Quito igual, en Ambato igual, en Guayaquil igual, de que los afiliados tengan acceso al hospital, sino imagínese los campesinos llegando al hospital Carlos Andrade Marín, no saben ni por donde llegar. Iban los trabajadores sociales a ayudarles, a que sean atendidos y la gente iba y contaba, me atendieron bien. Nosotros teníamos casos interesantes de gente que se fugaba del hospital o se iban robando al enfermo porque decían: ... en esa cosa tan brillante, tan limpiecita ¡qué me van a dejar visitar a mi mujer, mejor me llevo! decían, por ejemplo. Tenían miedo de...pero se les traía, se les acompañaba en el proceso y eso era importante, entonces ellos sentían eso (Eloy Palacios (subdirector de la Región III del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

⁶⁴ Al respecto ver Hurtado-Saa et al. (2013).

La discriminación a los campesinos en las unidades de salud de segundo y tercer nivel era una realidad. En esos casos la intervención de los médicos/as y trabajadores/as sociales era clave para el acceso efectivo a la atención de salud como relata Marianela Ramos, médica supervisora del SSC:

Las enfermeras decían: - La gente del Seguro Campesino me ocupa demasiado estas camas- ..., cuando nosotros hacíamos las referencias y estábamos ahí, la trabajadora social o el médico, para decir: - ¿Cómo así? Está hospitalizado y punto-.

En Cotopaxi cuando hubo el terremoto surgió una dificultad: -Ah, que no les vamos a atender aquí porque no tienen la referencia desde la unidad-. Ah, ¿No? Decidimos hacer turnos los médicos en el hospital para que, si venía alguien del Seguro Social Campesino, ese rato les hacíamos la referencia (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con autora, septiembre de 2015).

La discriminación a los afiliados al SSC tenía otras manifestaciones como la que esta misma profesional relata:

Mira, lo que pasaba en Chimborazo, hace ratito que se construía otra área u otro hospital del Seguro Social y quedaba la construcción vieja y se les ocurrió, a una gente del Seguro Social, decir ...eso para hospitalización de la gente del Seguro Social Campesino (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

A pesar de ello, los campesinos valoraban la posibilidad de resolver problemas de salud complejos y costosos de todos los miembros de la familia mediante un acceso oportuno a los servicios de mayor complejidad, como puede verse en los siguientes testimonios:

Dese cuenta el dispensario aquí es para solo poco, pero si usted tiene una operación fuerte, esa es la que nos ayuda. Si usted es una persona pobre y no tiene para hacer la operación, se muere, se queda ahí (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

Eso es lo mejor porque aquí le dan pastillitas o una cosa de esas, pero en una cosa grave tiene donde irse. Mira lo del Zambrano cuando la llanta le rompió la frente le había pedido siete mil dólares para operarle y eso dónde hay, en el SSC se operó gratis (Guillermo Cedillo (afiliado al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

... Internamente aquí nos atiende una medicina general, pero eso pasa, pero aquí lo que nos llama la atención son las transferencias que cuando nos mandan a un especialista nos mandan a Cuenca o a Guayaquil o donde uno se necesite, eso nos llama la atención porque somos atendidos, el aporte nuestro es poco, pero somos atendidos bien. Yo le digo antes, bueno ahora los hospitales, ya cambió un poquito, antes nuestro seguro era cien veces más que un hospital... (Daniel Merchán Barrezueta (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015)⁶⁵.

Eso (la referencia) era muy valioso para nosotros, ahí comenzaron, mucha gente lloraba y decía: Que mi madre se operó y esa operación valía 35,000 dólares, que ni vendiendo su pedacito de terreno y su choza que tenía no reunía 30.000 dólares, pero el programa le brindaba eso, le brindaba el programa (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Bueno yo sí pensaba decía uno es pobre, no hay dinero, de repente alguna vez una operación y mi marido no quería y delante de él mismo yo me iba y me insultaba y primero él ocupó el seguro, se operó de una hernia y quedó bien (Nube Valverde (afiliada al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

El trabajo de atención de salud se desarrollaba dentro del dispensario en su mayor parte, pero también se hacía fuera de él, a través de visitas domiciliarias, de actividades de educación y promoción de salud que las efectuaba el personal médico y auxiliares de enfermería en la comunidad, de participación en diversas actividades comunitarias y de fortalecimiento organizativo, que como se dijo anteriormente, era responsabilidad de los/as trabajadores/as sociales. Por estas características se puede afirmar que el modelo de atención del SSC era

⁶⁵ Cuando este entrevistado se refiere al hospital está hablando de los del Ministerio de Salud Pública.

integral⁶⁶ si bien es cierto que en lo que se refiere a la atención médica, el mayor énfasis giraba en torno a la atención a la enfermedad⁶⁷.

El carácter integral del modelo de atención parece haber sido más marcado en los inicios del SSC cuando se contemplaba como una de sus líneas de trabajo a la coordinación interinstitucional para conseguir servicios para la comunidad. Esto ampliaba el espectro de asuntos en los que el dispensario se involucraba con la organización de los afiliados y la comunidad. Los/as trabajadores/as sociales tenían a su cargo estas actividades, pero en ellas se involucraba también el personal médico y sobre todo la auxiliar que vivía en la comunidad⁶⁸ (Mary Tabango (enfermera del SSC), entrevista con la autora, octubre de 2015; Wilma Santamería (enfermera SSC), entrevista con la autora, octubre de 2015). Betty Guerra, trabajadora social del SSC del Azuay, se refiere en los siguientes términos sobre este asunto:

En sus inicios el SSC tenía como una de las actividades, no era parte de las prestaciones, pero era una de las actividades, incluso, al principio nosotros los profesionales del trabajo social hacíamos gestiones para el tema del agua, se nos permitía hacer esas relaciones interinstitucionales, que era una de nuestras funciones, la coordinación interinstitucional para poder brindar servicios a la comunidad e incluirnos en las actividades que ellos tenían. Por eso cuando nosotros entrábamos a trabajar, preferentemente entrábamos con los comités pro-mejoras y en estos comités tenían todas estas tareas que cumplir en las comunidades y nos involucrábamos. Ya después se dejó de hacer (Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

⁶⁶ Integral se refiere a un tipo de atención que incluye lo curativo, que es atender a la enfermedad o morbilidad, lo preventivo que es actuar en los factores de riesgo y sobre poblaciones expuestas a los mismos y lo promocional que es trabajar con la gente sana en lo que tiene que ver con hábitos saludables y creación de condiciones saludables de vida.

⁶⁷ Se diferencia en este lugar entre atención médica que es la que realiza el o la médico/a y la atención de salud en términos generales que efectúa todo el equipo de salud. El énfasis en la atención de la enfermedad se refiere solamente a la atención que brinda el/la médico/a. Esta acotación es importante puesto que el modelo de atención del SSC da una gran importancia al apoyo organizativo, a tal punto que cuentan con un tipo de profesional, los/as trabajadores sociales que se dedican específicamente a esa función y eso es parte de un enfoque integral de la atención de salud, que no solo tiene que ver con la curación de la enfermedad sino con el desarrollo de la comunidad y con el empoderamiento de cada individuo, aspecto central para tener salud vista desde una perspectiva de desarrollo humano.

⁶⁸ Las auxiliares de enfermería vivieron en la comunidad hasta el año 1995 cuando como parte de una reivindicación gremial se eliminó este requerimiento. Sin embargo, debido a que muchas comunidades se encontraban alejadas y tenían dificultades de transporte muchas auxiliares continuaron viviendo en la comunidad (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con autora, septiembre de 2015).

La integralidad también se expresaba en la relación médico paciente cuando en la consulta se abordaban temas que iban más allá del problema específico de morbilidad. Marianela Ramos, médica del SSC, se refiere en los siguientes términos respecto a este aspecto:

De lo que yo he podido observar, palpar y demás, no solo es la atención médico – paciente o médico –odontólogo o personal de salud – paciente hay mucho más, hay una relación con nuestro personal de hermandad, podría decirlo de consejería. Los afiliados no solo van donde nosotros “Ah vea estoy enferma...” sino “Vea doctor.... tengo problemas en tal asunto, o mi marido no ha llegado, nos quieren quitar la tierra de acá, no le puedo sacar la partida de nacimiento a mis guaguas porque en el Registro Civil no puedo llenar, ... para hacerlo, no sé leer ni escribir, ... ¿Podría usted ayudarme?”. Se convirtió en una oficina totalmente diferente, además de solventar los problemas de salud, que en eso sí no ha cambiado mucho, que son hace rato las enfermedades gastrointestinales, por parásitos y demás y que son las IRA⁶⁹, pero a veces te demorabas con un paciente porque te estaba contando algo más de la enfermedad en sí. Se volvían amigos, éramos parte de la comunidad... (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con autora, septiembre de 2015).

Tres factores, decurrentes de la forma cómo fue concebida la organización de la entrega de las prestaciones del SSC, contribuyeron en forma sinérgica a la creación de un contexto en el que podía darse la integralidad de la atención en los términos que se ha señalado. El primero fue la permanencia del personal de salud en la zona: las auxiliares de enfermería hasta el año 1989 tuvieron la obligación de vivir en la comunidad⁷⁰ y los médicos y odontólogos, si bien eran itinerantes, es decir, atendían varios dispensarios yendo a cada uno de ellos dos o tres días a la semana en función del número de afiliados, permanecían en sus puestos durante muchos años lo que les permitía conocer con mayor profundidad la diversidad de problemas de la comunidad e integrarse en la misma (César Córdova 1985; Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015; Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados del SSC) en entrevista

⁶⁹ IRA significa infecciones respiratorias agudas.

⁷⁰ Las auxiliares de enfermería a partir de 1989 tuvieron la obligación de estar 12 horas en la comunidad y desde 1992 debían permanecer 8 horas. Estas fueron conquistas del Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino (SINAESSCAE) (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

con la autora, julio de 2015)⁷¹ ⁷². El segundo factor fue el nivel de descentralización⁷³ de los servicios de salud del SSC: los dispensarios del SSC se encontraban muy cerca de la vida cotidiana de la población a la que servían volviéndose parte de la misma. El tercer factor fue que cada dispensario atendía a una población definida y acotada, la de los afiliados miembros de las organizaciones que éste nucleaba, lo que con el tiempo generaba un conocimiento mutuo y casi personalizado.

Esa integralidad de la atención tanto en la dimensión individual como colectiva generó fuertes vínculos de afecto y solidaridad entre el personal de salud y los afiliados. Marianela Ramos, médica y supervisora del SSC afirma lo siguiente respecto al involucramiento de las auxiliares y de los médicos en la problemática de la comunidad:

Más allá de salud..... que el camino, que la acequia, ... eran las que se encargaban incluso de la reclamación cuando no había profesores. En ocasiones nuestro personal era el suplente del profesor que faltaba: - No ha venido el profesor de primero, segundo y tercero, doctorcito ¿no quiere venir un rato?- Esas cosas son difíciles que se encuentren redactadas o como parte de la información mensual, nada, y en algunos sitios donde no podían salir, nuestro personal estaba contento también haciendo eso y desde luego que ha sido reconocido, no necesariamente con la nota económica, sino el reconocimiento diferente, como personas, como seres humanos (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

⁷¹ La dificultad de acceso a las zonas de trabajo también coadyuvó a la permanencia del personal de salud en las mismas. En muchos casos, debido a la falta de movilización o a las grandes distancias las auxiliares siguieron viviendo en las comunidades inclusive después de que se eliminó la obligatoriedad de hacerlo. En el caso de los médicos y odontólogos por las mismas dificultades en muchos casos pernoctaban en las comunidades los días que les tocaba atenderlas (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con autora, septiembre de 2015; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

⁷² La permanencia del equipo de salud muy probablemente también contribuyó a la continuidad de la atención de salud dentro de cada episodio de enfermedad, entre los diversos episodios de una enfermedad o de varias dolencias, que en casos pudieron necesitar referencia a niveles más complejos de atención, permitiendo que el equipo de salud tenga un conocimiento longitudinal y global de la situación de salud – enfermedad de los pacientes. Este es un aspecto central para la buena calidad de la atención de salud (Darras, Van Leberghe y Mercenier 1981).

⁷³ Por descentralización de los servicios de salud se entiende el grado de cercanía que existe entre el servicio de salud de menor complejidad y la población a la que se lo destina. Esta noción de salud pública difiere de la definición de descentralización como el paso de los servicios o unidades administrativas de cualquier tipo del régimen dependiente del Estado (estado central) al régimen autónomo del mismo (municipios, prefecturas o gobiernos parroquiales, en el caso del Ecuador).

Talía Cárdenas, médica de Sarayunga, relata de la siguiente manera la forma cómo ella y la auxiliar se vincularon con la vida de la comunidad y el efecto que eso tuvo en su trabajo:

Cuando yo estuve ya trabajando aquí en la comunidad me involucré en todo, es más tenía una compañera de trabajo, una auxiliar de enfermería que era de aquí de la comunidad. La compañera trabajó 15 años, casualmente falleció el año anterior. Rosita fue aquí la presidenta de la Junta Pro-mejoras, fue la presidenta del agua potable, fue la catequista de la comunidad, entonces nos involucramos con todos los programas sociales, religiosos, de todo, es más tengo muchos vínculos con muchas familias porque soy madrina de bautizos, de matrimonios, de confirmaciones, hasta que llegó un punto en que tuve que pedirle al jefe que me ponga un oficio prohibiéndome ese tipo de relación con la comunidad. Tenía todos los días mis ahijados aquí y eso crea hasta cierto punto problemas porque la gente piensa que porque era ahijado yo les voy a dar un tipo especial de trato o les voy a hacer pasar primero a la consulta. Llegué a tener hasta cuarenta ahijados. De ahí en todos los programas sociales, por ejemplo, la elección de la reina de Sarayunga, nosotros participábamos en el Comité de Fiestas: el dispensario de Sarayunga se hace cargo de toda la planificación y del acto social del reinado. A veces nosotros hacíamos todo, venía los sábados a las reuniones, los domingos a las reuniones sin importarme de que no era mi tiempo de trabajo. Eso ha servido bastante por el conocer a todos. Yo por ejemplo le veo entrar a un paciente, se de tantos años qué enfermedad tiene, qué problemas familiares tiene, entonces eso te ayuda bastante (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Los afiliados coinciden en importancia que tuvo la permanencia de las auxiliares en el desarrollo de relaciones cercanas con la comunidad como lo demuestra el siguiente comentario:

En esos años teníamos una relación cercana porque una auxiliar vivía aquí en el dispensario. Después hubo una auxiliar de Sarayunga que tenía una casa aquí al lado.....El médico no estaba en ciertas horas, pero la auxiliar algo sabe y le dice siquiera esta pastillita vaya y compre y puede avanzar al hospital al que le mande (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Las auxiliares eran el personal más permanente del equipo de salud porque en un principio vivían en la comunidad y luego lo siguieron haciendo en un alto porcentaje, ya sea por ser parte de la

comunidad o por dificultades logísticas de movilización. El SSC promovió cursos de auxiliares en acuerdo con las Universidades para formar a candidatas provenientes de las comunidades: se formaban y volvían a su comunidad como nexos naturales entre ésta y la institucionalidad del SSC (Mary Tabango (enfermera del SSC), en entrevista con autora, octubre de 2015; Wilma Santamaría (enfermera del SSC), en entrevista con la autora, octubre de 2015). Se desarrollaron vínculos que fueron más allá de los laborales entre el personal de salud y los miembros de la comunidad e incluso dentro del equipo de salud. Miguel López relata lo siguiente refiriéndose a las auxiliares:

Viven muchas de ellas, se han casado muchas de ellas. Es interesante, yo tuve ahí una señora Torres, llegamos un día al dispensario, estaba el supervisor y claro había sido al medio día, donde tienen su receso y preguntamos: La enfermera ¿dónde está? La odontóloga dice: se fue porque vive acá no más y luego llegó manejando un carro, más viejo, que había sido del esposo porque ella se casó, tiene su familia y había hecho su vida ahí. Barbarita, mi enfermera, chica joven graduada se enamoró de uno de los hijos de los dirigentes, se casó y vive ahí. Son gente que va y hace una opción de vida, claro como profesional sirve a una institución, pero es parte de la comunidad médicos se han casado, tenemos médicos que se han casado con las enfermeras, son equipo (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Refiriéndose a la familiaridad que se construía con la comunidad, a través de la permanencia del personal de salud, la médica de Sarayunga dice lo siguiente:

Es por la permanencia de los funcionarios en esta institución. Yo te digo que hay dispensarios, por decirte algo, este dispensario de Sarayunga, yo estoy 22 años aquí. Cuando yo llegué acá era un dispensario que tenía doscientas familias inscritas, hoy tenemos ochocientas setenta familias inscritas. El hecho de estar la misma persona, el mismo funcionario en la comunidad crea más unión y también le da más confianza al afiliado, ya te ven no solo como el profesional sino como parte integrante de la comunidad y se ha notado que en los dispensarios donde ha estado el personal por muchos años es dispensario que más afiliados tiene y mejores conquistas se ha logrado con eso (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Miguel López médico y líder de los afiliados al SSC dice lo siguiente respecto a la relación de confianza que se desarrollaba como consecuencia de la permanencia del personal de salud:

La relación de confianza que existe por la estabilidad del personal, (por ejemplo) el odontólogo que está trabajando conmigo está 21 años en esa comunidad, conoce a todos y todos le conocen y él se encarga y sabe que tiene que comprar estito, para la veterana de allá que el otro guagua ya le toca darle porque generalmente es padrino de uno, de dos, de tres, una relación que va más allá de la mera relación médico – paciente o profesional – paciente (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

El hecho de que los dispensarios estaban destinados a atender a una población acotada, era visto por los afiliados como una ventaja para la accesibilidad y el uso de los servicios. Manuel Serafin Sánchez (2015, entrevista) dice expresamente: *“Era una ventaja porque era solo para los afiliados”*. Esta característica también hacía posible el desarrollo de un conocimiento más profundo y de una interacción más cercana entre el personal de salud y los afiliados. Esto lo dice Marianela Ramos, médica supervisora del SSC, explícitamente:

Como nuestra población era cerrada había un contacto personal, entonces cuando tu venías al dispensario: pase señor tal, venga acá, cómo está su mamá, cómo está su papá ...y tenía que esperar lo mínimo indispensable dependiendo de la hora en que llegaba. La familiaridad, la cercanía que ahora manejan los políticos... el papa es cercano dicen ... la cercanía con la gente, el conocimiento porque ya no le conocías solo a él, al afiliado o al paciente o enfermo que iba ese rato, al enfermo, estabas conociendo al papá, a la mamá, esto o esto otro, ha pagado no ha pagado, vino a la reunión o no vino, hizo esto o aquello, etc... (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

Las diversas características del modelo de organización de la prestación se potenciaban y confluían en la construcción de relaciones de confianza, afecto y en el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a un mismo colectivo tanto en los afiliados como en los prestadores de atención de salud.

Refiriéndose a ese contexto Miguel López dice lo siguiente:

¿Cómo crees que si es que la enfermera sabe que está yendo a pasar algo, ella va a la Asamblea y le dice a su marido, a su cuñado, a sus sobrinos, son familia de ella: - verán nos vamos a quedar sin SSC-, entonces claro puedes entender cuál respuesta vas a tener, el tipo y el grado de respuesta? (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

El modelo de financiamiento

La segunda dimensión del modelo de atención es el modelo de financiamiento que como se dijo anteriormente se lo efectuaba a través de un seguro de tipo familiar, contributivo sin pago en el punto de entrega del servicio, solidario y subsidiado.

La cobertura familiar del SSC era muy valorada por los afiliados a este régimen de seguridad social como se expresa en los siguientes testimonios en los que establecen una comparación con los afiliados al Seguro General y se ven aventajados:

En ese tiempo nosotros, creo que dábamos un centavo por mes, eso dábamos y nos atendíamos toda la familia. Por eso cuando nos íbamos al Seguro las personas que tenían el Seguro General nos hablaban, nos insultaban, ¿por qué? Porque nosotros éramos los privilegiados, porque a nosotros nos atendían mejor, nos daban citas, nos llevaban a las mejores camas, nosotros bien atendidas, entonces contábamos esas experiencias a las compañeras y se afiliaban (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Lo que más les molestaba (a los del Seguro General) era que nosotros teníamos la atención ahí y que ellos aportaban más y tenían la atención solo para uno mientras que aquí si alguien tenía diez hijos los diez tenían atención (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC) en entrevista con la autora, julio de 2015).

La contribución que daban los afiliados al SSC era pequeña pero este hecho generaba en ellos, por un lado, la seguridad de contar con la atención de salud y por otro, el desarrollo de una conciencia de derecho frente a las prestaciones que recibían. Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con la autora, en julio de 2015, dice lo siguiente al respecto: “Es como estar ahorrando, póngase una emergencia o una operación y si no tiene plata entonces, ... el aporte

está ayudando y tiene la seguridad de que mañana o pasado me toca una operación y me voy”. Al comparar con la atención que brinda el Ministerio de Salud Pública este mismo afiliado afirma: “Pero acá es más derecho, es más segura” y un compañero suyo complementa diciendo que “porque se paga también hay como reclamar” (Guillermo Cedillo (afiliado al SSC), en entrevista con autora, julio de 2015).

Para los afiliados el acceso a la atención de salud no eran una dádiva sino una respuesta a un derecho adquirido por la contribución y por el subsidio que ellos, en su condición de productores de los alimentos, daban al sector moderno de la economía del país (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio de 2015; Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015).

Otro aspecto muy valorado por los afiliados al SSC era la ausencia de un pago en el punto de entrega del servicio, es decir el carácter “gratuito” de la atención de salud, que implicaba no solo la atención médica, en el dispensario y en los diversos niveles de referencia, sino también el acceso a medicamentos y exámenes complementarios. Esta apreciación se hacía a partir de una comparación con lo que ofrecía el Ministerio de Salud Pública, por ser la otra alternativa de atención de salud para la población pobre. En el período de estudio, como parte de la implementación de las medidas de ajuste neoliberal, esta última entidad introdujo la llamada recuperación de costos, que era el cobro por la atención de salud en todas sus unidades de salud. La falta de asignación de recursos para la compra de medicamentos, insumos y exámenes complementarios obligó a los pacientes a adquirirlos a proveedores privados. En este contexto Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC), en entrevista con autora, en julio de 2015, comenta lo siguiente:

Como fui mama de ocho niños, entonces como fundadora de aquí del Seguro yo me beneficiaba de las dos partes (refiriéndose al MSP), pero más me convenía aquí el Seguro porque yo tenía atención médica gratis, medicamento gratis, algún tratamiento que tengan que hacer mis hijos, todo aquí. Luego, a veces, por a o b si me tocaba que algún hijo se enfermaba me tocaba acudir a un subcentro, a un hospital si me tocaba internar a mi hijo, tenía que comprar desde una jeringuilla todo era receta a una farmacia, eso en el Ministerio

de Salud, eso era antes..... (Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC) en entrevista con autora, julio de 2015).

En ese mismo sentido Eulogio Sotamba, dirigente de los afiliados al SSC afirma lo siguiente:

La gente no le miró tanta importancia al tema de la jubilación, lo que miró fue el problema de la salud. El Ministerio de Salud Pública diciendo en términos groseros fue una porquería en ese entonces. Lo que más importaba era la atención médica que no había, no tenía plata, no podía curar, no tenía plata no podía tener medicamentos (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con autora, julio de 2015).

El carácter solidario y subsidiado del financiamiento del SSC no fue expresamente valorado por los afiliados en su cotidianidad, pero sí lo fue la referencia, que era posible justamente por la solidaridad de los afiliados al Seguro General y por el aporte del Estado. Cuando esto estuvo amenazado los afiliados al SSC se movilizaron. César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, en julio de 2015, responde de esta forma a la pregunta de por qué se movilizaban los campesinos:

Le cuento doctora que cuando nosotros íbamos a las Asambleas como dirigentes la gente decía lo siguiente: “Yo defiendo a mi seguro Campesino porque gracias a mi Seguro Campesino ahora estoy viviendo” “Gracias al Seguro Campesino pude hacerme una operación de corazón, si no hubiera estado en el Seguro me hubiera muerto”. Había operaciones de cerebro abierto que si no estaba afiliada al SSC simplemente no podía hacerse y vivir, entonces la gente defendía por eso. Creo que lo de la atención diaria es importante pero lo que más importancia le daba era lo de la transferencia.

Miguel López, médico del SSC da su apreciación frente al valor que tiene para los campesinos la posibilidad de tener atención de problemas complejos, que en muchos casos ponen en riesgo la vida y que si no fuera por ser afiliados al SSC definitivamente no los podrían resolver con felicidad:

Le operaron, o le pusieron una prótesis de cadera o le hicieron una cirugía o estuvo en una unidad de cuidados intensivos o le sacaron una vesícula por ser afiliado al SSC y haber sido

parte del programa, son muy gratos, son gente que ha vivido, que tiene ese sentido de pertenencia, te defiende con la vida no más, no se hace lío (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con autora, en julio de 2015).

Sin embargo, es importante señalar que el subsidio por parte del Estado y la solidaridad de los afiliados al Seguro General nunca fueron vistos por los campesinos como una dádiva, favor o caridad. Tampoco el personal del SSC trabajaba desde esa perspectiva. Los afiliados procesaron estos aspectos como parte de una obligación social ante el subsidio de los campesinos a la sociedad moderna. Marcelo Yépez, médico que trabajó en varios períodos en el SSC se refiere en los siguientes términos a esta situación:

Lo aristocrático, asistencial o de beneficencia no se ve mucho acá en el SSC, no es, no es la veta o la línea de trabajo ...si hay alguno que ve así, es un rezagado o quedado o despistado, que todavía esté por ahí; no, más bien, lo que nace ahí es una noción de derechos, de solidaridad. La noción de subsidio se revirtió muy bien: - Nosotros somos los que subsidiamos a la ciudad. Ellos nos dan un porcentaje, pero nosotros ¿Qué hacemos? A la larga somos los del campo los que estamos subsidiando a la ciudad, inclusive cuando mandamos nuestras hijas de empleadas domésticas-. Se supera el tema de beneficencia, asistencia o caridad eso no hay en el SSC, es una noción de derecho. Desde esa perspectiva la organización vigila a cada funcionario (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con autora, noviembre de 2015).

Las características del régimen de aseguramiento del SSC hicieron que sea muy valorado por sus afiliados. Sin embargo, fue la definición de la organización de los afiliados como el sujeto de afiliación y su participación en la recaudación de los aportes y en el control de los ingresos y egresos de los afiliados lo que determinó el surgimiento de un tipo particular de modelo participativo de atención. Por un lado, se definió un tipo de participación comunitaria con poder, al reconocer a la organización como la interlocutora del SSC. Por otro, colocó a la organización de los afiliados no solo en la gestión del aseguramiento, sino que al hacerlo la ubicó en el centro de la toda la gestión de la unidad de salud como se verá a continuación.

El modelo de gestión

En el período de estudio el SSC era uno de los regímenes especiales del Seguro Social Obligatorio y como tal su gestión se enmarcaba en las directrices y normativa general de este último. A partir de la expedición de la Ley 81/1981, de 22 de octubre, de Extensión del Seguro Social Campesino (Registro Oficial No. 124 de 20 de noviembre de 1981), se crea la Comisión Nacional del Seguro Social Campesino conformada por el Director General del IESS, un delegado del Consejo Superior y el Director Nacional del SSC. Esta Comisión estaba encargada de definir las políticas del SSC, aprobar sus planes, normativa y presupuestos y autorizar las adquisiciones. La Dirección del SSC tenía la responsabilidad de ejecutar el Programa en el marco de las directrices establecidas por la Comisión. Los dispensarios rurales estaban subordinados a esta Dirección. En consecuencia, se puede afirmar que existía una centralización de las grandes directrices y políticas del SSC y una ejecución desconcentrada a cargo de la Dirección Nacional del mismo.

En este contexto y enmarcándose en cómo fue concebida este tipo de política de aseguramiento, el modelo de gestión de la atención de los dispensarios del SSC tuvo como eje la relación que establecieron los operadores de la política con la organización campesina, a través de la forma y gestión del aseguramiento. La planificación operativa de las actividades de la unidad de salud se la hacía en acuerdo con la organización de los afiliados, a través de su Directiva Central. De igual forma la planificación que realizaban las organizaciones en relación con la gestión del aseguramiento se la efectuaba en coordinación con los miembros del equipo de salud. Wilson Arízaga, investigador social⁷⁴ del SSC comenta lo siguiente al respecto:

Todos los programas de salud que se tienen programamos con los dirigentes, decimos un día tenemos esto, otro día tenemos esto otro, ellos se reúnen y saben que ese día el médico ya no va a estar en el dispensario sino en otro lado. La coordinación es permanente (Wilson Arízaga (trabajador social del SSC), entrevistado por la autora, julio de 2015).

Rosa Elena Cedillo, afiliada al SSC explica cómo se daba la comunicación y coordinación de actividades con el dispensario:

⁷⁴ A los/as trabajadores sociales se los denominó posteriormente investigadores sociales. En este trabajo se usa cualquiera de los dos términos indistintamente para designar a este tipo de funcionarios/as.

...Nos llamaban tal día iba a haber un taller de salud cómo prevenir la diabetes, sobre la nutrición. Nos enviaban los médicos de aquí a cada directiva, como antes se hacía las reuniones cada fin de mes, cada comité hacía su reunión y en la reunión en la que se hace los cobros mensuales ahí el presidente transmite tal fecha va haber reunión de tal ¿quienes quieren asistir, vengan a tal hora? Y ahí se veía las personas que podían asistir las que no podían no pasaba nada (Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Eloy Palacios, subdirector de la Zona III⁷⁵, en el período de estudio, ratifica esta información y resalta la importancia del papel de los/as investigadores/as sociales en estos procesos de participación⁷⁶:

El papel de los/as trabajadoras sociales fue clave en la programación que hacían los dispensarios porque el trabajo lo hacían con las directivas en las asambleas decían: esto vamos a hacer este año. vamos a conseguir el agua potable, vamos a conseguir esta vía o esta cosa. Programaban una serie de acciones de desarrollo: letrización, comunicaciones, ...” (Eloy Palacios (subdirector de la Zona III del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La organización participaba activamente en el control de la entrega de las prestaciones no solo en la unidad de salud sino también en las unidades a las que eran referidos. Se trataba de una participación con poder que lograba incidir en el curso de la aplicación de la política como se aprecia en el siguiente relato de Eulogio Sotamba, afiliado y dirigente de los afiliados al SSC, quien narra la reacción de la organización ante la discriminación hacia los campesinos en los hospitales:

Bien entonces ahí al inicio también fue un maltrato por las enfermeras del IESS, algunos médicos igual, minimizando, burlándose del sector campesino. También logramos ese respeto, pero con la unidad de la fuerza que teníamos. Alguna vez un médico no atendía a un afiliado, entonces nosotros decíamos que coja el nombre, que coja ver en qué parte, nosotros

⁷⁵ La Zona III incluía las provincias de Cañar, Azuay, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago (Barreiro 2004).

⁷⁶ En este pasaje también se resalta la integralidad de la atención.

denunciábamos eso y a las enfermeras, las enfermeras como organización se nos botaron, estoy hablando ya las enfermeras del hospital, se nos botaron, se nos botaron, nos bronqueamos, pero ganamos porque nosotros planteamos la inquietud ante la defensoría del pueblo. (La queja fue) el maltrato y no atención a los afiliados en el hospital. Ahí la defensoría del pueblo hizo llegar y dijo bueno señores qué piden ustedes. Nosotros dijimos que no estamos porque se vayan del trabajo, tampoco estamos trabajando por eso, lo que queremos es el cambio de actitud que haya una atención con calidad y calidez, eso es lo que queremos, o sea buen trato, todos somos seres humanos, se nos trate como seres humanos no como bestias que están en el hospital, entonces también logramos eso, muchas cosas logramos (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La vigilancia era continua:

Hay un Comité Central y ese Comité y los afiliados que ahora son más o menos 10 se reúnen cada mes y van viendo cuál es el problema dentro del Seguro: si hay buena atención o mala atención, entonces ellos nos convocan en la reunión que tenemos de locales y nos dicen la atención ha sido regular o ha sido muy buena, ahí sabemos cómo está la atención y los afiliados también dicen “a mi no me ha atendido, que por acá”, entonces siempre se hacen las reuniones para saber qué está pasando dentro del Seguro (Manuel Serafín Sánchez (afiliado al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Esta forma de control participativo se complementaba con un sistema de supervisión bastante exhaustivo y minucioso que hacían los/as médicos/as y enfermeras supervisores/as del nivel intermedio de las zonas⁷⁷, coordinaciones o regiones. Se trataba de un seguimiento continuo de lo que sucedía al nivel operativo a través de reuniones mensuales de supervisión y de un sistema basado en cuadernos de supervisión,⁷⁸ que permitía monitorear lo que sucedía a nivel de cada unidad de salud. Esta forma de trabajo generaba una relación muy cercana y fuerte entre el

⁷⁷ En el caso de los odontólogos no era igual puesto que durante mucho tiempo solo existió un odontólogo supervisor para todo el país.

⁷⁸ Los cuadernos de supervisión eran llenados en la unidad operativa y se los analizaba en las reuniones de supervisión. Este seguimiento se complementaba con un sistema de guías técnicas muy detallado (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015).

personal operativo y el de supervisión del nivel de gestión intermedio superando las dificultades de comunicación del momento. En palabras de Marcelo Yépez:

...una relación que se arma entre este personal operativo y el personal de apoyo del nivel de gestión intermedia tan fuerte que se va constituyendo en equipo de otras características ...no es un contacto lejano sino permanente con las dificultades típicas: no hay radio, ni teléfono, pero lo hacen. Se construye una institución de lujo...con las manos y con el corazón (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

La organización de los afiliados participaba en ciertos tramos de la gestión del modelo de atención que le eran delegados. Uno de estos tenía que ver con el mantenimiento de la infraestructura de la unidad de salud, cumpliendo con los compromisos asumidos en la suscripción del Convenio con el IESS para la implantación del programa. No solo se preocupaban por que la unidad se encuentre en buenas condiciones estructurales y de servicios básicos, también financiaban las actividades de limpieza y aseo de la misma y, en ciertos casos, construían ampliaciones para contar con salones de reuniones y pequeñas cocinas donde podía preparar los alimentos, que se compartían en las reuniones que realizaban. En ciertos períodos, con la finalidad de mejorar la calidad de la atención se hacían ciertas adquisiciones de medicamentos e insumos con aportes adicionales de los afiliados y se organizaron las boticas comunales.⁷⁹ Las organizaciones de los afiliados estaban permanentemente involucradas en la gestión operativa de la unidad de salud.

Esta gestión participativa en el marco de una atención integral de la salud fortaleció las relaciones entre los afiliados al SSC y generó vínculos entre los afiliados y los operadores de la política de aseguramiento que se enraizaron en la cotidianidad de las comunidades. Cecilia Jimbo relata la dinámica de las reuniones que hacían y que eran parte de las actividades planificadas:

En ese tiempo estaba el Doctor Carlos Farfán encantado, pasamos varios años, las fiestas eran inolvidables, hacíamos de jugar, deporte con los afiliados, hacíamos kioskos, nos reuníamos todas las comunidades de las organizaciones del Seguro y hacíamos volley e indoor de mujeres, de los kioskos sacábamos dinero, a festejar. Teníamos una Virgen de la Inmaculada

⁷⁹ Estas boticas comunales se iniciaron en 1984 y desaparecieron en 2008.

en el dispensario de Mayancela, en honor a ella hacíamos las fiestas de todas las veces, aniversarios del Seguro, aniversarios de creación de una organización, aniversario de algún santo, pero éramos de todo, nos llevábamos bien con toda la directiva. Casualmente yo estaba al frente de la Directiva Central un tiempo como secretaria más y como presidenta, trabajábamos bien con todas las organizaciones. Nos llevábamos como si hubiéramos sido hermanos nosotros ahí (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Como parte de la programación hasta el presente se hacen estas reuniones de conmemoración y festejo. Son financiadas con los fondos de la organización y en ellas se integran las comunidades de varios dispensarios y todos participan en la preparación de las comidas, en los juegos y demás. Miguel López relata una conmemoración por el día de la Madre comenzando por el mensaje que dio como médico del dispensario:

- Mayo mes de María, madre de todos y todas, bendice nuestras vidas en este mes que festejamos a todas las madres que representan el amor, la bondad, el cariño y la abnegación. Reciban hoy este homenaje a ustedes que siempre están pendientes de todo, preocupadas por nosotros de que no nos falte nada, de que siempre estemos bien. Es nuestra obligación rendirles este reconocimiento lleno de afecto, consideración y admiración porque sin ustedes nada sería igual porque son la voz de afecto que nos guía y aconseja en los difíciles momentos que nos toca transitar. Por eso y todo lo demás queremos a nombre de quienes hacemos el Programa del Seguro Campesino de Tañiloma, de nuestros dirigentes en la persona del Señor Rodrigo Palacios, Presidente Central, de la Licenciada Martha Guillén, Trabajadora Social; de la Señora Ruth Barros, enfermera; del Dr. Milton Samaniego, Odontólogo y de quien les dirige este mensaje como médico, desearles felicidad, alegría y salud a todas nuestras madres-.

.....Salió electo este señor de 96 años, el veteranito, salió por sorteo, es sorteo no puedes..., papelito y ya, el que sale, sale... Se le puso una bandita, se le hizo las palabras de homenaje, luego hubo una serenata, una señora que toda guitarra les dedicó a voz en cuello unas tres canciones... Madre... todos los temas de madre, luego hubo un chocolate que logramos con los fondos de la organización dar a toditos los que estuvieron, casi como 200, un jarro de chocolate con pan, que eso es lo que se les pudo dar, luego hicimos juegos (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Todas estas actividades están en las programaciones. Se conserva la tradición de hacer un paseo anual con todos “.....va el que va, lleva su tunga, la organización con los fondos paga el transporte y listo y es obligación nuestra ir, para acompañar y nos vamos y estamos un día a donde se diga” (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015) También se hacen encuentros de jubilados, cada año un dispensario es el anfitrión. Este mismo médico relata parte de su experiencia:

...yo participé en el juego de trompos, se hizo el lanzamiento de la pelota, el juego de la silla, entre los viejitos y las viejitas, lindo, la gente participa con mucho gusto y los premios son cosas muy simbólicas, nos piden, eso sí, cada uno pone un presente, pero ¿Qué es el presente? Se les compra cosas útiles: les compran un juego de cernidores, les compras una jarrita plástica con un juego de vasitos, cosas que a los viejitos les sirve, ¡Qué va a comprar un aplique de pared! No tiene sentido. Pero si les compras un cernidor, les compras esas cosas que les sirven, una lavacarita, una jarrita, un jueguito de pozuelos y todos damos un presentito y claro, y luego se pone una cuotita para comprar las otras cosas, porque cada ganador, por ejemplo: ganador del juego de baile de la silla..... premio una jarra plástica nuevita. Tenga, entonces el viejito va feliz de la vida, son cosas muy simbólicas pero muy significativas para ellos (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Esa convivencia generó lazos de afecto y solidaridad y desarrolló un sentido de familia⁸⁰ que logró trascender los límites de la separación entre el Estado y la sociedad y fortalecer un sentido de pertenencia a un proyecto conjunto y de ser parte de un interés compartido. El modelo participativo de la gestión del SSC estructuró redes de comunicación, permanentes y bidireccionales, entre el equipo de la unidad de salud y los jefes de familia afiliados, mediadas a través de las directivas centrales y las organizaciones comunitarias de cada número patronal. La particularidad de este modelo participativo era que, a diferencia de otras políticas públicas, en este caso el individuo no era un objeto de la política sino un “sujeto activo y crítico” incorporado

⁸⁰ Como lo dicen expresamente Talía Cárdenas y Marianela Ramos, médicas del SSC y Cecilia Jimbo afiliada y dirigente del Cruce del Carmen (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015; Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015; Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

a través de su organización que expresaba sus intereses y le permitía participar con poder (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

3.5 El agravio

En el Ecuador de los años noventa uno de los aspectos centrales de la reforma del Estado promovida por los organismos internacionales y acatada por los gobiernos de turno, con el objetivo de implementar un modelo de desarrollo hacia afuera, fue la reforma de la Seguridad Social. Con ese objetivo se trató de poner en práctica distintos tipos de reformas: desde unas orientadas al desmonte paulatino de la Seguridad Social existente hasta otras radicales que buscaban la privatización del IESS, mediante la aprobación de un nuevo marco legal.

Para ese entonces el SSC se había desarrollado a nivel de todo el territorio nacional. En el año 1993 había 820166 afiliados de todas las provincias del país, pertenecientes a 2317 organizaciones que se nucleaban en torno a 546 dispensarios. El modelo de atención del SSC estaba en pleno funcionamiento y las redes de solidaridad y afecto estaban totalmente activadas. El sentido de pertenencia y de cuerpo se había desarrollado y no solo comprometía a los afiliados sino también a los funcionarios tanto del nivel operativo como de los niveles intermedios de gestión. Podría afirmarse que el sentido de familia, con todos los lazos afectivos que esto implica, estaba totalmente instalado y en plena operatividad⁸¹. Los afiliados valoraban las prestaciones del SSC y tenían una consciencia plena de su derecho a las mismas.

En este contexto las propuestas de reforma a la Seguridad Social que se plantearon fueron vistas por los campesinos como un intento de eliminar las condiciones que hacían posible la existencia del SSC con la consecuente desaparición del mismo. Fue una amenaza que no podían tolerar. La información sobre estos posibles cambios fluía a través de la trama organizativa del SSC generando reacciones de defensa que les convocaban a la movilización como lo demuestran los siguientes testimonios:

⁸¹ Según Goodwin, Jasper y Poletta (2001) las emociones participan tanto en los niveles micro como macrosociales de la acción colectiva. Par un análisis más detallado del papel de las emociones en la acción colectiva y en nuevas reformulaciones teóricas sobre movimiento sociales ver Jasper (2012).

Nosotros tenemos organizaciones de base y también a nivel provincial y a nivel nacional, ellos nos comunicaron que el Presidente de la República de esos tiempos quería privatizar esto, ponernos aparte, acabar el SSC, eso fue nuestra desesperación que nos volteamos a las calles hasta que se haga ley y no sea fácil para ningún gobierno venir a decir se termina esto y se acaba (Daniel Merchán Barrezueta (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Los campesinos tenían claro que la privatización del IESS implicaba la eliminación de la posibilidad de la referencia a las unidades de mayor complejidad, aspecto altamente valorado por los afiliados pues en muchos casos acceder a estos servicios a través del SSC hacia la diferencia entre la vida y la muerte. Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, en julio de 2015, habla al respecto:

(Estas propuestas) provocan el levantamiento de un león dormido..... porque pretendían eliminar el programa como tal. Claro, terminar con el SSC en primera instancia y en segunda instancia pretendían eliminar o privatizar económicamente el IESS. Por eso es que la gente decía: -Son tontos los campesinos y ellos ¿Qué tienen que ver con el IESS? ¿Qué tiene que perder el Programa del SSC? ¿Esa infraestructura? ¿Qué pierde el programa del SSC? Pero nosotros decíamos que para nosotros es la madre el IESS con toda su infraestructura, con todo el equipo médico, con todo, entonces donde la gente se operaba, no tenían plata que una operación tenía un costo diciendo de 10 o 29 o hasta 50 mil dólares, una operación del ser humano del sector campesino no tenía esa plata, estaba condenado a morir..... Cuando nos enteramos de que nos quitan el Programa es un primer levantamiento campesino, que no fue de todo, pero comienza a aparecer. Todos los medios comienzan a poner atención al programa del SSC y comienza a haber ya organización en cada comunidad, en cada cantón, en cada provincia del país y por tanto constituirse en una Federación de Afiliados al SSC, las Federaciones Provinciales, las Federaciones Cantonales y Asociaciones comunitarias en cada uno de los sectores. Fue esto entonces cuando provocó y luego.....vinieron casi todos los gobiernos de turno tiranos, digo tiranos en el sentido político - económico porque no tenían compasión con el sector pobre.

La privatización significaba la desaparición del SSC como lo expresa Nube Valverde (afiliada al SSC), en entrevista con autora, en julio de 2015: *Claro iban a privatizar (con eso) ... se acaba el*

SSC, se desaparece el Seguro. Esto era una arbitrariedad que atropellaba el sentido de propiedad que tenían respecto al programa. Una trabajadora social retrata en los siguientes términos la reacción de los campesinos:

Como ellos ya estaban con el sentido de propiedad de su programa ¿Cómo les iban a quitar el programa? Ellos decían: ¿Cómo me van a sacar de mi casa? Es que esta es mi casa y no me van a quitar y lo que nos dan ahí es nuestro (Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Y eso no lo permitirían porque era un logro por el que habían trabajado y luchado como lo dice Rosa Elena Cedillo:

No nos iban a quitar lo que nos costó sacrificio Había más seguridad en el SSC que en el MSP, es una de las razones por las cuales nos aferramos...si nos dicen que quieren quitarnos el dispensario igual nosotros hacemos cierre de vías porque es un logro (Rosa Elena Cedillo (afiliada al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Percibían esa amenaza como un atropello a un derecho adquirido como una compensación social a la transferencia de recursos de diversa índole que ellos hacían al área urbana, al sector moderno de la economía y porque ellos alimentaban al país con su trabajo. En ese sentido el mismo dirigente citado anteriormente dice lo siguiente:

Porque si privatizaba el IESS, nosotros en el dispensario, ahora peor que no hay ni medicinas, en el dispensario qué teníamos: un escritorio que venía el médico, una enfermera y que cada 15 días venía trabajo social para supervisar a ver cómo está la cosa y no había más, no había más, no había tratamiento de gran complejidad, entonces el IESS tenía y ahí nos criticaron también que los indios, que los campesinos pagan una miseria y son más servidos y se atienden pero ahí era el reconocimiento que no era solamente por los centavos de sucre después en dólar que se pagaba más bien el reconocimiento del duro sacrificio que el campesino se dedica, que es explotado en mano de obra, en el comercio, en lo que es compra de semillas e insumos todo eso entonces es la dura tarea que tiene el seguro. Un poco eso es lo que se miró objetivamente y reivindicar lo que el trabajador agrícola como se sacrifica para alimentar a los que más tienen, nosotros aportamos menos, pero éramos el sostén de

alimentar con nuestros productos a la gente que más ganaba y por ello, ellos en solidaridad aportaban para nosotros, todo eso (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Su noción de derecho se asentaba también en la ética de la subsistencia según la cual lo justo y equitativo es contar con los recursos que garantizan la sobrevivencia de la familia campesina (James Scott 1976). El acceso a los servicios del SSC y sobre todo a la referencia a unidades de mayor complejidad se había constituido en parte de ellos.

La ética de la subsistencia es la base de muchas decisiones de los campesinos, define lo que es tolerable y lo que no lo es. Perfilaba un comportamiento conservador ante los cambios que implican incertidumbre. Los campesinos tienen una aversión a asumir riesgos que no pueden controlar y se oponen a cualquier transformación que erosione los mecanismos de solidaridad y reciprocidad que pautan la convivencia comunitaria y funcionan como formas de seguridad social ante los múltiples riesgos que enfrentan (James Scott 1976). En este contexto las reformas neoliberales implicaban una doble amenaza: por un lado, les privaba de un recurso fundamental para su sobrevivencia al eliminar el acceso a servicios de salud que resolvían enfermedades catastróficas⁸² y por otro, desaparecía también la organización social que se había gestado en torno a la aplicación de esta política. Los dos aspectos constituían una afrenta pues el primero violaba directamente el principio de la seguridad de la subsistencia y segundo lo amenazaba al erosionar las instituciones comunitarias de reciprocidad y solidaridad.

Los profesionales también se sintieron convocados ante la amenaza de que el SSC desapareciera y que el IESS sea privatizado. Se movilizaron fundamentalmente por el compromiso con el bienestar de la comunidad como lo expresa Talía Cárdenas:

Todo gobierno que entraba quería desaparecer al SSC, entonces la gente luchó por el programa... Cuando salíamos todos a marchar no era por el sueldo, no era por nuestro trabajo sino que nos vinculamos tanto con las comunidades especialmente lo que son las trabajadoras sociales y los médicos que estábamos más cerca de la gente y sabíamos las necesidades de la

⁸²Por enfermedades catastróficas se entiende patologías graves cuya atención requieren intervenciones costosas que desequilibran el presupuesto familiar.

comunidad y que este programa de alguna forma solucionaba sus problemas, entonces por eso nosotros les apoyábamos (Talía Cárdenas (médica del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

Este compromiso fue el motivo central pero también estaba la defensa de su trabajo según Marianela Ramos que dice lo siguiente al preguntarle al respecto:

Por todo, no te puedo negar que yo amaba el área rural, me gusta el área rural, trabajo para el área rural y me divierto en el área rural, pero no puedes decir que solo era por eso, desde mi punto de vista, era por todo, por todo. Si te estoy comentando que la presencia, que yo veía que estemos ahí, era tan importante para ellos y que ellos comparaban con lo que estaba a diez kilómetros o más (refiriéndose a las unidades del MSP) y preferían eso, también tenías que decirles bueno aquí estoy (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

El espíritu de cuerpo que desarrollaron los funcionarios del SSC con los campesinos muy probablemente fue producto tanto de su trabajo integrado con la comunidad como de la segregación de la eran objeto dentro de la institución. Existía una mirada un tanto discriminatoria hacia el SSC por parte de los funcionarios de las otras dependencias del IESS quizá porque atendían a una población pobre y rural y porque los catalogaban como una carga financiera que amenazaba los equilibrios económicos de la institución. Esta discriminación se expresaba en la postergación sistemática de ciertas necesidades del SSC y en el trato peyorativo a sus profesionales. Varios ejemplos ilustran este hecho: el financiamiento de especialidades médicas fuera del país solo se lo proporcionaba a los profesionales del Seguro General y no a los del SSC, la dotación de personal profesional fue siempre deficitaria e insuficiente, en muchas ocasiones el pago de los sueldos y salarios al personal del SSC a nivel de las provincias se lo efectuaba después de que se haya cancelado los haberes a los funcionarios de las otras dependencias (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015; Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015). Al respecto Marianela Ramos afirma lo siguiente:

Nosotros pagamos por las atenciones, pagamos por las referencias, nosotros tenemos presupuesto propio. Y ha sido una lucha interna dentro del Seguro Social como institución también e incluso como trabajadores porque a veces a los campesinos, a los del SSC al último les pagaban en las provincias. Hace mucho tiempo, en esa época, se pagaba directamente, entonces llegaba el dinero para pagar a la gente de una provincia x y el pagador les pagaba primero a los del Seguro General, y a los del SSC inmediatamente si tenía ganas sino después.... (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre de 2015).

La discriminación también se expresaba en otros niveles como lo describe la misma funcionaria:

Había una discriminación con la gente que trabajaba en el Seguro Campesino. En el 91 íbamos a hacer un taller con médicos y auxiliares del Seguro Campesino e íbamos a hacer cerrado, cinco días y estábamos buscando un sitio, un hotel o una hostería y llamé a más de una y me dijeron vale x, porque eso fue en sures así que no recuerdo ¡Ah ya, bueno! Le digo, somos del SSC, tantas personas y etc. Después que oye eso, me llaman y me dice: sí, pero les vamos a cobrar tanto más; pero ¿por qué? Para hacer la limpieza ¿De qué limpieza me habla? Sí, es que son campesinos necesitamos un.... Les dije: Sabe, con ustedes no quiero nada (Marianela Ramos (médica del SSC), entrevista con la autora, septiembre de 2015).

En este contexto, a medida que se perfilaba claramente la amenaza de desaparición del SSC y se constituía en un agravio y ofensa también se identificaba al oponente que eran los gobiernos que trataban de poner en marcha las reformas neoliberales de la seguridad social cuyo eje era la privatización del IESS. En casos se propuso una reforma global de la Seguridad Social mientras que en otros se intentó poner en marcha un desmonte paulatino mediante el traslado del SSC al MSP o al Ministerio de Bienestar Social (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC-CNC), en entrevista con la autora, julio de 2015). Bajo cualquier modalidad se trataba de un agravio que ellos no podían tolerar. Los funcionarios del SSC compartieron esta percepción. Todo esto se dio cuando los “núcleos socioestructurales cotidianos de la micromovilización” (McCarty 1999, 206) se habían conformado y estaban el pleno funcionamiento. Las micro-redes de relación social se activaron ante la amenaza de desaparición del SSC y fueron la base a partir de la cual la acción colectiva pasó de la fase de latencia a la fase pública de la movilización.

Capítulo 4

El nivel meso de la acción colectiva: la fase pública

Según Melucci (1989) la acción colectiva es un proceso a lo largo del cual se va construyendo la identidad colectiva, que este autor entiende como “una definición interactiva y compartida producida por individuos que interactúan y que están preocupados por la orientación de su acción, así como por el campo de restricciones y oportunidades donde ésta se desarrolla”⁸³ (Melucci 1989, 34). En todos los casos los actores organizan su comportamiento, activan relaciones y construyen significados. El proceso de construcción de la identidad colectiva implica por lo menos tres dimensiones: (1) La construcción de marcos cognitivos sobre las metas, los medios y el contexto donde se desarrolla la acción (2) La activación de relaciones entre los actores que les permiten comunicarse, negociar y tomar decisiones y (3) El involucramiento emocional por medio del cual cada uno se reconoce en los demás (Melucci 1989, 35).

En la acción colectiva se destacan dos fases estrechamente relacionadas: la de latencia y la de visibilidad pública. La primera es aquella donde se construyen los sentidos a través de las redes de relacionamiento sumergidas en la vida cotidiana y que, en el caso del Seguro Social Campesino, corresponden a las interacciones que se dan a nivel de organizaciones de base de los afiliados a este régimen de aseguramiento y de las directivas de cada uno de los dispensarios con los agentes encargados de la entrega de las prestaciones del SSC. Allí operan los “núcleos socio-estructurales cotidianos de la micro-movilización” (McCarthy 1999, 206) cuya función primaria no es la movilización, pero dentro de los cuales ésta puede generarse. La segunda se expresa cuando los actores colectivos confrontan o enfrentan a una política pública adversa, en ese momento esas redes sumergidas se vuelven visibles. Cuando el factor que desencadenó su activación desaparece, retornan a un estado de latencia, donde sigue el proceso de acumulación del potencial de resistencia y oposición (Melucci 1989).

En el capítulo anterior se analizó la fase de latencia y el papel que tuvo el Estado, a través de la puesta en marcha de la política de aseguramiento, en la génesis de las redes primarias de organización en las cuales se construyó un sentido de solidaridad, pertenencia y propiedad

⁸³ La traducción es de la autora.

respecto al Programa del SSC y se abrió una puerta de participación de los afiliados en la ejecución de la política. En el presente capítulo se abordará la fase de visibilidad, es decir el momento de la expresión pública que corresponde al nivel meso del modelo analítico que orienta el presente estudio.

La fase de visibilidad ha constituido el referente empírico de la mayor parte de teorías sobre los movimientos sociales. Ha sido vista como un hecho acotado producto de la acción de un actor preexistente. Al respecto, Melucci (1989) plantea que esa unidad aparente no existe previamente, sino que es el resultado de múltiples procesos que contribuyen, en mayor o menor medida, a la creación de marcos interpretativos y de estructuras de relaciones necesarias para la acción. Por otro lado, es importante tener en cuenta que un movimiento social no es un sujeto unificado sino un sistema complejo de acción donde confluyen, con diversos grados de estabilidad, diferentes concepciones sobre los medios y los fines que orientan la acción, así como distintas formas de solidaridad y organización (Melucci 1989, 19). El reto analítico es explicarse cómo esta diversidad de elementos converge y cómo se constituye el actor colectivo y en el caso que nos ocupa, indagar sobre cuál fue el papel del Estado en este proceso.

Teniendo presente que la fase de visibilidad es solamente uno de los momentos de la acción colectiva y por ende del proceso de construcción de la identidad colectiva y que no es la expresión de un sujeto pre-constituido ni implica una monolítica unidad de acción, para su abordaje en tanto es una fase que tiene elementos empíricamente aprehensibles, se puede utilizar las propuestas metodológicas desarrolladas por las teorías de la movilización política o del modelo de proceso político por presentar varias ventajas analíticas. Primero, estas corrientes entienden a la acción colectiva, enmarcada en la categoría movimientos sociales, como un fenómeno político. En consecuencia, se asume a los distintos factores que inciden en la formación de los procesos políticos como analíticamente útiles para el análisis del surgimiento de los movimientos sociales⁸⁴. Segundo, consideran a un movimiento social como un proceso

⁸⁴ Para los autores de las teorías del proceso político/movilización política los movimientos sociales constituyen una categoría definida y con un referente empírico acotado y sus análisis teóricos parten de ese supuesto. Melucci (1989) critica este planteamiento por considerarlo una generalización empírica que asume la preexistencia de un actor y no da cuenta de multiplicidad y diversidad de procesos que se articulan en lo que llaman movimientos sociales y a lo largo de los cuales se constituye la identidad colectiva. En el presente estudio se suscribe la crítica de Melucci pero

continuo y en permanente transformación. Tercero, proponen un abordaje sistemático de los factores que confluyen para el surgimiento de la acción colectiva contenciosa⁸⁵.

Los autores enmarcados en esta perspectiva (Tilly 1978; McAdam 1982; Tarrow 2011, entre otros) reconocen la existencia de un potencial político latente en los sectores subalternos que proviene de su “poder estructural” derivado de su ubicación en las estructuras políticas y económicas, así como de su capacidad para tomar consciencia de sus condiciones e intereses, aspecto central para el desarrollo de la insurgencia. Sin embargo, para estos autores, todo esto no es suficiente, se requiere de condiciones propicias del contexto externo a los grupos implicados que facilitan o dificultan la generación de la acción colectiva contenciosa. El desarrollo de los movimientos sociales es un producto de la interacción de los grupos con sus características particulares y el contexto sociopolítico sobre el cual pretenden incidir (McAdam 1982).

Desde esta perspectiva cuatro son los factores centrales para el surgimiento de la acción colectiva contenciosa, que corresponde a la fase pública del modelo analítico que informa este estudio: la fuerza organizativa de la población agraviada (McDoug 1982) que puede asimilarse al concepto de redes de organizaciones de Tarrow (2011) o estructuras de movilización de McCarthy (1999); la estructura de oportunidades políticas (McAdam 1982; Tilly 1978); la liberación cognitiva de McAdam (1982) análoga al concepto de marcos interpretativos de Benford y Snow (2000) o proceso de construcción de significados según Tarrow (2011) y los repertorios de protesta (Tilly 2008 ;Tarrow 2011).

Los factores mencionados se encuentran íntimamente relacionados y se influyen mutuamente a lo largo del despliegue de la acción colectiva. En el caso del movimiento de los afiliados al SSC durante la fase de latencia se forjaron redes sumergidas de relaciones, producto de la puesta en marcha de la política de aseguramiento dirigida a los sectores campesinos, que se manifestaron y pasaron a la fase pública de la acción colectiva cuando los gobiernos de turno amenazaron la existencia del SSC. Sin embargo, la posibilidad de movilización no fue automática, tuvieron que

se considera de utilidad metodológica y analítica para el abordaje de la fase pública de los movimientos sociales la propuesta teórica de estas corrientes.

⁸⁵ Tilly (2008) define la política contenciosa como aquella que “... articula tres facetas de la vida social: los desafíos, la acción colectiva y la política (Tilly 2008, 5).

desarrollarse procesos complejos de organización por medio de los cuales las organizaciones de base, producto de la política pública de seguridad social implementada e insertas en los procesos de la vida cotidiana, se articularon y generaron niveles organizativos más comprensivos y complejos de segundo y tercer grado⁸⁶. La organización es un factor central para que una población agraviada tenga la posibilidad de aprovechar un contexto favorable de oportunidades políticas para el desarrollo de una protesta social organizada y sostenida (McAdam 1982, 44). Este proceso se dio en medio de una trama, en cambio permanente, de relaciones con otros actores sociales y políticos y con los agentes del Estado que ejecutaban la política de aseguramiento. La expresión pública de la acción colectiva surgió en distintos momentos y contribuyó a su propia redefinición: cada momento público transformaba el carácter y la orientación de la acción colectiva que lo había engendrado. En cada uno de ellos se cristalizó un sistema multipolar de acción donde se definían los objetivos, las estrategias y la apreciación por parte de los actores del contexto político específico en el que se encontraban (Melucci 1989). A lo largo de este proceso se iba constituyendo y transformando la identidad colectiva (Melucci 1995).

A continuación, se analizará cada uno de los factores que se atribuyen al surgimiento de la fase pública de la acción colectiva desarrollada por los afiliados al SSC, tratando de identificar el papel que tuvo el Estado en la génesis o despliegue de cada uno de ellos.

4.1 La fuerza organizativa: estructuras y redes de movilización

La puesta en marcha de la política de aseguramiento del SSC generó el desarrollo de una multiplicidad de organizaciones de base llamadas comités, asociaciones o patronales⁸⁷. Varias de éstas confluían en torno a cada dispensario constituyendo las Asociaciones de los afiliados al Seguro Social Campesino. Tanto las organizaciones de base como las vinculadas a cada

⁸⁶ La clasificación de las organizaciones sociales según cobertura, grado de representación geográfica y numérica establece los siguientes tipos: de primer grado que son aquellas que involucran a familias y grupos de vecinos dentro de áreas geográficas contiguas. Un ejemplo de ellas serían las organizaciones del número patronal del IESS o las asociaciones constituidas en torno a un dispensario; las de segundo grado agrupan a dos o más organizaciones de base, independientemente de su ubicación geográfica y tamaño. Jurídicamente surgen cuando se unen varias organizaciones de primer grado con objetivos comunes y son conducidas por una sola directiva que representa a todos los asociados. Las de tercer grado son las que aglutinan a varias organizaciones de segundo grado, tienen un grado de influencia más amplio, usualmente tienen una representación nacional (Sylva 1991, 54).

⁸⁷ Cada una de estas tenía un número patronal ante el SSC.

dispensario contaban con una directiva conformada por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario, tres vocales principales y tres suplentes (Sotamba y Cabrera 2004). Estos núcleos socio - estructurales cotidianos de la micromovilización (McCarthy 1999), donde se gestaron los sentimientos de pertenencia, solidaridad y afecto y el sentido de propiedad que desarrollaron los afiliados al SSC respecto al Programa, fueron la base sobre la cual se estructuraron niveles organizativos más complejos que cristalizaron en dos vertientes: la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) y la Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC-CNC).

4.1.1 El contexto organizativo en el que surgen las organizaciones de los afiliados al Seguro Social Campesino

El desarrollo de las organizaciones de base de los afiliados al SSC se dio a partir de las organizaciones pre- existentes, en cumplimiento a la normativa establecida. Solamente cuando éstas no existían se promovía una organización nueva. En las poblaciones indígenas las organizaciones de los afiliados al SSC se articularon a la estructura de la comuna, a modo de un capítulo especial de las mismas (Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, agosto de 2015). En las poblaciones campesinas no indígenas se anclaron a organizaciones, que habían surgido vinculadas a la lucha por la tierra y por diversos servicios del Estado durante el período desarrollista de los años setenta y que persistieron a lo largo de los años de la crisis económica y de las reformas de corte neoliberal (Augusto Barrera (intelectual vinculado a la CONFEUNASSC-CNC), en entrevista con autora, mayo de 2015).

En los años setenta del siglo pasado el Estado reorientó las políticas dirigidas al sector rural pasando de una centralidad de los temas de redistribución de la tierra a una gama más amplia de proyectos y programas de desarrollo orientados a fomentar la modernización capitalista. La oferta estatal se diversificó para atender las múltiples necesidades y demandas campesinas tanto en el ámbito productivo como social. Esto tuvo un impacto en las formas organizativas de la población rural que asumieron nuevas características, correlativas a los procesos de diferenciación social producto de la tortuosa y difícil aplicación de las leyes de reforma agraria, de las distintas formas de articulación con el mercado y la acción estatal y de las características étnico – culturales (Chiriboga 1986, 65). Proliferaron las organizaciones de segundo grado,

federaciones y uniones campesinas cantonales y provinciales, que representaban a grupos de campesinos más homogéneos. En este proceso se redefinieron sus relaciones con las federaciones campesinas nacionales, surgidas como producto de las luchas históricas por la tierra y mejores condiciones de trabajo, haciéndose más flexibles. Adquirieron una mayor autonomía, necesaria para responder a las necesidades y demandas locales más específicas, mantuvieron el vínculo con las organizaciones nacionales y a través de ellas con el contexto político más amplio, especialmente con el movimiento sindical y con los partidos de izquierda (Chiriboga 1987).

Según Chiriboga (1987) el origen de la mayoría de estas las organizaciones campesinas se relaciona con tres motivos de movilización: la lucha por la tierra, contra la discriminación racial y contra la colonización y expropiación de los territorios ancestrales. En estos procesos de organización los campesinos e indígenas, de las distintas regiones del país, contaron con el apoyo de activistas sindicales y políticos de diverso tipo y con agentes externos, especialmente religiosos. El desarrollo posterior de estas organizaciones estuvo marcado por el interés de responder a las necesidades de los asociados que coincidía con la política estatal de modernización y desarrollo rural del momento. De esta forma, las agendas organizativas se entrelazaron con los programas estatales y se abrió una fase de participación de las organizaciones sociales en los mismos. La preocupación central de este período era la democratización del desarrollo más que un cuestionamiento al mismo (Chiriboga 1987). Sin embargo, en este mismo período el Estado desarrollista también impulsó un proyecto nacionalizador homogeneizador que fue rechazado por las poblaciones indígenas de las diversas regiones y que promovió una organización en torno a la reivindicaciones étnico - culturales (Chiriboga 1986). Posteriormente, cuando llegó la crisis económica y la idea de desarrollo del mundo rural se desdibujó, los objetivos de las organizaciones campesinas se transformaron privilegiando la reivindicación de lo propio, la necesidad de la autonomía de la organización frente al control e injerencia del Estado, la autodeterminación y la búsqueda de formas de desarrollo alternativas (Chiriboga 1987).

Esta trayectoria se dio en un contexto político que se había transformado, a partir del reconocimiento del derecho al voto de los analfabetos, permitiendo la participación directa de un alto porcentaje de población campesina e indígena, anteriormente excluida, en la elección de

autoridades locales y nacionales. A lo largo de este proceso se acumuló una experiencia de lucha y de interlocución con el Estado, que se constituyó en parte de la memoria⁸⁸ de estas poblaciones y marcó la formación de una nueva capa de líderes campesinos e indígenas locales, los cuales participaron activamente en la aplicación de la política de aseguramiento del Seguro Social Campesino. Las organizaciones de base del SSC fueron parte de esta dinámica organizativa más amplia que les conectaba con la problemática campesina local y al mismo tiempo con las luchas nacionales históricas, cuyo eje era el acceso a la tierra y a mejores condiciones de trabajo.

El surgimiento y desarrollo de muchas de las organizaciones campesinas – indígenas nacionales estuvo ligado a los partidos de izquierda marxista y en menor grado a la Democracia Cristiana. Ese fue el caso de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), filial del Partido Comunista; de la Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI) que tuvo el apoyo del Movimiento de Izquierda Cristiana (MRIC) y de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) que fue auspiciada por los sectores socialistas y en sus primeros años también por sectores demócrata cristianos (Iturralde 1985; Burgos 1984). De igual forma las organizaciones regionales recibieron el apoyo de los sectores de izquierda en sus luchas y reivindicaciones. Les proporcionaron capacitación política y organizacional y en ciertos casos promovieron proyectos de desarrollo comunitario (Iturralde 1985). A partir de los sesenta el trabajo tanto de la izquierda tradicional como de los nuevos movimientos enmarcados en esta corriente se desarrolló en un contexto cifrado por el triunfo de la Revolución Cubana y en los años setenta por el de la Revolución Sandinista y las luchas en El Salvador y Guatemala. Cada línea política hizo su interpretación particular de estos procesos revolucionarios, pero todos compartieron una misma percepción: la revolución socialista era una realidad posible y tangible en América Latina.

La Iglesia progresista también jugó un papel importante en la formación de las organizaciones de segundo grado y de los líderes campesinos e indígenas. Para esta corriente, enmarcada en la Teología de la Liberación, la función primordial de la Iglesia era la evangelización y sus destinatarios primordialmente los pobres. Las actividades de pastoral se realizaban a través de las comunidades eclesiales de base donde se integraban clérigos y seglares y se dedicaban

⁸⁸ Memoria se utiliza aquí como ese acumulado de experiencias históricas (Thompson 1981) que constituye parte del referente desde el cual se interpreta y actúa en el presente.

fundamentalmente a tareas educativas, con el objetivo de promover el desarrollo de una conciencia crítica respecto a la realidad de los participantes (Rodas 1985). Su desarrollo suponía “un paso decisivo de una conciencia religiosa a una conciencia histórica, fortaleciendo el ser del pueblo que recobra su historia, su pasado como explicación del presente y proyección del futuro” (Rodas 1985, 106). La organización social era la forma como el pueblo construía una nueva sociedad donde podía concretar su liberación en Cristo (Rodas 1985).

El papel de la Iglesia en el surgimiento de organizaciones regionales fue muy significativo en muchas provincias del país. En un estudio sobre la organización rural en el Ecuador se demuestra que en los casos de Napo, Cotopaxi y Sucumbíos las dos terceras partes de las organizaciones de segundo grado fueron promovidas por párrocos y sacerdotes pertenecientes a distintos Vicariatos Apostólicos y Diócesis y surgieron en torno a líderes campesinos o indígenas vinculados a las comunidades eclesiales de base (Sylva 1991). En el caso del Azuay parece que la situación fue bastante parecida (Rodas 1985).

Las organizaciones de base y las regionales, fruto de los procesos descritos, constituyeron una trama organizativa extensa en todo el territorio nacional que tenía al mismo tiempo puntos de encuentro, contacto y articulación, así como un margen de autonomía de funcionamiento. Parte de ese tejido social, de ese entramado organizativo, fueron las organizaciones del Seguro Social Campesino.

4.1.2 La Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC)

La creación de la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) en 1988 se dio como producto de la confluencia de la iniciativa campesina con un conjunto de elementos, producto del desarrollo institucional del IESS y del SSC en particular, que a continuación se describen.

Para el SSC los años ochenta del siglo pasado representaron una década de crecimiento caracterizado por un sostenido incremento de la cobertura y por varios avances en el proceso de fortalecimiento institucional. En el año de 1979 la población protegida era de 78.694 y se contaba con 70 dispensarios. Para 1990 la primera había ascendido a 614.921 y se contaba con

487 dispensarios (Barreiro 2004). La promulgación de la Ley 81/1981, del 22 de octubre, de Extensión del SSC (Registro Oficial No. 124 del 20 de noviembre de 1981), creó las condiciones para hacer posible este proceso de expansión: estableció la progresividad de la atención, dispuso el incremento de los recursos financieros del SSC, creó la Dirección Nacional del SSC responsable de la dirección ejecutiva del Programa, la Comisión del SSC encargada de fijar las políticas y aprobar los planes, las normas y los presupuestos y dispuso la constitución de ocho Direcciones Regionales a nivel de todo el país (Veloz 1993).

Este crecimiento del SSC generó la necesidad de contar con un mayor número de equipos operativos a nivel nacional y en particular con auxiliares de enfermería, que eran el personal permanente de los dispensarios. Para satisfacer este requerimiento entre 1982 y 1987 se suscribieron convenios con varias universidades del país. En la Universidad Central del Ecuador se formaron 30 auxiliares, en la Técnica de Manabí 60, en la Técnica de Machala 120, en la Estatal de Cuenca 60 y en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede - Ibarra 60 (Barreiro 2004). Las egresadas, que en su mayoría eran mujeres, se caracterizaron por una gran sensibilidad social y motivación hacia el trabajo organizativo y comunitario debido, por un lado, a que el currículum académico fue diseñado por las entidades de educación superior en función de los requerimientos establecidos por el SSC y segundo, porque las estudiantes entraron en contacto, en el caso de las universidades públicas, que eran la mayoría, con un ambiente universitario donde prevalecía una orientación de izquierda dada por el predominio del Movimiento Popular Democrático (MPD), frente político del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE), así como de otros partidos de izquierda en las organizaciones de estudiantes e incluso a niveles directivos (Pedro Barreiro (médico y director del SSC), en entrevista con la autora, enero de 2016; Eloy Palacios (Subdirector de la Región III del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015).

También en este período se inició un proceso de organización gremial – sindical del personal del SSC. El 9 de agosto de 1983, mediante Acuerdo Ministerial No. 866, se aprobaron los estatutos de la Asociación Nacional de Médicos y Odontólogos del SSC (ANAMOSSC) que demandó la estabilidad en sus puestos de trabajo (Barreiro 2004). El 15 de agosto de 1985 las auxiliares de enfermería de SSC lograron la personería jurídica del Sindicato Nacional de Auxiliares de

Enfermería del Seguro Social Campesino del Ecuador (SNNAESSCAE) e iniciaron una lucha por el cumplimiento de las ocho horas de trabajo y luego por la estabilidad laboral (Amparo Zambrano (presidenta del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Acta Transaccional del 28 de julio de 1988⁸⁹; Barreiro 2004). Posteriormente el 29 de enero de 1987 se conformó el Sindicato Nacional de Profesionales del Área Social del SSC (Veloz 1993). Todas estas organizaciones fueron parte de un contexto organizativo más amplio de los empleados y trabajadores de todo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se había reiniciado desde el retorno a la democracia, cuando dejó de tener vigencia un Decreto Supremo emitido por la Dictadura Militar que prohibía la organización sindical y gremial de los funcionarios públicos y del IESS en particular (Diego Ordóñez (Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

En este contexto, el 8 de agosto de 1988, se constituyó la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) ante la necesidad de contar con una estructura organizativa que permita llevar adelante la lucha por una mejor calidad de las prestaciones del SSC, en particular por una mejor atención de salud y también contra los primeros intentos de privatización, que ya se insinuaron durante el gobierno socialcristiano de León Febres Cordero (César Buelva (Presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015; Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; Amparo Zambrano (Presidenta del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). En este proceso el Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC tuvo un papel preponderante (Amparo Zambrano (presidenta del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre, 2015; Delfin Buelva (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). La directiva de ese entonces, vinculada al PCMLE, se movilizó a nivel nacional para informar a los campesinos sobre la crisis que vivía el SSC, en relación con la insuficiente dotación de medicamentos,

⁸⁹ Acta Transaccional suscrita el 28 de julio de 1988. División Económica Financiera del Seguro Social Campesino. Archivo específico: Departamento de Programación, Departamento de Promoción Social, Dirección General 1989 – 1990.

insumos, personal y presupuesto y para motivarlos en torno a la necesidad de que se organicen. En este trabajo las auxiliares de enfermería del SSC contaron con el apoyo de muchas trabajadoras sociales, que compartían el criterio de que era necesario promover la organización de los afiliados para que lucharan por la mejora del desempeño del Programa. Amparo Zambrano, presidenta del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC, relata de la siguiente forma esta colaboración:

... Había trabajadoras sociales de izquierda que trabajaban con nosotras. Les decíamos que nos tengan organizada la asamblea (de afiliados) y nosotros llegábamos a trabajar con ellos, a darles la realidad de lo que estaba pasando, en dos o tres dispensarios de esa zona, de esa provincia, de lo que sea. Trabajábamos duro (Amparo Zambrano (presidenta del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

La capacidad de incidencia del Sindicato de Auxiliares del SSC en el proceso organizativo de los afiliados al SSC fue posible por dos circunstancias. Primero, porque la dirigencia contaba con una serie de recursos como locales, carros, permisos y viáticos para su movilización a las distintas provincias del país debido a que era una entidad formalmente constituida, amparada en el contrato colectivo del IESS donde se estipulaban estos beneficios. Segundo, por la cercanía que tenían las auxiliares de enfermería con los campesinos. Su permanencia en las comunidades permitía su involucramiento en múltiples facetas de la vida comunitaria volviéndose actores valorados, sujetos de credibilidad y confianza, con gran capacidad de influencia. La vigencia de régimen político que permitía la organización sindical de los trabajadores de las entidades públicas y un modelo de atención de salud descentralizado y participativo, fueron las condiciones que hicieron posible este proceso.

El Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC pertenecía a la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE). Esta era una organización nacional, vinculada al Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE) y a su frente político el Movimiento Popular Democrático (MPD). Los/as líderes del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC, así como algunas trabajadoras sociales eran militantes de este partido y recibieron apoyo de esa organización tanto para la conformación del sindicato de auxiliares de enfermería como para la de la FEUNASSC. Según esta línea política la organización era el medio para el desarrollo de

acciones colectivas que permitían una paulatina acumulación de fuerzas, en torno a la lucha reivindicativa por los derechos de los miembros, en la perspectiva de una transformación social radical⁹⁰. El vínculo y la coordinación de acciones entre el Sindicato de Auxiliares de Enfermería y la FEUNASSC se mantuvo hasta 1998, cuando el primero desapareció como consecuencia de los procesos de racionalización de la gestión administrativa del IESS.

La FEUNASSC desde sus inicios hasta el presente ha mantenido un vínculo con el PCMLE a través de su frente político legal, el MPD y su frente de masas, el Frente Popular. Este último era una organización de hecho que aglutinaba a gremios y a organizaciones de distinto tipo como: los gremios de maestros, choferes, estudiantes, obreros, la federación de barrios, las organizaciones de comerciantes minoristas, de artesanos, de artistas populares y organizaciones campesinas como la FEUNASSC. El objetivo del Frente Popular era unificar las demandas de estas organizaciones en torno a un proyecto político común de transformación estructural (Delfín Buelva (dirigente de FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015).⁹¹

El vínculo de la FEUNASSC con el PCMLE y el MPD hizo posible que, durante la gestión de los directores del Seguro Social Campesino pertenecientes a esta organización política, como fue el caso del Doctor Alberto Calle Maldonado, quien ejerció estas funciones entre abril de 1997 y septiembre de 1998, la FEUNASSC tenga acceso a información veraz en forma oportuna y cuente con el apoyo técnico para la elaboración de propuestas y proyectos necesarios para sus luchas. A más de ello esto permitió contar con la apertura necesaria para la convocatoria a movilizaciones, en momentos claves de la defensa de la Seguridad Social y del SSC en particular (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015).

De acuerdo con sus estatutos la FEUNASSC⁹² tiene diversos tipos de objetivos. En primer lugar, debe "... agrupar a todos los afiliados al SSC..." y "...defender la existencia del IESS, bajo los principios de obligatoriedad, solidaridad, universalidad, eficiencia y autonomía consagrada en la

⁹⁰ "UGTE: Declaración de Principios", acceso el 13 de noviembre de 2015, www.ugtecuador.com/principios.php.

⁹¹ Delfín Buelva (dirigente provincial de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015, afirma que nunca ha existido una relación directa de la FEUNASSC con el PCMLE sino con sus frentes político y de masas.

⁹² FEUNASSC (Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino. "Estatuto codificado de la Federación única nacional de afiliados al Seguro Social Campesino "FEUNASSC", fotocopia, 6 de marzo de 1998.

Constitución Política del Estado y la legislación social, en especial del SSC” (Capítulo II: literales a, b). En segundo lugar, debe impulsar la ampliación de la cobertura del SSC a través de la creación de nuevas organizaciones de base y la instalación de nuevos dispensarios médicos y velar por el buen funcionamiento del Programa (Capítulo II: literales c, d). En esta perspectiva la meta a alcanzar era cubrir a todos los “obreros del campo a nivel nacional” (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). En tercer lugar, debe contribuir al desarrollo comunitario en diversos ámbitos de interés de los miembros (Capítulo II: literales e, f, g, h, i, j, k). En cuarto lugar, debe desarrollar actividades de capacitación y formación de líderes, de investigación y difusión sobre temas relacionados especialmente con la seguridad social (Capítulo II: literales l, m).

Como puede verse la FEUNASSC se posiciona claramente frente a un tipo de seguridad social caracterizada por ser obligatoria, universal y solidaria y además defiende el principio de autonomía de la misma frente al Estado, con lo que se plantea como una organización que trasciende la política reivindicativa inmediata y asume un posicionamiento político frente al ámbito de su influencia, que es el de la seguridad social. Desde esta misma perspectiva establece como objetivo de la organización impulsar la ampliación de la cobertura del SSC e incluso coloca la meta de cubrir a todos los obreros del campo, lo que muestra que los campesinos se sienten parte activa no solo del cumplimiento sino además del direccionamiento de la política de aseguramiento delineada por el Estado. Se muestran como un actor deliberante y no solo como entes pasivos receptores de las prestaciones de la seguridad social. Por otro lado, la FEUNASSC también se define como una organización que puede involucrarse en las diversas temáticas del desarrollo comunitario, lo que es congruente con la perspectiva campesina integral de la vida social. Por último, expresa su responsabilidad de apoyar la formación de líderes lo que lo desarrolla a través de cursos y seminarios (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

En este mismo instrumento legal también se establece quienes son miembros de la FEUNASSC, cómo deben organizarse y cuáles son los órganos de dirección. Son miembros “todos los afiliados al SSC que hubieren suscrito el Acta de Constitución de la Federación, así como los que en el futuro se afiliaren al Seguro Social Campesino” (Capítulo III: Art. 8). Es decir, la

membresía era obligatoria para los nuevos afiliados al SSC. Los miembros debían organizarse en “comunidades, comités o asociaciones” y en “...federaciones zonales, provinciales y cantonales” (Capítulo III: Art. 9)⁹³. En cuanto a los órganos de dirección se considera a los siguientes: el Congreso Nacional, el Consejo Nacional y la Directiva Nacional (Capítulo IV: Art. 13). El primero era el máximo organismo de dirección y estaba integrado por la Directiva Nacional, los presidentes de las federaciones zonales, provinciales y cantonales y por un delegado de cada organización de base elegido en la Asamblea General local. Debía reunirse en forma ordinaria cada dos años y en forma extraordinaria, cuando el Consejo Nacional lo convoque. Tenía la obligación de conocer y aprobar el reglamento interno y cualquier reforma al mismo, los planes de trabajo e informes de labores de la Directiva Nacional, así como los lineamientos que pautarían las acciones de la FEUNASSC. Debía aprobar las cuotas de ingreso y contribuciones extraordinarias que considere conveniente y era su atribución elegir a la Directiva Nacional (Capítulo IV: Art. 14 al 16). El segundo estaba integrado por la Directiva Nacional, los presidentes de las federaciones zonales, provinciales y cantonales. Debía reunirse ordinariamente cada seis meses y en forma extraordinaria cuando lo convoque la Directiva Nacional. Su función central era vigilar la marcha de la Directiva Nacional, en particular que sus acciones se enmarquen en los lineamientos establecidos por el Congreso Nacional. Era su responsabilidad conocer todos los asuntos que la Directiva Nacional ponga en su consideración y elegir a miembros de la misma cuando se hayan producido vacantes, así como destituirlos cuando se den las causales que establece el reglamento (Capítulo IV: Art.18 al 21) La tercera, estaba conformada por un presidente, un vicepresidente, un coordinador y diez secretarios responsables de ámbitos específicos, con sus respectivos suplentes, los cuales eran elegidos en los Congresos Ordinarios, duraban dos años en sus funciones pudiendo ser reelegidos por un período igual. Debía sesionar cada dos meses ordinariamente y en forma extraordinaria cuando la convoque el presidente, con el apoyo de por lo menos tres de sus miembros. Eran funciones de la Directiva Nacional cumplir y hacer cumplir el Estatuto y Reglamento de la FEUNASSC, ejecutar la línea de acción aprobada por el Congreso Nacional, elaborar los planes de trabajo y presentar informes, vigilar la marcha de los organismos de dirección, organizar un registro nacional de afiliados al

⁹³ Las organizaciones zonales eran menores a las provinciales y más grandes que las cantonales. No se definían a partir de la división política administrativa del momento sino por otros criterios. Las zonas representaban a un grupo más o menos homogéneo.

SSC, organizar cursos y demás encuentros sobre seguridad social y realidad nacional (Capítulo IV: Art. 22 al 30).

Bajo este marco legal se fueron constituyendo las federaciones zonales, provinciales y cantonales en forma lenta y paulatina teniendo como punto de anclaje inicial siempre a las asociaciones de afiliados al SSC de cada dispensario. A nivel de las provincias se hacía un Congreso Provincial al que debían asistir la mitad más una, de las organizaciones de base de los dispensarios, para que pueda instalarse. Allí se nombraba una directiva provincial. Cuando era posible se hacía el mismo proceso a nivel cantonal. Estas directivas interactuaban en el Consejo Nacional donde en la práctica se definía el lineamiento político y se planificaban las actividades y acciones frente a las distintas coyunturas (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Los Congresos Nacionales se reunían cada dos años. En éstos se discutía un documento central que se enviaba con antelación a las provincias, se aprobaba el reglamento del Congreso y se elegía a Directiva Nacional. Las directivas nacionales se reunían continuamente. Durante el período de estudio lo hacían regularmente cada treinta días. Estas definían las directrices y líneas de acción que eran comunicadas a las organizaciones provinciales, cantonales y a las de base. A su vez la directiva de la asociación de cada dispensario se desplazaba para hablar con las organizaciones que lo conformaban. Como dice César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015: “Ese Comité Central⁹⁴ visita por organizaciones, incentivan e informan, van directamente a donde están los afiliados y si algo es necesario de explicar, por organizaciones entran a explicar y a ayudar”.

Cabe señalar que la agenda de las organizaciones de base y de las de segundo grado⁹⁵ siempre fue más amplia en función de las particularidades de las necesidades locales. Existía una interacción permanente entre la organización provincial y los presidentes de las organizaciones de base de cada dispensario. Así lo explica Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015, refiriéndose al caso de Pichincha:

⁹⁴ César Buelva llama así a las asociaciones de cada dispensario.

⁹⁵ Por estructuras de segundo grado se entienden, en este caso, a las organizaciones provinciales, cantonales o zonales.

Aquí tenemos una Coordinadora Provincial que se integra por parte de los compañeros presidentes de los dispensarios y entonces directamente hacemos un trabajo coordinado con ellos, venimos discutimos los problemas y entonces nos vamos al dispensario, organizamos un taller, organizamos una asamblea, de acuerdo a la necesidad. Entonces ahí nos vamos directamente, la provincia con el dispensario, pero siempre con el dirigente, entonces el dirigente es la coordinación donde se puede interactuar, donde se puede plantear los problemas, recoger los problemas y verles qué necesidades tienen los afiliados para discutir los problemas concretos de los dispensarios.....El dirigente cumple su función, hace lo que resuelve la asamblea (de afiliados), pero al mismo tiempo las actividades que corresponden a cinco o seis dispensarios coordinamos a nivel provincial, a nivel cantonal o a nivel zonal.

En esta forma de funcionamiento, las directrices emanadas por la directiva nacional eran uno de los aspectos que se trataba y del cual se hacían cargo las organizaciones de segundo grado y los comités centrales de los dispensarios del SSC, en el marco de una estrategia nacional a la que plegaban. Pero a más de ello trataban otros problemas que iban más allá de la problemática específica del SSC.

Durante los años de estudio las provincias donde había una mayor presencia de la FEUNASSC eran: Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Pichincha, Cañar, Loja, Zamora, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. La FEUNASSC a nivel nacional era la única legalizada y con personería jurídica, las demás eran organizaciones de hecho (Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).⁹⁶

El financiamiento de la FEUNASSC provenía exclusivamente de los aportes de los/as afiliados. Daban 0,50 centavos de sucre por afiliado (familia), de eso la mitad quedaba para la organización provincial y la mitad para la nacional (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la

⁹⁶ Durante el período de estudio esta situación no tuvo ninguna trascendencia en términos del reconocimiento por parte del Estado de cada una de las organizaciones provinciales y de la FEUNASSC como una organización de tercer grado a nivel nacional. Solamente en el Gobierno de Rafael Correa, durante las elecciones de los delegados al Consejo Directivo del IESS, se desconoció a la FEUNASSC como organización de tercer grado debido a la falta de legalización de las organizaciones provinciales. Por esa razón no pudieron participar en la elección de la representante de los trabajadores al Consejo Directivo del IESS (Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Este es un ejemplo de los efectos que tiene el poder de nominación del Estado, como lo llama Bourdieu (1999), en el reconocimiento de los actores sociales.

autora, noviembre 2015). Ellos no han contado con el apoyo de ONGs nacionales ni internacionales.

Desde su creación hasta el año 1998, en el que se cierra el período de este estudio, los presidentes de la FEUNASSC fueron: César Buelva, Mesías Ugsiña, Alberto Pilalot, José Merchán y Antonio Perea⁹⁷. Se trataba de dirigentes, que en su mayoría habían participado en procesos previos de organización y lucha campesina. César Buelva Yasaca, nombrado en el Congreso constitutivo, es un ejemplo de ello. Oriundo de la comunidad de Galtelaima de la Provincia de Chimborazo, cuando se vinculó al Seguro Social Campesino ya era presidente nacional de la Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador (UCAE)⁹⁸, organización de segundo grado que luchaba por la tierra y por la dotación de una serie de servicios como la luz eléctrica y el mismo Seguro Social Campesino. Su formación política la inició en la lucha por la tierra en la provincia de Chimborazo teniendo como referente a Ambrosio Lasso⁹⁹, a quien conoció en los últimos años de su vida pues vivían en la misma comunidad. Refiriéndose a este líder campesino César Buelva (presidente de FEUNASSC), en entrevista con autora, noviembre 2015, dice:

... Reconocido con el título de coronel Ambrosio Lasso, solo por la valentía y la lucha de su propia pelea ganó este título y nunca traicionó a los indígenas, era un hombre pobre, era un hombre histórico, siguiendo esta línea, ese ejemplo lo que a mí no me ha gustado traicionar la lucha de los pobres, por eso estoy ahora también al frente del Seguro Social Campesino....

⁹⁷ Cabe precisar que César Buelva Yasaca ejerció su presidencia solamente cuatro meses, en ese primer período, pues fue desplazado por una directiva, vinculada al centro derecha del espectro político, que lo desconoció y asumió funciones iniciando los trámites de legalización de la FEUNASSC con los mismos estatutos con los que se realizó el Primer Congreso de la organización bajo la directriz de César Buelva (Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

⁹⁸ La UCAE aglutinaba a organizaciones campesinas del Ecuador vinculada al Partido Comunista Marxista Leninista (PCMLE).

⁹⁹ Ambrosio Lasso fue un legendario dirigente indígena de Chimborazo que nació en 1902 en la hacienda Pull cerca de Guamote, en unas comunidades que apoyaron la lucha del General Eloy Alfaro. Luchó por la tierra y por los derechos de los indígenas, desarrolló un trabajo clasista y participó en la organización de sindicatos indígenas, fue militante del Partido Comunista y fue uno de los creadores de la Federación de Indios del Ecuador (FEI). Participó en los levantamientos indígenas de las haciendas de Leito, Columbe Grande, Galtés entre otras. Organizó una de las más grandes movilizaciones indígenas hacia la ciudad de Quito en 1961 demandando la reforma agraria. Fue apresado más de 42 veces, recluso en el Oriente y uno de los primeros militantes de izquierda enviados a Galápagos. Murió en los primeros años de la década de los setenta ("El coronel de los indígenas", *El Telégrafo*, 27 de noviembre de 2013, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/cultura/10/ambrosio-lasso-el-coronel-de-los-indigenas>).

Luego se desplazó a Santa Elena por invitación de las organizaciones de esa zona para compartir las experiencias relacionadas con la toma de tierras en la Sierra. Allí conoció a Jaime Hurtado González, militante del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE) y estrechó relación con Alberto Pilalot Vera que era otro dirigente de la UCAE: “*Así aprendí con esos tres dirigentes importantes, después nos agrupamos...*”, comenta. Alberto Pilalot es un caso parecido. Fue un dirigente de Milagro, que también se formó en la lucha por la tierra, específicamente en las tomas de tierras que se dieron en la provincia de Los Ríos a fines de los años sesenta. Participó de la FETAP (Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agrícolas) y de la conformación de la FENOC. Posteriormente fue presidente de la ACAL (Asociación de Cooperativas Agrícolas del Litoral) y formó parte de la primera directiva de la FENOC socialista para después salir de la misma (Burgos 1984). Posteriormente se vinculó al Seguro Social Campesino como dirigente. Mesías Usigna, de igual forma fue un líder campesino de Chimborazo, también parte de la UCAE, así como José Merchán de Pichincha¹⁰⁰ y Antonio Perea de Manabí.

La UCAE tenía organizaciones en diversas provincias y sus dirigentes veían al SSC como un programa importante para la atención de salud de los campesinos, puesto que su atención era mucho mejor que la ofrecida por el Ministerio de Salud Pública. Líderes de varias provincias coordinaron acciones y con el apoyo del sindicato de las auxiliares de enfermería conformaron la FEUNASSC eligiendo a César Buelva, como su primer presidente en el Primer Congreso constitutivo de la Federación en 1988 (César Buelva (presidente de la FEUNASSC) en entrevista con la autora, noviembre 2015; Delfín Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con autora, noviembre 2015).

Si bien los líderes de la FEUNASSC se han identificado o han sido militantes del MPD, frente político del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE), según sus dirigentes, la FEUNASSC ha sido amplia puesto ha integrado en su seno a organizaciones de base de diversa línea e incluso filiación política. Lo que les ha unido, según César Buelva, ha sido el interés de defender el SSC, esto lo expresa de la siguiente manera:

¹⁰⁰ Pertenece a San Jacinto de Urua de lo que actualmente es la Provincia de Santo Domingo y que en los años del estudio era parte de la Provincia de Pichincha.

La Federación Nacional no es un partido político..., es una organización social, gremial, es una organización amplia..... (que) funciona por la defensa y por el interés propio de cada afiliado, sentimiento de la unidad por lo que le indigna, en 47 años no puede quedar sin seguro social campesino ¿Dónde ha quedado nuestro aporte, nuestro pasatiempo, nuestra organización,, no puede ser burlado y por eso es que aquí cada vez van uniendo alguna gente que pertenece a Sociedad Patriótica, algunos poquitos hasta a Socialcristianismo y así es una organización social muy amplia (César Buelva (presidente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

Esta amplitud de la organización fue posible porque existía un grado de autonomía de las organizaciones de base respecto a las estructuras provinciales y nacionales. Las agendas de las primeras se ajustaban a las dinámicas y problemáticas locales de la realidad campesina y en particular del funcionamiento del SSC. Las estructuras nacionales se encargaban de problemáticas generales relacionadas con la política nacional. Interactuaban con otros actores nacionales y con el sistema político institucional, cumplían el papel de trasladar y consolidar las demandas locales transformándolas en demandas nacionales, que colocaban en la escena política nacional y, además, eran quienes coordinaban las estrategias de lucha y movilización a nivel de todo el país.

4.1.3 La Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC - CNC)

La CONFEUNASSC – CNC surgió estrechamente articulada a las organizaciones campesinas que se habían formado desde la década de los setenta hasta principios de los noventa. Su conformación fue el resultado de una dinámica que partió desde lo local hacia lo nacional y podría decirse, desde lo general hacia lo específico, en términos del paso de temáticas globales de desarrollo hacia ámbitos más acotados como son los de la seguridad social y la salud. Fue el resultado de procesos diversos que, en un primer momento, constituyeron organizaciones a nivel provincial o cantonal y posteriormente confluyeron en una estructura nacional.

El análisis de este proceso en las provincias de Azuay y Manabí, los núcleos más representativos de la CONFEUNASSC - CNC, es ilustrativo de las características mencionadas. En el caso del Azuay, la organización surgió a partir de dirigentes relacionados con la Unión de Organizaciones

Campesinas del Litoral (UROCAL)¹⁰¹, la Unión de Organizaciones Clasistas de Santa Isabel (UNOCC)¹⁰², la Unión de Comunidades Campesinas del Cantón Gualaceo (UCCG), la Unión Campesina del Azuay (UNASAY)¹⁰³, Unión de Comunidades de Chordeleg (UCCCH) y la Unión Interparroquial de Comunidades del Azuay (UNINCA)¹⁰⁴ las cuales en 1986 conformaron la Coordinadora Provincial de Organizaciones Campesinas del Azuay (CPOCA) (Sotamba y Cabrera 2004). En 1992 esta última organización paso a ser parte de la Coordinadora Nacional Campesina (Sotamba y Cabrera 2004).

A lo largo de su participación en la vida de las organizaciones mencionadas sus dirigentes habían adquirido experiencia y desarrollado una consciencia crítica, gracias al contacto con una Iglesia progresista y con intelectuales y voluntarios inscritos en la izquierda y en la Teología de la Liberación, que apoyaban la formación de cuadros y colaboraban en los procesos organizativos (Sotamba y Cabrera 2004). En estos mismos años el SSC también se expandió en la provincia del Azuay en forma muy importante¹⁰⁵. En este contexto los dirigentes campesinos pasaron en forma casi natural a liderar las organizaciones de base y las asociaciones del SSC vinculadas a cada dispensario. Llegaron con experiencia y formación como lo dice Cesar Cabrera:

Este era un trabajo levantado por el grupo de misioneros, era la zona de trabajo de Shagly, Pucará, Ponce Enríquez y ahí nos fuimos formando, así que yo digo: esa era la antesala de la

¹⁰¹ La UROCAL articula procesos organizativos vinculados a la lucha por la tierra que se dieron en la franja Occidental – Sur de la Provincia del Azuay (Achig y González 1985). Nació con cinco organizaciones que fueron: Cooperativa Luchadores del Litoral, Asociación Agrícola 12 de octubre, Asociación de Trabajadores Independientes Río Balao, Asociación Agrícola Shumiral, Asociación Agrícola Río Gala. Posteriormente creció hasta que en 1991 agrupó a 42 organizaciones de base (Sotamba y Cabrera 2004). La UROCAL se afilió a la FENOC y participó activamente de sus luchas a nivel nacional (Burgos 1984; Achig y González 1985).

¹⁰² La Unión de Organizaciones Campesinas Clasistas de Santa Isabel (UNOCC) aglutinaba organizaciones de segundo grado como el Comité del Pueblo de Pucará, el Comité Pro- mejoras de Shagly, el Comité Pro – mejoras de Pijilí, entre otros (Sotamba y Cabrera 2004). Surgió en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural Integral (DRI) ante cuyas políticas posteriormente se resistieron (Achig y González 1985).

¹⁰³ La Unión de Campesinos del Azuay (UNASAY) se constituyó en 1977 a partir de la lucha por la tierra de los campesinos de la franja oriental del Azuay. Desde ese año fue parte de la ECUARUNARI y en 1980 se integró al Frente Unitario del Pueblo espacio donde se ligaban las luchas campesinas con las de los pobres de la ciudad de Cuenca (Achig y González 1985)

¹⁰⁴ La Unión Interparroquial de Campesinos del Azuay (UNINCA) se constituyó a partir de la lucha de los pueblos de la zona sur – oriental del Azuay, específicamente de Shagly y de Pucará que aglutino a otros pueblos de esta misma zona en torno a luchas reivindicativas por obras de infraestructura (Achig y González 1985).

¹⁰⁵ Hasta 1987 ya se contaba con 34 dispensarios de los 43 en el año 1993 y 48 que llegó a tener en 2015 (Veloz 1993; SSC. “Detallado de aseguramiento en el SSC por provincia, dispensario y organización”, fotocopia, 9 de enero de 2015).

consciencia de la necesidad de organizarse por los derechos para que posteriormente, en el año 91, en Santa Isabel, por impulso de otro sacerdote, se crea un dispensario del SSC, se empieza a hacer una promoción bastante fuerte y nos articulamos nosotros a este dispensario para ser, digamos, beneficiarios, pero ya nosotros en el 93 y empezando nosotros la organización del Comité Promejoras en el 76, hay un buen tramo de muchos años, donde cogimos bastante experiencia de exigencia, de lucha, de consciencia social, de consciencia de clase, de exigencia de derechos, de tal manera que cuando ya somos parte del SSC, en realidad, fuimos a ser parte pero ya con iniciativa, con visión, con algo de conocimiento también y pudimos ser parte de ese proceso que vino muchos años antes de que nosotros seamos parte de eso (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

El Paro Nacional Campesino, realizado en enero de 1993 y convocado por la institución, puso en evidencia el potencial movilizador de la estructura del Seguro Social Campesino, lo que motivó a los líderes a constituir la Federación Provincial de Afiliados al Seguro Social Campesino del Azuay (FEPASSCA). César Cabrera dirigente de la CONFEUNASSC – CNC relata de la siguiente manera este proceso:

Antes de constituir la Federación Provincial de Afiliados al Seguro Social Campesino se constituyó lo que se llamó la Coordinadora Provincial de Organizaciones Campesinas del Azuay CPOCA, esta organización provincial se articuló a un proceso nacional que constituyó la Coordinadora Nacional Campesina. Esto comenzó en el año 91, 92 y 93 cuando se constituye la Coordinadora Nacional Campesina. Prácticamente en el 93, que empieza la efervescencia de las movilizaciones de los afiliados, vemos nosotros que todo lo que es el Programa del Seguro Campesino tiene una articulación que tiene mucha más capacidad organizativa y movilizador, incluyente, mucho más amplia porque mientras la CPOCA hacíamos esfuerzos enormes para convocar a la gente, para movilizar, para empezar, en cambio desde los afiliados al Seguro Campesino, el programa mismo estaba de tal manera estructurado que las movilizaciones eran mucho más contundentes, muchos más amplias y que nosotros creíamos que era necesario aportar en ese espacio precisamente por esa amplitud que teníamos, por esa fuerza que se daba. Nosotros veíamos que podíamos, ahí con la experiencia, que veníamos arrastrando de años anteriores, poder imponer para que la fuerza sea mayor (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

En el caso de la Provincia de Manabí la organización provincial de los afiliados al SSC surgió con el apoyo de la UPOCAM, organización campesina constituida a fines de los años setenta. En 1992, con otras siete organizaciones de carácter provincial constituyeron la Coordinadora Nacional Campesina (CNC) (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Después del paro del Seguro Social Campesino de 1993, la UPOCAM decidió incorporar en sus líneas de trabajo el apoyo a la organización de los afiliados al SSC. Jorge Loor, dirigente de la UPOCAM y de la CONFEUNASSC - CNC en Manabí dice lo siguiente al respecto:

A partir de ese relajo (refiriéndose al paro de 1993), la UPOCAM se encarga de dirigir, un poco tras bastidores, pero apoyando para que los afiliados se interesaran por la pelea y lo logramos, hicimos paros terribles y tumbamos gobiernos, ni para qué contarle... (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

José Encalada precisa en los siguientes términos el tipo de relación que existió entre las organizaciones de los afiliados al SSC y las organizaciones campesinas que constituyeron la Coordinadora Nacional Campesina (CNC):

El proceso de la Coordinadora Nacional Campesina es un proceso digamos que convoca a 7 organizaciones de carácter provincial, siete dirigencias de carácter provincial. Sobre la voluntad de las organizaciones campesinas se articulan las Federaciones Provinciales del Seguro Campesino,, se constituyen las Federaciones Provinciales, es decir se constituyen en el caso de Manabí, de Azuay, de Loja, se constituye la de Pichincha, la de Tungurahua, la de Carchi, se constituyen Federaciones Provinciales del SSC, te digo, sobre esa estructura se convoca a un Congreso constitutivo de la CONFEUNASSC y se estructura una dirigencia legítima de la CONFEUNASSC, en la que sale como Presidente Jorge Loor (José Encalada (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

En el caso de las localidades donde predominaba la población indígena, las organizaciones sociales de segundo grado, que se relacionaron con la CONFEUNASSC aglutinaban a las

comunidades indígenas vinculadas a la CONAIE, FENOCIN¹⁰⁶ o ECUARUNARI. Desde estas organizaciones se promovió la conformación de federaciones locales y provinciales de afiliados al Seguro Social Campesino a lo largo de toda la década de los noventa en un proceso progresivo y sostenido (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre de 2015). Ejemplos de esto fue el caso de Saraguro en la Provincia de Loja donde se conformó la Federación de Afiliados del Seguro Social Campesino de Saraguro y cosa similar sucedió en el caso de Cayambe en la provincia de Pichincha (Romelio Gualán (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, agosto 2015; María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016).

Como puede colegirse de los ejemplos citados los procesos de conformación de la CONFEUNASSC arrancan desde los primeros años de la década de los noventa cuando la FEUNASSC ya estaba conformada y en funcionamiento. Además, se dan ante la constatación del potencial movilizador del Seguro Social Campesino que se puso en evidencia en el paro nacional de 1993, el cual constituye la primera acción de envergadura nacional, que protagonizaron los afiliados al Seguro Social Campesino bajo una convocatoria sobre todo institucional, en el marco de las luchas contra las propuestas neoliberales. Los casos relatados muestran que las organizaciones locales o provinciales de afiliados al SSC surgieron como resultado de la iniciativa de las organizaciones campesinas que conformaron la Coordinadora Nacional Campesina y de las organizaciones indígenas que eran parte de la CONAIE, ECUARUNARI y FENOCIN.

La mayoría de estos procesos organizativos que constituyeron la CONFEUNASSC – CNC tuvieron el apoyo del personal operativo del Seguro Social Campesino (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Se trataba de médicos y especialmente de trabajadoras sociales progresistas que no comulgaban con la línea política del Partido Comunista Marxista Leninista ni del Movimiento Popular Democrático que direccionaba a la FEUNASSC¹⁰⁷. Un caso paradigmático de esta colaboración fue la provincia del Azuay donde la

¹⁰⁶ FENOCIN es el nombre que asumió la FENOC reconociendo la importancia de lo indígena (“Historia”, FENOCIN, acceso 30 de noviembre de 2015, <http://www.fenocin.org/información-institucional/historia/>).

¹⁰⁷ En muchos casos estas trabajadoras sociales estaban vinculadas al Partido Socialista Ecuatoriano.

conformación de la Federación Provincial de Afiliados al Seguro Social Campesino del Azuay (FEPASSCA) fue un trabajo conjunto, entre los dirigentes de las organizaciones de base vinculados a organizaciones campesinas de segundo grado y médicos y trabajadoras sociales progresistas, como Miguel López en el primer caso y Betty Guerra o Flora Romero en el segundo (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015; César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, julio 2015). Esto les permitió “hacer un trabajo de coordinación con la dirigencia y en la provincia” (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015). Situaciones parecidas se dieron en otras provincias, como lo dice María Luisa Chicango, trabajadora social que además tenía una vinculación con el Partido Socialista, quien desarrolló su actividad en varios cantones de la provincia de Pichincha:

Nosotros, el personal que no estábamos con el MPD, no permitimos que se politice el Seguro Social Campesino, la organización. O sea, nosotros teníamos que trabajar con la CONFEUNASSC – CNC para que no se politice el Seguro Social Campesino, que era lo más peligroso, acabarlo (María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016).

Muchos funcionarios rechazaban el control del Seguro Social Campesino por parte del MPD pues consideraban una amenaza para la efectiva implementación de la política de aseguramiento; había el riesgo de que se instrumentalice a la organización del SSC en función de intereses o agendas políticas, ajenas a la realidad de las organizaciones de base de los afiliados al SSC y al desempeño del programa (Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre 2015; Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; Wilma Santamaría (enfermera del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015). También entre los afiliados surgió descontento ante la falta de cumplimiento y en casos abuso de cierto personal operativo vinculado a la FEUNASSC y al MPD. José Encalada, intelectual relacionado con la CONFEUNASSC - CNC, describe en los siguientes términos su percepción respecto a la relación que estableció la dirigencia de la FEUNASSC vinculada al MPD y Partido Comunista Marxista Leninista con los dirigentes de las organizaciones de base del SSC:

En principio era una relación en la que la organización de afiliados al SSC era parte del MPD y tenía que ajustarse a las directrices del MPD, a la convocatoria, imponían ciertos dirigentes que no necesariamente eran electos en Asambleas, así también como ciertos funcionarios al interior de los dispensarios del SSC que tenían más poder que los dirigentes, entonces esas cosas molestaban a la organización, a los dirigentes (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

Este fue el caldo de cultivo donde se constituyeron las federaciones provinciales y cantonales, que luego se articularían en la CONFEUNASSC - CNC y que eran vistas como organizaciones más democráticas, participativas y que respondían a la realidad local de los afiliados al programa (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Su conformación se dio en medio de una disputa por la base social organizada del SSC, entre los funcionarios vinculados al MPD y aquellos que no comulgaban con esta organización. A nivel de las trabajadoras sociales muchas eran simpatizantes o militantes del Partido Socialista (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016). Esta disputa pone en evidencia la importancia del papel de los funcionarios del SSC en la construcción de la organización de los afiliados. José Encalada describe claramente esta situación:

Una cosa que es importante destacar en ese sentimiento de disputa es el tema de que había un sector de trabajadores de la institución, fundamentalmente el personal operativo y administrativo del SSC que era de la línea socialista, ahí está por ejemplo María Luisa Chicango, que tenía un buen sector de trabajadores que eran de esa línea, entonces aparecía una disputa entre el MPD y el Partido Socialista por una base social, esa era la disputa y nosotros como siempre en la mitad porque no hemos sido socialistas ni tampoco del MPD, entonces nosotros éramos la mejor referencia de dirigencia y con lo cual apoyaron a este sector para que se constituya la CONFEUNASSC – CNC. Obviamente mi percepción es que, sin el apoyo de la parte administrativa del programa, de auxiliares, de trabajadoras sociales era imposible constituir una organización tan grande y tan fuerte, entonces en ese sentido un buen pedazo de la institucionalidad la tenía el MPD y otra la tenía el Partido Socialista. Entonces, obvio, si un sector se abría podía constituir con sus propias bases organizaciones

de corte nacional (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

Después del Paro Nacional Campesino de 1993, que puso en evidencia la gran capacidad de movilización de los afiliados al Seguro Social Campesino, la FEUNASSC convocó a un congreso nacional. Esta fue la oportunidad que aprovecharon los dirigentes campesinos vinculados a la izquierda radical y crítica con la línea política implementada por los miembros y simpatizantes del MPD y Frente Popular, para disputar la conducción de la Federación. Propusieron a Jorge Loor, dirigente de la Federación Provincial de Afiliados al SSC de Manabí, como candidato para la Presidencia de la FEUNASSC logrando captar la mayoría de la votación (José Encalada (miembro de la CNC) en entrevista con la autora, noviembre 2015; Rodrigo Collahuazo (dirigente CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015; Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, noviembre 2015). Los dirigentes del SSC vinculados al MPD cuestionaron la norma estatutaria con la que se hizo la elección, según la cual debían votar exclusivamente los delegados provinciales, demandando que voten todos los/as asistentes, entre los cuales estaban muchos militantes del MPD, miembros de sus frentes estudiantil y universitario, que no eran parte del SSC (María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015). No fue posible llegar a un acuerdo, se dieron enfrentamientos irreconciliables entre los dos sectores produciéndose una división entre las organizaciones de afiliados al SSC, que permanecieron vinculadas a la FEUNASSC articulada al MPD y al Frente Popular y las que respondían a ese proyecto alternativo, de izquierda radical, que contaron con el apoyo de los funcionarios vinculados al Partido Socialista y aquellos progresistas, que se definían como anti - MPD. Posteriormente, el sector vinculado al MPD y al Frente Popular logró la legalización por el Ministerio de Bienestar Social, de una directiva elegida por ellos, lo que precipitó la ruptura. Ante esta situación, el otro sector se planteó la necesidad de la conformar una organización nacional alternativa que los represente, que fue la CONFEUNASSC - CNC. (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, noviembre 2015; Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC) en entrevista con la autora, mayo, 2015; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015; José Encalada (miembro

de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; César Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

Esto se dio en un contexto donde las luchas en contra de los intentos de privatización de las empresas públicas estratégicas y de la seguridad social ecuatoriana se intensificaron. El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992 – 1996), en diciembre de 1993 había aprobado la Ley de Modernización del Estado que le permitía poner en marcha la privatización de sectores prioritarios como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, los hidrocarburos y la seguridad social. En 1994 el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) había concluido la propuesta de reforma de la seguridad social y el Congreso Nacional se disponía a aprobar reformas constitucionales orientadas a viabilizar esta propuesta. La reacción de los sectores que se sentían amenazados no se hizo esperar. Entre ellos se encontraban los sindicatos públicos de trabajadores vinculados a los sectores estratégicos de la energía eléctrica, las telecomunicaciones y el petróleo y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con el cual los afiliados al SSC, relacionados con la izquierda radical, establecieron alianzas en torno a la lucha contra el proyecto neoliberal (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, mayo 2015).

La relación con este sindicato representó para este sector el acceso a recursos de diverso tipo, que facilitaron el despliegue de sus acciones y el fortalecimiento de su organización, la cual formalizó su constitución en diciembre de 1995 en un Congreso que se reunió en el décimo piso del edificio matriz del IESS en Quito (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC, mayo 2015); César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC) en entrevista con la autora, julio 2015; Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016; José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Mina, 2012).¹⁰⁸

¹⁰⁸ Es importante señalar que la CONFEUNASSC - CNC durante el período de estudio fue una organización de hecho, es decir no se hicieron los trámites para su legalización. Cuando decimos formalización nos referimos a su constitución y estructuración, pero no a su legalización.

El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social era una organización que aglutinaba a todos los trabajadores, empleados y profesionales que trabajaban en el IESS, los cuales independientemente del tipo de actividad que desempeñaban estaban amparados por el Código del Trabajo y en consecuencia eran suscriptores del contrato colectivo. Tenía una estructura nacional, sus dirigentes podían hacer uso de permisos sindicales que les permitían dedicarse a tiempo completo a la organización. Contaba con recursos económicos y de diverso tipo como sedes ubicadas en Quito y en diferentes provincias del país, imprenta, movilización, entre otros. Este Sindicato había trascendido la lucha puramente reivindicativa y se había constituido en un actor político relevante. Como dice Diego Ordoñez, su último Secretario General:

Habíamos dado el salto, el poder se dio cuenta de que éramos un peligro, no éramos los sindicatos complacientes, no teníamos cordón umbilical con el patrono, no. Yo creo que éramos en eso, inclaudicables, no teníamos prebendas, no había nada que hacer con nosotros, o sea el tema era este y eso era lo que discutíamos y la defensa del seguro social (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

Durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, el Sindicato Nacional del IESS, llevó adelante la defensa de una seguridad social solidaria, pública, obligatoria y universal y del IESS como un ente autónomo encargado de implementar el Seguro General Obligatorio. En este período sus máximos dirigentes, Diego Ordoñez y Diego Maldonado, eran militantes del Partido Socialista Ecuatoriano y mantenían una distancia crítica con la política del PCMLE y del MPD. Si bien esta relación partidaria les inscribía en una línea política de izquierda, la dirección del Sindicato la hacían con autonomía, sin tutelaje de ningún tipo y en función de los requerimientos de sus miembros (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016)¹⁰⁹

¹⁰⁹ El primer dirigente del Sindicato fue Carlos Andrade Marín y el último fue Diego Ordoñez (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016). Durante la Dictadura Militar de los años setenta el sindicato fue prohibido y volvió a funcionar con el retorno democrático en 1979 en función de lo que disponía la Constitución vigente. En el año 1996 el sindicato desapareció por medio de reformas constitucionales que obligaron al paso de la mayor parte de los funcionarios a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, socavando en forma definitiva su base social. Estos cambios tuvieron como objetivo central eliminar la organización de los funcionarios del IESS para facilitar la puesta en marcha de reformas neoliberales que fueron impuestas lentamente en los años posteriores.

La izquierda radical que incidió en la conformación de la CONFEUNASSC - CNC

El trabajo de los dirigentes de las organizaciones de los afiliados al SSC, que constituyeron la CONFEUNASSC - CNC, contó con el apoyo de intelectuales orgánicos vinculados a un proyecto radical de izquierda, cuyos orígenes se encuentran en los procesos insurgentes de la izquierda de los ochenta.

En esa década, en un contexto latinoamericano cifrado por el triunfo de la Revolución Sandinista, por el auge de la lucha armada en países como El Salvador, Guatemala y Colombia y ante la derrota de la propuesta de transformación social por la vía democrática, ensayada en Chile durante el gobierno de Salvador Allende, jóvenes militantes que se escindieron de organizaciones de la izquierda ecuatoriana de la época como el Movimiento Revolucionario de la Izquierda Cristiana (MRIC), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria – Voz Rebelde (MIR- Voz Rebelde), el Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano (PSRE), el Partido Socialista Popular (PSP), conjuntamente con grupos de apoyo logístico al Movimiento 19 de Abril de Colombia, constituyeron el proyecto insurgente denominado “Fuerzas Revolucionarias del Pueblo Eloy Alfaro” más conocido como Alfaro Vive Carajo (AVC) (Rodríguez 2014). Se trataba de una organización político – militar que se planteaba desarrollar esas dos dimensiones en forma articulada, a fin de poner en marcha todas las formas de lucha. Concebía una lucha armada inserta en una fuerte base social preferentemente rural¹¹⁰. Como lo expresara uno de sus ideólogos y líderes, Arturo Jarrín, en la Primera Conferencia Nacional constitutiva de esta organización, se la definía como:

Una organización político – militar, nacionalista, democrática, antiimperialista e internacionalista que luchaba por la liberación del pueblo de las cadenas de la explotación y represión, y de la patria del yugo imperialista. Por lo tanto, es un instrumento del pueblo en su lucha por ser poder en el Ecuador, para liberarse y liberar a la Patria¹¹¹ (Rodríguez 2014, 43).

¹¹⁰ No se trataba de crear un brazo armado de un partido político al que debía estar subordinado ni de militarizar un partido sino de desarrollar al mismo tiempo tanto el frente político de masas, que devenía en el sustento social del frente militar (Rodríguez 2014).

¹¹¹ Palabras de Arturo Jarrín, líder de AVC, pronunciadas en la Primera Conferencia Nacional de esta organización y transcritas por Antonio Rodríguez (2014).

En esa misma Conferencia, que se desarrolló en Tonsupa - Esmeraldas del 12 al 14 de febrero de 1983, se definieron también las estrategias a seguir. Desde ese momento se perfilaron dos posiciones, que luego generarían procesos de separación. La primera priorizó la puesta en marcha de una propaganda armada con el objetivo de crear un referente en torno al cual se acumule el apoyo social para la naciente organización. La segunda, por su parte, resolvió iniciar una fase de acumulación silenciosa de fuerzas orientada a consolidar la estructura de la organización y a desarrollar el Frente de Masas. Con el paso del tiempo la primera posición fue copando el espacio: se desarrollaron múltiples acciones, algunas de ellas emblemáticas, que colocaron en la escena pública a esta nueva organización, pero al mismo tiempo alertaron a los órganos represivos del Estado, durante el gobierno de León Febres Cordero, los cuales pusieron en marcha una exitosa estrategia contrainsurgente. La segunda, en cambio, se dedicó a un lento y sostenido proceso de formación de cuadros y de incidencia en las organizaciones populares, especialmente rurales. En 1985 se estableció una coordinación nacional que estableció prioridades y definió la estructuración del Frente de Masas mediante la integración de espacios de coordinación provincial o zonal, que posteriormente se denominaron Coordinadoras Campesinas o Coordinadoras Populares. Se trataba de hacer incidencia política en las organizaciones sociales para generar un tejido organizativo amplio, agrupando a los sectores políticamente más avanzados, con el objetivo de radicalizar sus formas de lucha¹¹², en el supuesto de que estas acciones llevarían a una incorporación de amplios segmentos del pueblo a una lucha insurgente (Rodríguez 2014). Según el documento “La táctica” de la Zonal Sur de AVC, de 1985, en Archivos de la Comisión de la Verdad. JU-0211-108-4. Carpeta 500 – Anexo 4 (citado por Rodríguez 2014, 63), el Frente Político de Masas era:

... la expresión y concreción del pueblo organizado bajo un proyecto revolucionario que apunta a la toma del Poder... No puede ser otra organización sindical paralela a las existentes, como el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) o el Frente Popular porque es una organización de carácter distinto, que más bien se nutre de ellas a la vez que fortalece y da dirección revolucionaria a sus luchas, se estructura con los compañeros más avanzados de sus filas que son quienes dinamizan las luchas de sus propias organizaciones. Para su constitución debemos contar con las fuerzas existentes en todos los sectores sociales ...

¹¹² Hacia tomas de instituciones, carreteras y tierra acompañadas de autodefensas hasta la conformación de milicias (Rodríguez Antonio 2014, 57).

Desde esta perspectiva se logró vincular a este proyecto tanto a organizaciones campesinas de la Costa, del Austro y de la Amazonía Norte como a organizaciones indígenas de la Sierra, sectores sindicales, sectores estudiantiles secundarios y universitarios, organizaciones de mujeres y comunidades eclesiales de base. Fruto de este proceso fue la conformación de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas del Azuay (CPOCA), de la Coordinadora Popular del Chimborazo y de la Coordinadora Popular del Nororiente, entre otras (Rodríguez 2014). Muchos de los dirigentes de las organizaciones del SSC fueron parte de estos procesos, recibieron formación política por parte de los militantes- intelectuales orgánicos de AVC y formaron parte de esa trama organizativa que posteriormente dio cabida a la creación de la CONFEUNASSC - CNC. Es importante señalar que la práctica en la que estaba insertos no tenía como horizonte una lucha puramente reivindicativa sino una perspectiva de poder, que implicaba una lectura crítica de la situación en la que vivían y una mirada propositiva e innovadora de construcción de la realidad, aspectos centrales en el proceso de construcción de la identidad colectiva y de una hegemonía alternativa o contrahegemonía.¹¹³

A partir de diciembre de 1985 el gobierno de León Febres Cordero inició una ofensiva represiva. Había creado y perfeccionado aparatos especializados que contaron con asesoría israelita, norteamericana y española (Rodríguez 2014). Se puso en marcha una estrategia de aniquilamiento selectivo mediante ejecuciones extrajudiciales a los principales líderes de la estructura central del AVC y se desató una persecución a los militantes y a personas relacionadas con ellos.

En este contexto, las discrepancias entre las dos tendencias mencionadas anteriormente se profundizaron. La primera, que fue la mayoritaria del momento, decidió intensificar la propaganda armada y legitimarse como una “opción armada de la lucha social” (Rodríguez 2014, 67), al considerar que era el momento adecuado para ello puesto que el gobierno había sufrido un fuerte desgaste, se había activado la lucha social y se había lanzado el Batallón América¹¹⁴ en

¹¹³ Gramsci considera que la construcción de una contrahegemonía parte de un cuestionamiento al pensamiento cotidiano y al sentido común para poder descifrar la forma en que opera la dominación y encontrar un posicionamiento de clase desde una perspectiva no subordinada sino alternativa y liberadora (Acanda 2007).

¹¹⁴ El Batallón América surgió a partir de la iniciativa de tres organizaciones guerrilleras del Área Andina: M-19 de Colombia, Alfaro Vive Carajo de Ecuador y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru del Perú.

Colombia, el cual se perfilaba como una fuerza insurgente regional. La segunda posición, minoritaria, consideraba que ante la arremetida represiva era conveniente replegarse y en silencio construir la base social del Frente Militar Rural, profundizando los lazos con las organizaciones sociales de masas (Rodríguez 2014).

Con la muerte de Fausto Basantes, miembro de la dirección de AVC que establecía el nexo entre los sectores que se adscribían a las divergentes posiciones mencionadas, el diálogo entre ellos virtualmente se rompió. En ese mismo período, un grupo crítico que suscribía la segunda posición y que aglutinaba a militantes de Quito, decidió separarse y constituir una nueva organización insurgente llamada Montoneras Patria Libre (MPL).

Para fines de 1986 la dirección central de AVC había sido prácticamente destruida y la organización desarticulada. A pesar de ello las estructuras que habían sobrevivido, sobre todo de la Regional Sur y de la Amazonía Norte iniciaron un proceso de reconstrucción en los ámbitos social, político y militar logrando extender su influencia a varias provincias de la Costa, Sierra centro, Amazonía y la Provincia de Pichincha. La creación de la CONAIE en ese mismo año se nutrió del trabajo desplegado desde años atrás por militantes de estos sectores y de las Montoneras Patria Libre. Aportaron con cuadros indígenas y mestizos que se dedicaron al fortalecimiento de las organizaciones especialmente en provincias como Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Azuay y en algunas de la Amazonía (Rodríguez 2014).

En 1988 triunfó en las elecciones Rodrigo Borja Cevallos, líder de la Izquierda Democrática. Durante la campaña electoral un sector de AVC inició negociaciones con este partido político para, en caso del triunfo de su candidato, iniciar un proceso de pacificación, entregar las armas y transformarse en una fuerza política electoral, en forma análoga a lo que sucedía con el M-19 en Colombia. Una vez instalado el nuevo gobierno este proceso de paso a la legalidad se puso en marcha y culminó en febrero de 1991, con la entrega formal de las armas y el inicio de una campaña de recolección de firmas para la legalización de un partido político.

A diferencia de este sector, otros núcleos de AVC ratificaron su decisión de seguir con el proyecto insurgente articulado al desarrollo de una amplia base social. Entre estos grupos

estaban: el núcleo de la regional Sur y de la Amazonía dirigida por Antonio Rodríguez y Rosario Jácome, una corriente dirigida por Patricio Baquero que años más tarde conformó las llamadas Brigadas Populares Alfaristas, otro sector dirigido por Marco Flores que luego conformaron el Ejército Popular Alfarista, las Montoneras Patria Libre y una organización político militar que luego, articulando a nuevos elementos, constituyó el grupo Tierra (Rodríguez 2014).

El núcleo de la regional Sur y de la Amazonía de AVC, en febrero de 1990, realizó la II Conferencia Nacional FRP – AVC: “Ricardo Merino”¹¹⁵ retomando el nombre original de la organización Alfar Vive que era “Fuerzas Revolucionarias del Pueblo Eloy Alfaro” (FRP-EA). Allí se ratificó el carácter insurgente de la organización bajo una línea de guerra revolucionaria del pueblo y se decidió continuar con el desarrollo de la organización político militar en todo el país y de la fuerza militar rural. En junio de 1990 participaron en el levantamiento indígena promoviendo la movilización al interior de varias organizaciones indígenas provinciales. También dos de sus militantes fueron parte de la dirección de la CONAIE incidiendo en la conducción política y logística del levantamiento. Por otro lado, militantes indígenas de la OPM – Tierra realizaron la toma de la Iglesia de Santo Domingo bajo la cobertura de la Coordinadora de Conflictos por la Tierra. Estas acciones fueron coordinadas por los dos sectores mencionados. De esta forma el trabajo de los últimos seis años cristalizaba en una capacidad de incidencia política en las organizaciones sociales, logrando la radicalización de sus luchas y la incorporación de amplios sectores a la lucha popular.

En abril de 1991 FRP-EA realizó el segundo Ampliado Nacional donde se aprobó el documento “Hacia la construcción de la Coordinadora Nacional del Pueblo ¡Participación y Poder Popular!” En ese documento se reconocía el desgaste del gobierno de Rodrigo Borja y la imposibilidad de aplicar un proyecto socialdemócrata bajo los condicionamientos neoliberales de los organismos internacionales. Se afirmó además que la concertación política había sido rebasada por la lucha que se expresó en el Levantamiento Indígena y se definió como objetivo central de este período “la construcción del Referente Político de Masas, concebido como un frente de masas alineado con las tesis de la insurgencia político – militar” (Rodríguez 2014, 104).

¹¹⁵ Ricardo Merino fue el dirigente de la Zonal del Austro desde los inicios de AVC. Defendió la posición de priorizar el fortalecimiento de la organización y la construcción de una base social y del Frente de Masas. Fue ejecutado extrajudicialmente el 28 de junio de 1986 en la ciudad de Cuenca (Rodríguez 2014).

El sector FRP – EA con OPM Tierra y las MPL, que coincidían en el objetivo planteado por el primero, hicieron un análisis del contexto internacional del momento. Se había llegado al final de la guerra fría y la consolidación de la supremacía norteamericana, resultado de la desintegración de la Unión Soviética producto de la caída de los regímenes autoritarios de los países de Europa del Este. América Latina, por su parte, estaba agobiada por la crisis económica y social, que en el caso del Ecuador había desencadenado una importante activación social. En este escenario, consideraban, el tema de la democracia se había vuelto una arena de disputa entre “la falsa democracia imperialista y la verdadera democracia del pueblo” (Rodríguez 2014, 105). Partiendo de este diagnóstico las organizaciones mencionadas decidieron “priorizar las tareas políticas de masas”, dando continuidad y fortaleciendo el proceso de acumulación y consolidación de fuerzas en el seno del pueblo y convocando a un proceso de confluencia unitaria a “todos los embriones de poder popular aislados en distintas zonas y provincias en un solo cauce común, era el momento de unificar distintas vertientes revolucionarias (Léase Tierra, PSP y FRP- EA) en la construcción del poder popular” (Rodríguez 2014,105). Con este objetivo se propuso la constitución de una Coordinadora Nacional del Pueblo en la cual confluyeron en los siguientes años las siguientes organizaciones: las Coordinadoras Populares, que fueron su eje, las organizaciones indígenas articuladas en la CONAIE y otros procesos en torno a la lucha por la tierra, la identidad y la autodeterminación; las organizaciones campesinas como CPOCA, UROCAL y otras de segundo grado de las provincias de Manabí, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Guayas y Los Ríos; organizaciones cristianas y Comunidades Eclesiásticas de Base vinculadas a la línea de la Iglesia Popular y Organizaciones de Mujeres (Rodríguez 2014, 106).

En torno a este nuevo proyecto, en 1992, se unificaron en una sola organización las FRP – EA, el grupo Tierra y MPL con el objetivo de construir un instrumento político para impulsar un proceso de transformación revolucionaria en las condiciones del Ecuador de los noventa, caracterizado por la emergencia del movimiento indígena y el auge de la lucha social. La estrategia fue articular a las organizaciones sociales que se encontraban bajo la influencia de cada uno de estos sectores en una Coordinación de Movimientos Sociales, que era la expresión del Frente Revolucionario de Masas (Rodríguez 2014,109). En esta perspectiva se construyó en el movimiento campesino la Coordinadora Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de

Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC); en el movimiento indígena se decidió incidir en la CONAIE y se fortalecieron los cuadros que esta organización tenía en las expresiones del movimiento indígena de Chimborazo (MICH), Cotopaxi (MIC), Cañar(UPCCC), Imbabura (FICI), Azuay (UNASAY) y Saraguro (CIOIS); en los sectores urbanos populares se constituyeron las Coordinadoras Populares de Quito, Chimborazo, Nororiente que luego confluyeron en el Foro Urbano; organizaciones juveniles que conformaron la red de jóvenes y organizaciones de mujeres (Rodríguez 2014,110).

La construcción de este tejido social se hacía desde una línea política que pretendía radicalizar las luchas sociales hasta llegar a un momento insurreccional tal, que el pueblo casi naturalmente asuma la lucha armada, bajo la dirección de la organización político – militar. Se cuestionaba el sistema político formal, el Estado Nacional y se proponía un Estado Plurinacional y la creación de instancias de representación distintas como el Parlamento Indio Popular, entendido como un espacio de debate de los sectores populares organizados, en la perspectiva de un poder alternativo al del Estado¹¹⁶. Sin embargo, esta posición fue modificada, en respuesta a la profundización del proyecto neoliberal por parte del gobierno de Sixto Durán Ballén. En estas condiciones la organización Tierra, bajo cuyo nombre se habían unificado todas los sectores radicales y críticos de AVC mencionados anteriormente, decidió priorizar la construcción del Frente Político de Masas, dejando relegadas todas las actividades y estructuras operativas político – militares. En 1995, después del plebiscito en el que se consultó sobre la privatización de la Seguridad Social y ganó abrumadoramente el NO, se abrió la expectativa de la posibilidad de un triunfo electoral. A partir de entonces, se privilegió la lucha política y los esfuerzos se orientaron hacia la construcción de una organización política partidaria formal que represente al movimiento indígena y popular (Rodríguez 2014; Augusto Barrera (intelectual vinculado a la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015). En este proceso se había transitado desde una perspectiva que veía a la lucha insurreccional y armada como la vía para la toma del poder hacia una perspectiva según la cual el contrapoder se construía desde abajo, mediante un trabajo político e ideológico que permitía fraguar una contrahegemonía, condición

¹¹⁶ La CONAIE convocó a la conformación de un Parlamento Indio – Popular como espacio de debate sobre los problemas nacionales donde participen las expresiones del movimiento popular organizado.

previa de cualquier transformación radical. Ese instrumento para la participación en la política electoral fue Pachakutik (Rodríguez 2014).

Como puede verse la conformación de la CONFEUNASSC – CNC fue parte de este proyecto de aglutinación de fuerzas sociales y de radicalización de sus luchas, fue producto de un trabajo sostenido y de largo alcance de los intelectuales orgánicos de ciertos sectores de AVC, que se volcaron al campo para construir la base social del posible Frente Militar Rural mediante incidencia política en las organizaciones campesinas, indígenas y populares en general.

Paradójicamente estos esfuerzos cristalizaron cuando la perspectiva de la organización político – militar había priorizado la construcción del frente político de masas orientado a la lucha en el marco de la política formal, en un contexto de confrontación contra el proyecto neoliberal y con la tematización de la democracia como el nuevo campo de disputa.

Desde la perspectiva de los dirigentes campesinos el papel de estos intelectuales orgánicos en el desarrollo de su liderazgo, así como en la proyección política de sus luchas posteriores, en torno a la defensa del SSC, fue trascendental, como dice Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015:

Políticamente alternativos vienen algunos instructores, nos ayudaron, nosotros teníamos profesores que nos instruían permanentemente y esto hacía ver las cosas, ... ¿Cómo poder ver? Hablando como figuras nacionales... que no eran la imagen visible, pero la imagen de soporte, la imagen de reflexión. Había una profesora, Rosario Jácome, una hermosísima profesora, nos pateaba en el suelo sin que sintiéramos la patada, no sé si me entiende, y nos puso duros, pero con su forma de tratar... mi respeto y toda una vida hablo de ella, mi respeto, era muy inteligente, sabía lo que había que hacer, sabía lo que había que decir...

César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015, también reconoce el valor del aporte de los intelectuales orgánicos a la lucha de la CONFEUNASSC - CNC en los siguientes términos:

Gente con una clara posición y consecuencia de izquierda y de defender los intereses de los sectores populares, de fortalecer esos procesos. De formar cuadros dirigentes, de estar

siempre haciendo los análisis de las coyunturas del momento para ver por dónde van las cosas, en fin y claro estos sectores de izquierda muchas veces se nos pasa por alto, nos olvidamos y son personas que por su naturaleza son intelectuales, son personas que estudian, son activistas políticos indiscutiblemente, que dinamizan esos procesos porque obviamente, los sectores populares por sí solos tampoco es que vamos a lograr, vamos a poder, entonces yo creo que aquí el papel de los intelectuales orgánicos de izquierda siempre ha jugado un papel importante. Algunos, como usted me hace acuerdo, constituyendo desde el lado de lo que son el PCMLE - MPD, en otros casos, el partido que no adquiere un nombre¹¹⁷, la Coordinadora por la Vida es el nombre más popular, pero son personas que están accionando permanentemente de manera coordinada, de manera orgánica y que justamente dan un soporte importante a todo el proceso de organización social y política.

La estructura de la CONFEUNASSC - CNC

La CONFEUNASSC - CNC nunca fue reconocida formalmente por ninguna instancia estatal. En consecuencia, no tenía estatutos ni normativas legalizadas. Era una organización de hecho constituida por una instancia nacional que aglutinaba a varias Federaciones Provinciales de Afiliados al SSC las cuales, a su vez, estaban conformadas por las asociaciones de afiliados al SSC de cada dispensario médico donde confluían las organizaciones de base de cada número patronal. Se trataba de una organización escalonada que partía de lo local y llegaba a lo nacional. Por otro lado, tanto las Federaciones Provinciales de Afiliados al SSC como la CONFEUNASSC - CNC, debido a que surgieron estrechamente vinculadas a las organizaciones campesinas de segundo grado (provinciales) y a la Coordinadora Nacional Campesina, respectivamente, mantuvieron con éstas importantes niveles de coordinación. Por ello se puede afirmar que la CONFEUNASSC - CNC era una organización que integraba verticalmente a las organizaciones que se habían constituido en torno al tema específico de seguridad social y salud y horizontalmente se coordinaba con las organizaciones campesinas, que trataban temas más amplios y diversos del desarrollo agrario. Era un capítulo de la organización campesina, que tenía su especificidad que, durante el período de estudio, pasó a ser prioritario (José Encalada

¹¹⁷ Este partido sin nombre se refiere muy probablemente a los intelectuales orgánicos vinculados a las distintas fracciones de las organizaciones insurgentes anteriormente mencionadas.

(miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC, en entrevista con la autora, mayo 2015).¹¹⁸

Las organizaciones de segundo grado, es decir las federaciones provinciales o cantonales, respondían a la problemática reivindicativa que se presentaba a nivel local, con un grado de autonomía respecto al nivel nacional. Su objetivo central era la defensa y fortalecimiento del SSC. Sin embargo, si bien este era el eje motivador de la organización, en torno al mismo confluían problemáticas como la de la tierra, el riego, la comercialización de los productos, entre otras (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015). El nivel nacional de la CONFEUNASSC – CNC articulaba las demandas locales y colocaba la agenda nacional en función de la dinámica que se desarrollaba en la escena política nacional. Un ejemplo de articulación de demandas locales fue la lucha por la defensa del presupuesto del SSC ante una insuficiente dotación de medicamentos a nivel de los dispensarios. Por otro lado, la lucha contra la propuesta de privatización de la seguridad social fue colocada desde el nivel nacional hacia las bases, puesto que era éste el que accedía a la información y podía hacer el seguimiento de la política nacional. Si bien existían estos distintos niveles de reivindicación y de agendas de lucha, la dirigencia nacional se relacionaba directamente con las Federaciones Provinciales y con las organizaciones de base pues tenía la capacidad de movilizarse a nivel de todo el país. Existía una fluida comunicación entre los diversos niveles en los dos sentidos (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Refiriéndose a la forma cómo se tomaban las decisiones Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015, lo describe de la siguiente manera:

“Inicialmente había que tener, considero tan importante tener información correcta, no de supuestos sino una información exacta, teniendo esa información había un espacio de evaluación y de reflexión, un equipo campesinos – profesionales, entonces de ahí y los que ya se iban ubicando se iban jalando al espacio, entonces ya, tú te haces cargo de ir a hablar esto

¹¹⁸ Esta situación cambió a partir de 2003 cuando ante los logros conseguidos en la década de los noventa la plataforma de lucha de la CONFEUNASSC - CNC se había agotado. A partir de ese año la CNC se separó de la CONFEUNASSC y siguió adelante impulsando una agenda agraria más amplia (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

en tal comunidad, entonces se iba, todo estaba planificado, aprendimos a planificar, todo estaba planificado, planificado el nivel estratégico, el nivel organizativo, el nivel político, todo se iba planificando. Como se tenía información exacta nosotros lo que bajábamos a las bases, a las asociaciones, a las parroquias para decirles esto es lo que está pasando vean, aquí está el documento. Había gente que trabajando ahí mismo sacaban documentos importantes de información. Por eso consideramos la información super fundamental, entonces no íbamos nosotros “Dicen que están diciendo” o “Dice que va a pasar”. Nosotros decíamos: “Señores, el documento dice esto y esto va a pasar. Señores venimos a informar, la decisión la toman ustedes” Una vez informado, con mucha claridad, entonces la gente tomaba decisión. Bueno y qué hacer ahora, vamos a la medida de hecho. Muy bien entonces, por eso había la reunión mensual, todos los meses, segundo sábado de cada mes la reunión de la Federación Provincial, los dirigentes, gente de apoyo estaban ahí. Gente de apoyo no hablaba en la reunión casi, dejaba, empujaba al dirigente, esto es lo que objetivamente sacar, se planificaba así tenemos que hacer para que esto no fracase.

Partiendo de una información veraz, se daba un espacio de reflexión y de planificación en lo estratégico, organizativo y político en los niveles nacionales y provinciales. De ahí se bajaba a nivel de las bases para informar, analizar y tomar las decisiones que luego se comunicaban al nivel provincial para coordinar y llevarlas a la práctica. En este proceso trabajaban de la mano los dirigentes campesinos y los intelectuales orgánicos, que eran parte de la CONFEUNASSC - CNC, pero también aquellos funcionarios del SSC que se sentían comprometidos. La estructura de base, que sustentaba esta forma de trabajo organizativo, era la organización del SSC como programa: las organizaciones del número patronal y las asociaciones de cada dispensario. La forma de aplicación de la política de aseguramiento generó esta trama organizativa sobre la cual se desplegaba la dinámica de toda la organización social.

La CONFEUNASSC - CNC funcionaba como una red de apoyo a las organizaciones campesinas de base, no solo en lo referido al SSC sino en diversas problemáticas locales. Los dirigentes campesinos contaban con el apoyo del nivel provincial y nacional de la organización para resolver múltiples problemas, incluso les brindaban asesoría jurídica cuando era necesario (Eulogio Sotamba (dirigente de CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; Augusto Barrera (intelectual vinculado a la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la

autora, mayo 2015; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015). Esto generaba vínculos más estrechos entre los miembros de las organizaciones de base y los niveles provincial y nacional, se desarrollaba un sentimiento de solidaridad y compañerismo entre todos los miembros lo que cohesionaba la organización en un todo, como lo dice Eulogio Sotamba:

Cuando la gente tenía un problema de carreteras, tenía un problema de la escuela, los dirigentes provinciales, en este caso yo y otros compañeros, acompañábamos para ir a la Dirección de Educación, para ir al Consejo Provincial ..., iban como teniendo un respaldo de que alguien tenemos en Cuenca que nos ayude. Los dirigentes estábamos en capacidad, hasta nosotros mismo hacíamos la personería jurídica y no pagábamos abogado.... Eso creó también la credibilidad de decir aquí en este espacio yo estoy amparado. No escuchan en Cuenca, vamos a Quito, hay dirigentes nacionales a pelear allá, entonces allá nos ayudan. Veían la credibilidad, la seriedad, en nuestro caso que hemos asumido con todo el equipo de las personas, con todo el equipo, yo estoy diciendo pocas personas, pero éramos muchas personas, unos iban, otros venían, pero nunca hicimos solo los campesinos, le cuento, en lo que podían los profesionales estaban al contorno, de diferentes, no solo médicos, enfermeras, no, diferentes profesionales y venían como una alternativa y decían: Me gusta porque ustedes están peleando, yo puedo ayudar en algo. Bienvenido señores, vengan a que nos ayuden (Eulogio Sotamba (dirigente CONFEUNASSC – CNC, en entrevista con autora, julio 2015).

La relación que mantuvo la CONFEUNASSC - CNC con la Coordinadora Nacional Campesina durante el período de estudio, le permitió participar de los recursos y apoyos con los que ésta contaba. Uno de ellos fue la Fundación María Luisa Gómez de la Torre, conformada en 1993, ante la constatación de que era necesario tener un órgano técnico que apoye los procesos organizativos, la capacitación de sus miembros y también que levante los fondos y aporte con recursos de diverso tipo para las actividades y acciones públicas. La Fundación permitió contar con una planta de dirigentes nacionales dedicados a tiempo completo al trabajo organizativo tanto de la CONFEUNASSC – CNC como de la CNC (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con autora, noviembre 2015).

La Fundación María Luisa Gómez de la Torre trabajaba en varios ámbitos impulsando proyectos de intervención técnica en beneficio de los campesinos miembros de la CNC y de la CONFEUNASSC - CNC. En la esfera de la comercialización desarrolló centros de acopio en provincias como Azuay, Manabí y localidades como el Empalme. En el ámbito de la producción apoyó proyectos de mejoramiento y manejo de cacao de fino aroma, en provincias como la de Manabí y Esmeraldas y otros, relacionados con la producción lechera en provincias como Carchi. En la esfera de la educación su labor fue muy importante pues constituyó una escuela de formación que duró inicialmente dos años. Allí se formó casi toda la planta de dirigentes provinciales de la CONFEUNASSC – CNC. Los docentes de esta escuela eran muchos de esos intelectuales orgánicos vinculados a la izquierda radical que eran profesionales en áreas sociales y afines. Era una modalidad semipresencial con encuentros de una semana, cada dos meses, donde los líderes campesinos recibían una formación integral que incluía una formación política. De este proceso surgió la necesidad de que los dirigentes tengan un reconocimiento formal de sus estudios, ante lo cual, en 1996, constituyeron el colegio “Nuestra Tierra” que les permitió a muchos de ellos terminar sus estudios medios y contar con un título de bachillerato (José Encalada (miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

El financiamiento de la CONFEUNASSC - CNC provenía de diversas fuentes. A nivel nacional, como ya se dijo, contaba con el apoyo de la Fundación María Luisa Gómez de la Torre. Las Federaciones Provinciales se autofinanciaban sobre todo con los aportes de los afiliados al SSC, que daban pequeñas cuotas adicionales a la contribución obligatoria para el sustento de sus organizaciones de base y de las provinciales y, con aportes voluntarios de los dirigentes que llegaban a ocupar puestos de elección popular¹¹⁹. Parece ser que en muchos casos el financiamiento era precario, como el de la FEPASSCA que la mayor parte del tiempo no contó con un local fijo (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC, en entrevista con la autora, julio 2015). El financiamiento de las movilizaciones y acciones públicas provenía también de diversas fuentes: la Fundación María Luisa Gómez de la Torre, las

¹¹⁹ Este fue el caso de Miguel López diputado provincial.

asociaciones de afiliados al SSC que financiaban la movilización y alimentación de sus miembros durante las movilizaciones, los funcionarios del SSC, que en muchos casos hacían aportes voluntarios solidarios y una fuente muy importante: el Sindicato Nacional del IESS y, en menor medida, el sindicato de los trabajadores del petróleo (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, noviembre 2015; Fernando Buendía (intelectual vinculado a la CNC), en entrevista con la autora, diciembre, 2015; Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con autora, marzo 2016; María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; José Encalada (Miembro de la CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

4.1.4 La dinámica de la activación de las estructuras cotidianas de la micromovilización

Tanto la FEUNASSC como la CONFEUNASSC se articulaban a nivel local con las estructuras organizativas creadas para la aplicación de la política de aseguramiento del SSC. En las distintas acciones públicas que desarrollaron los afiliados al SSC, a lo largo del período de estudio, estas microestructuras se activaban y se volvían ejes de la movilización local. Por esta característica McCarthy (1999) las denomina “núcleos socio-estructurales cotidianos de la micro-movilización” (McCarthy 1999, 206).

La activación de estas redes se daba por medio de un proceso de comunicación que fluía entre las estructuras de movilización nacionales, las provinciales y las organizaciones de afiliados al SSC de cada uno de los dispensarios. A nivel local el nexo era la auxiliar de enfermería como lo dice Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC CNC), en entrevista con la autora, en noviembre 2015:

Por eso nosotros a la institución nunca la dejamos a la deriva, nosotros éramos la maravilla, el contacto con la auxiliar era la hermandad, la auxiliar era la autoridad. Hay pocos casos en que se hacen equipos, pero las auxiliares que están comprometidas, creo que eran la mayoría por no decir la totalidad. Nosotros íbamos al dispensario y decíamos tenga diez, las

convocatorias para que llegue a cada número patronal, dependiendo, entonces convoque y una convocatoria que ellas autorizaban era ya una orden.

Cuando se necesitaba organizar un paro o una movilización nacional los líderes tenían que trasladarse por casi todo el país, pues ellos portaban la información y contaban también con la confianza:

Nos movíamos bastante, cuando había esos paros, yo me acuerdo hasta cuatro malas noches: yo recuerdo va en un carro a una provincia, terminada la asamblea toma otro carro a otra provincia y a correr toda la noche para llegar a otra provincia.... cuatro malas noches. Cuando estábamos preparando algo grande, grande, era obligación llegar sino a toditas a la mayoría de las provincias con las reuniones que lográbamos montar (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre, 2015).

Convocaban a reuniones donde se informaba lo que sucedía, se explicaban las estrategias que se habían decidido poner en marcha y se consultaba si estaban de acuerdo. Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, en julio de 2015, describe del siguiente modo esta dinámica:

Se informaba lo que estaba pasando, entonces la gente reflexionaba y decía, pero ¿Cuál es la alternativa? y decíamos, la alternativa aquí es la movilización y hacer propuestas, participar todos si no participamos todos, porque si van una parte dígame el 50% ellos decretaban, ellos ni siquiera nosotros como dirigentes, decretaban que el compañero que no va sea sancionado con una multa, porque el beneficio que se logra no es para los que van sino es para todos.

Se construían de ese modo los marcos interpretativos en base a los cuales los afiliados de cada localidad decidían movilizarse. A esas reuniones asistían los delegados de cada dispensario y se organizaban las acciones que se iban a realizar, con los recursos disponibles donde el aporte de la comunidad era la regla:

...Entonces ellos delegaban, delegaban ya dos delegados por dispensario, cuatro delegados, de algunos dispensarios se decía que vengan dos y venían hasta diez, tenían interés de ir a ver qué pasa aquí, qué vamos a hacer. Entonces a nivel de la Federación ya se planificaba:

ustedes de tal dispensario van a ubicarse en tal parte, otros acá y otros allá, imagínese que en una marcha de Cuenca que nunca hubo en la historia había casi 25.000 campesinos tomados la ciudad ¡Tomados la ciudad! nunca nos mataron en ese espacio, para qué también, nos respetaron, las instituciones nos respetaban, a nombre del SSC... ¡Ah sí vengan para ayudarlo! (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC, en entrevista con la autora, julio 2015).

El papel de las mujeres, de todas las edades, fue relevante. Participaban en todas las acciones: bloqueos de carreteras, concentraciones, marchas, tomas de sitios simbólicos. Se responsabilizaban en muchos casos de la preparación de los alimentos y del café durante los bloqueos, las vigiliadas, las tomas de lugares simbólicos y las concentraciones en Quito, entre otras. Iban con sus hijos y eso infundía respeto del público (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

Dentro del equipo operativo del SSC, las trabajadoras sociales fueron también muy importantes. Apoyaban en las convocatorias a las reuniones y participaban junto a los médicos y auxiliares en las movilizaciones. Organizaban la recepción de los afiliados en los sitios de concentración y en las tomas de las ciudades. Los vínculos que se habían construido entre el personal operativo y los/as afiliados eran la base de este espíritu de cuerpo que se activaba ante un agravio y los motivaba a la acción.

De esta forma las estructuras de movilización del nivel meso anclaban en la extensa trama organizativa desarrollada para la aplicación del aseguramiento del SSC y se imbricaban en la vida cotidiana de los afiliados. Los marcos interpretativos se construían en los diversos niveles y fluían por toda esa red invisible de relaciones, entonces, florecía la acción contenciosa.

4.2 Oportunidades y amenazas políticas, repertorios de acción y marcos interpretativos.

Tarrow (2012) define las oportunidades políticas como “las dimensiones consistentes del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso” (Tarrow 2012, 284). Las amenazas, según este autor, son los “riesgos y costos de la acción o la inacción” (Tarrow 2012, 280). Tanto las primeras como las

segundas hacen referencias a condiciones externas al grupo que son percibidas por éste, algunas distantes, más generales y otras del entorno más cercano. En un contexto estructural dado, el balance que el grupo hace de la forma cómo se combinan oportunidades y amenazas y la perspectiva de éxito o fracaso perfila su decisión de iniciar una acción colectiva contenciosa o de no hacerlo (Tarrow 2012). Contar con estructuras organizativas donde puede darse el proceso de percepción y atribución del contexto de oportunidades políticas, que un grupo enfrenta en un momento dado, es fundamental para el surgimiento de la fase pública de la acción colectiva.

Con el objetivo de acotar el concepto de oportunidades políticas, Tarrow (2012) y Kriesi (1999) sugieren las siguientes dimensiones para su análisis: (1) La estructura del acceso del sistema político institucional a la participación de nuevos actores (2) El cambio de alineaciones políticas (3) La disponibilidad de aliados influyentes entre las élites (4) La aparición de fisuras entre los dirigentes o fragmentación y conflicto entre las élites. Las amenazas pueden ser asumidas como la voluntad del Estado de controlar la acción contenciosa a través de distintas formas de represión. Estas se expresan en una amplia gama que va desde la represión policial directa hasta la canalización, que implica tomar medidas que aumentan los costos de la movilización¹²⁰ (Tarrow 2012, 299). Estas dimensiones son enfatizadas por los autores enmarcados en el enfoque del proceso político. Desde una perspectiva más amplia se pueden incluir aspectos del entorno más cercano a los actores movilizados como: (1) La atribución o percepción de las oportunidades y amenazas (2) La disponibilidad de aliados potenciales (3) La formación de coaliciones en la política formal o fuera de ella (4) La existencia de ciclos de movilización (Tarrow 2012, 284 y 287).

Tilly y Tarrow (2007) afirman que las oportunidades políticas se refieren a los tipos de régimen político e instituciones políticas que facilitan o dificultan la expresión de la acción colectiva. Por régimen político entiende las relaciones que se dan entre el Gobierno y los principales actores políticos, dentro de una jurisdicción gubernamental, y que interactúan rutinariamente entre ellos y con el Gobierno (Tilly 2008,148). Dos dimensiones son relevantes para el análisis de los regímenes: la capacidad del gobierno y la democracia. La primera se define como “el grado en

¹²⁰ Donatella Della Porta (1999) considera que la represión policial es una variable clave puesto que puede ser un indicador del grado de apertura o receptividad del Estado y de la actitud institucional hacia la protesta.

que la acción gubernamental afecta el carácter y la distribución de población, actividad y recursos dentro de su jurisdicción territorial” (Tilly y Tarrow 2007, 55). La segunda se refiere al “grado en el que las personas sujetas a la autoridad de un gobierno tienen derechos políticos amplios e iguales, ejercen influencia directa a través de elecciones y referéndums en las políticas del gobierno, así como reciben protección de la acción arbitraria de diversos agentes gubernamentales (Tilly y Tarrow 2007, 55). Desde esta perspectiva son también parte del régimen político el conjunto de reglas y procedimientos que pautan las relaciones entre diversos actores, que se constituyen y operan al interior de las organizaciones burocráticas que administran los aparatos del Estado. Si nos remitimos a los planteamientos de Poulanzas, según los cuales el Estado puede ser visto como una relación social y no como una entidad con una esencia intrínseca, como lo definen los estatalistas¹²¹, sino como una cristalización de la lucha de clases, la cual configura una estructura particular de poder en el Estado, que se expresa en las relaciones y dinámicas de sus aparatos (Carnoy 1988), en ciertas condiciones se pueden crear ventanas de oportunidad para el desarrollo de la acción colectiva contenciosa. Su estudio es relevante para la presente investigación puesto que su objetivo es mirar el papel del Estado en el surgimiento de la acción colectiva.

Los marcos interpretativos fueron descritos originalmente por Erving Goffman, sociólogo formado en la Escuela de Chicago entre 1940 y 1950 quien los define como elementos estructurantes dentro de los cuales se organiza la experiencia de los individuos. Identificó dos tipos: los marcos primarios y las tonalidades. Los primeros aluden a definiciones básicas, comunes, naturalizadas y no conscientes a partir de las cuales los individuos definen, en forma tácita, una situación y se alinean en función de su estatus de participación en ella (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Las segundas son convenciones nuevas, a partir de las cuales las definiciones primarias son transformadas. Estas son producto de la agencia y reflexividad de los sujetos involucrados, les permite definir las situaciones en función de sus intereses en medio de las interacciones sociales de las que son parte (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Gansom aplicó estos conceptos al análisis de los movimientos sociales afirmando que la acción colectiva contenciosa solamente es posible si los individuos involucrados desarrollan un encuadramiento interpretativo

¹²¹ Tarrow (1999) denomina así a un paradigma que define al Estado como “un conjunto de instituciones autónomo e irreductible que estructura el conflicto político en función de su supervivencia y engrandecimiento” (Tarrow 1999, 74).

alternativo al predominante o al defendido por sus oponentes, respecto a la situación que están viviendo (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Los marcos interpretativos guían y dan sentido a la acción colectiva. Son mecanismos de articulación que unen elementos diversos del entorno para crear una narrativa coherente (Tarrow 2012). Cumplen la función de transformar el significado de ciertos objetos o situaciones, en relación con actores específicos, de tal forma que los inducen a la movilización y a la acción (Benford y Snow 2000). Son el producto de un proceso activo de negociación de significados que implica agencia y desafío en el que participan varios actores (Benford y Snow 2000).

Según Klandermans y Goslinga (1999) la construcción de “las creencias individuales”, que conforman los marcos interpretativos, vienen determinadas por el acceso a fuentes de información, por la interacción personal y por las disposiciones personales. Las fuentes de información son diversas. En el caso de los afiliados al SSC pueden ser, a más de los medios de comunicación masiva, poco relevantes en el medio rural, informantes clave como los líderes de las organizaciones, los intelectuales orgánicos de apoyo a las mismas y el personal operativo del programa del SSC (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015). En cuanto a la interacción personal como medio de la construcción de los marcos interpretativos, Klandermans y Goslinga (1999) resaltan el papel de las estructuras informales de la vida cotidiana, que en el caso del SSC son el dispensario de salud comunitario y las organizaciones de base del SSC, donde se dan interacciones de diverso tipo, en torno a la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, que fueron analizadas en el capítulo anterior al abordar el nivel micro de la acción colectiva. Estos contextos de micromovilización, como los denomina Mc. Adam (1999), no elaboran los marcos interpretativos en aislamiento sino en una estrecha relación dinámica con las organizaciones de segundo y tercer grado con las cuales conforma las estructuras de movilización de los afiliados al SSC. En esta sección se analizarán los marcos interpretativos que se construyeron a nivel de estas últimas organizaciones en torno a acciones públicas concretas, y que fueron un importante insumo para el procesamiento de los marcos movilizadores a nivel micro, tratando de identificar el papel de diversos agentes y actores del Estado en su formulación. En cuanto al tercer elemento que mencionan Klandermans y Goslinga (1999), las disposiciones personales, se fraguan primariamente en las interacciones de

la vida cotidiana y se activan ante la percepción de un agravio o amenaza, constituyéndose en el sustrato de la disposición que permite el paso a la movilización y a la acción colectiva pública. Los marcos interpretativos son muy importantes puesto que es lo que media entre las oportunidades políticas favorables y la acción pública (McAdam 1999, 477). Es la dimensión que articula los procesos que se dan en el nivel micro de la movilización con los del nivel meso de la misma.

Benford y Snow (2000), sistematizan el proceso de construcción de los marcos interpretativos, base de la movilización y acción públicas, identificando tres ámbitos: el del diagnóstico, el del pronóstico y el de la motivación. El primero incluye la identificación del problema y su atribución. Muchos movimientos identifican un agravio o sufrimiento existente y lo transforman en una injusticia movilizadora (Snow 2004). La atribución es el proceso de negociación y discusión mediante el cual se logra un acuerdo en torno a la identificación de la fuente del agravio y hacia la cual se dirigirá la movilización. Esto permite construir las fronteras entre el nosotros y los adversarios (Benford y Snow 2000) El segundo se refiere a la identificación de soluciones para el problema encontrado, al plan propuesto y a las estrategias decurrentes del mismo. El tercero se refiere a la construcción de una disposición emotiva hacia la acción (Benford y Snow 2000).

El repertorio de acción, categoría desarrollada por Charles Tilly (2008) es el conjunto de representaciones (performances) que protagoniza un actor movilizado y a través de las cuales plantean sus demandas, exponen sus valores y desafían a sus oponentes. Según Tilly (2008) los participantes en la política contenciosa “dramatizan sus reclamos en lugar de tratarlos como transacciones rutinarias” (Tilly 2008, 15)¹²². Los repertorios implican dos partes: quien demanda y hacia quien se demanda. La existencia de un repertorio significa que los actores movilizados tienen más de una forma de expresar públicamente sus demandas. Por ejemplo: pueden hacer marchas, bloquear vías, tomarse ciertos lugares o edificios importantes. También son parte de los repertorios de acción las reuniones de negociación, las campañas de diverso tipo, entre otras (Tilly 2008).

¹²² La traducción es de la autora.

Los repertorios varían en función del lugar, de la cultura, del momento y de quienes son los que demandan y a quienes se demanda. Son históricamente construidos y se modifican lentamente (Tilly 2008). Sin embargo, dentro de los límites de los repertorios vigentes los actores suelen innovar e introducir modificaciones en función de las interacciones que establecen, en el desarrollo de la acción colectiva pública y de los efectos previstos de la misma. En el desarrollo de las representaciones públicas se dan permanentes procesos de aprendizaje e innovación (Tilly 2008). El régimen político vigente y la capacidad del gobierno para hacer efectivas sus políticas de control de la protesta, a través de las cuales también se define el tipo de representaciones que pueden hacerse y aquellas que no son permitidas, influyen en los repertorios de acción (Tilly 2008).

Las oportunidades políticas, marcos interpretativos y repertorios de acción, se encuentran estrechamente entrelazados y confluyen en las acciones públicas, que son la expresión empírica de la acción colectiva contenciosa a partir de la cual podemos abordarlos. Mantienen una relación dinámica entre sí y con las estructuras de movilización, las cuales se modifican en función de estos, pero al mismo tiempo, son los espacios donde se dan los procesos de atribución de las oportunidades políticas, se construyen los marcos interpretativos y se diseñan y planifican los repertorios de acción.

Los afiliados al SSC participaron en una amplia gama de movilizaciones y acciones públicas contenciosas. Para fines del presente estudio se entenderán por acciones públicas de los afiliados al SSC a todas aquellas movilizaciones que éstos protagonizaron a nombre de su pertenencia a este régimen de seguridad social. Este tipo de acciones se iniciaron a inicios de los años noventa y han perdurado hasta el presente. Sin embargo, debido a que la temática de este trabajo gira entorno a la lucha que desplegaron en contra de la reforma neoliberal de la seguridad social ecuatoriana, se abordarán las movilizaciones que se dieron entre 1993 año en el que se da la Jornada Nacional de Lucha Campesina en Defensa del IESS y 1998, en el que se logra la incorporación del SSC en la Constitución de la República del Ecuador y con ello se clausuran los intentos de desaparición de este tipo de aseguramiento y de privatización de la seguridad social de ese período.

Entre 1993 y 1998 se sucedieron los gobiernos de Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucarám y Fabián Alarcón. En 1990 se dio el Primer Levantamiento Indígena con el cual irrumpió este nuevo actor en la escena política nacional y se inició un ciclo de protesta o acción colectiva ¹²³del cual fue parte el movimiento de los afiliados al SSC.

A continuación, se describirán las acciones públicas que protagonizaron los afiliados al SSC durante el período de estudio, en cuyo trayecto se pueden identificar tres fases en función del papel que tuvo el Estado en el proceso de constitución del movimiento de los afiliados al SSC, como un actor político autónomo. Estas son: la del predominio institucional, la de transición hacia la autonomización del actor y la de participación en la política institucional. A lo largo de estas fases las relaciones que se dieron entre el Estado y los afiliados al SSC fueron transformándose en función de la dinámica de la misma acción colectiva: los desafíos, las alianzas, el desarrollo de las estructuras de movilización, las características del ciclo de movilización social del que eran parte, la relación con el sistema político institucional. Se trata de una trayectoria continua en la que la acción colectiva contenciosa se construye. Sin embargo, en cada una de estas fases se puede identificar puntos emblemáticos donde se cristaliza con claridad el tipo de relación prevalente entre los afiliados al SSC y el Estado y el papel que tuvo éste en el proceso de constitución de la identidad colectiva¹²⁴. A continuación, se analizará cada una de estas fases, a partir del estudio más detallado de los momentos emblemáticos que las caracterizan. En cada uno de estos se analizarán las oportunidades políticas, los repertorios de acción y los marcos interpretativos.

4.2.1 La fase de predominio institucional: la Jornada Nacional de Lucha Campesina

Esta fase se caracteriza por el papel protagónico que tuvo el Estado, a través de la institucionalidad del IESS y del SSC, en la génesis y desarrollo de la acción colectiva pública. Se

¹²³ Un ciclo de acción colectiva se define como “una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados, un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación, marcos nuevos o transformados para la acción colectiva, una combinación de participación organizada y no organizada y una secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades” (Tarrow 2012, 342)

¹²⁴ Cabe recordar que, de acuerdo con la línea teórica que orienta el presente estudio, la identidad colectiva es “el proceso de construcción del sistema de acción colectiva, ... es una definición compartida e interactiva producida por un grupo de individuos y tiene que ver con las orientaciones de la acción y el campo de oportunidades y restricciones en el cual la acción se da” (Melucci 1995).

puede decir que esta fase va desde fines de los años ochenta, donde predominaban acciones locales de protestas reivindicativas específicas hasta “La Jornada Nacional de Lucha Campesina en Defensa del IESS” (Zapata 1993, 1), que se dio el 13 de enero de 1993 y que constituye el momento emblemático de la misma. Esta acción colectiva contenciosa surgió en respuesta a la amenaza de trasladar el Seguro Social Campesino al Ministerio de Salud Pública. Una estructura de oportunidades políticas, que se detalla a continuación, permitió su desarrollo.

La estructura de oportunidades políticas

Dos dimensiones fueron centrales en la estructura de oportunidades políticas que hizo posible la acción colectiva contenciosa que se desplegó en la Jornada Nacional de Lucha de los afiliados al SSC: la división entre las élites empresariales – financieras que se expresó a nivel político en un permanente enfrentamiento entre legislativo y ejecutivo y, la activación social iniciada por el Levantamiento Indígena de 1990 que se mantuvo a lo largo de todo este período. A continuación, se describen cada una de ellas.

En agosto de 1992 se posesionaron, como Presidente y Vicepresidente Constitucionales de la República del Ecuador, Sixto Durán Ballén Cordovez del Partido Unidad Republicana (PUR) y Alberto Dahik del Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), respectivamente. El primero era un antiguo militante del Partido Social Cristiano que se desafilió del mismo ante la falta de apoyo a su candidatura y creó un nuevo partido ad-hoc, llamado Partido Unidad Republicana (PUR), con la participación de sectores de la derecha serrana y algunos disidentes costeños del Partido Social Cristiano (PSC) (Barrera 2001, CORDES/CIPIE 1999). En alianza con el Partido Conservador Ecuatoriano, cuyo candidato a la vicepresidencia había sido un estrecho colaborador de León Febres Cordero y era un intelectual orgánico del neoliberalismo, triunfó en la segunda vuelta electoral sobre Jaime Nebot Saadi, el candidato socialcristiano, con un 57,3% frente a un 41% de la votación. De esta forma la derecha ecuatoriana llegó al poder dividida entre los grupos financiero – empresariales asentados predominantemente en la Sierra, que apoyaron a la candidatura triunfadora y los grupos financieros – exportadores asentados en la Costa, que apoyaron la candidatura de Nebot.¹²⁵

¹²⁵ Napoleón Saltos, “La presidencia no se la elige, se la compra”, *Punto de Vista*, No. 501, 13 de enero de 1992, 12.

En esas mismas elecciones el Partido Social Cristiano (PSC) logró tener 21 diputados con los que captó el 27% de los escaños parlamentarios y se constituyó en el bloque mayoritario en el Congreso Nacional seguido del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) con 15 diputados que representaron el 19% de los curules legislativos (CORDES/CIPIE 1999). Estas dos fuerzas políticas ejercieron una fuerte oposición al régimen. La alianza PUR – PCE llegó a tener 17 diputados que correspondían al 22% de los escaños. Los partidos de izquierda: MPD, Partido Socialista Ecuatoriano y Partido Liberación Nacional, todos de oposición, aunque no necesariamente coaligada, tuvieron seis diputados que representaron el 7% de los escaños. La Izquierda Democrática (ID) captó 10% de los curules con ocho diputados, la Democracia Popular (DP) 8% con seis diputados, el Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE) tuvo dos diputados que representaron el 2,5%, el Frente Radical Alfarista (FRA) y Concentración de Fuerzas Populares (CFP) tuvieron un diputado cada uno, que representó el 1% de los curules (CORDES/CIPIE, 1999). En este contexto, el gobierno desde el inicio de su gestión enfrentó una fuerte oposición parlamentaria ¹²⁶, que trató de superar promoviendo la desafiliación de los diputados de sus respectivos partidos políticos. A pesar de ello, a lo largo de toda su gestión no logró contar con una mayoría legislativa afín estable ¹²⁷.

Por otro lado, la gestión del gobierno de Sixto Durán Ballén se encontró con una sociedad civil activada donde un actor nuevo y gravitante había ingresado a la escena política nacional. Se trataba del movimiento indígena que en junio de 1990 protagonizó el Primer Levantamiento de esta década, el cual se inició con la toma del Templo de Santo Domingo de la ciudad de Quito, por parte de la Coordinadora de Conflictos Agrarios y la CONAIE. La primera se había conformado en 1989 como un espacio de coordinación y apoyo en torno a conflictos de tierra de diverso tipo (Barrera 2001). Muchos líderes del Seguro Social Campesino, vinculados posteriormente a la CONFEUNASSC, fueron parte de ella y estuvieron en las acciones del levantamiento de junio del noventa (Collaguazo 2000). La CONAIE se constituyó en 1986 a partir de la confluencia de tres organizaciones: la CONFENIAE (Confederación de

¹²⁶ En ese período el Congreso Nacional podía interpelar, censurar y destituir a los ministros y otros funcionarios del gobierno además de otras autoridades del poder judicial, electoral, de los órganos de control y al Presidente y Vicepresidente de la República por cohecho, traición a la Patria o cualquier otra infracción que afecte gravemente al honor nacional (CORDES/CIPIE 1999).

¹²⁷ Para agosto de 1993 el 18% de los diputados se había desafiliado siendo la Izquierda Democrática (ID), la Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) los más afectados (CORDES/CIPIE 1999).

Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) que aglutinaba a los pueblos indígenas amazónicos cuya principal lucha era por la defensa de sus territorios y nacionalidades, la ECUARUNARI (Ecuador Runakunapak Rikcharimuy, "Movimiento de los Indígenas del Ecuador"), una organización de tercer grado que aglutinaba a organizaciones indígenas y campesinas de la Sierra y que venía de una larga tradición de lucha por la tierra y por el reconocimiento étnico y, la COICE (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana), que aglutinaba a los indígenas de la Costa y era una organización pequeña de reciente creación (Becker 2015). En consistencia con su conformación su plataforma de lucha incluía a más de las demandas de solución de los conflictos de tierras y de temas relacionados con el desarrollo rural, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades, del Estado plurinacional y de políticas relacionadas con este enfoque como la de educación intercultural bilingüe y la salud intercultural (Barrera 2001).

Las movilizaciones que siguieron a la toma del Templo de Santo Domingo y que se dieron sobre todo en las provincias centrales de la Sierra rebasaron las expectativas de sus convocantes y les obligaron a coordinarse en torno a una dirección unificada, la cual recayó en la CONAIE (Barrera 2001). Este liderazgo se consolidó porque tuvo la capacidad de convocar a la diversidad indígena en torno a la demanda de reconocimiento de sus especificidades étnicas como nacionalidades y decurrente de ello, de un Estado Plurinacional. Al hacerlo en el contexto de una sociedad cifrada por el conflicto étnico, los situó al mismo nivel que a los miembros de la sociedad blanco mestiza dominante y, en consecuencia, les permitió reconocerse con los mismos derechos colectivos que ésta (León 1992, 408). Por otro lado, la CONAIE nunca abandonó la lucha desde la perspectiva de la clase, al mantener las demandas en torno a la tierra y a diversos aspectos relacionados con las condiciones en las que se daba la economía campesina y el desarrollo rural. La CONAIE “esbozó una tercera vía en la que la lucha adquiriría una doble dimensión: de organización basada en la clase social junto con otros movimientos populares para transformar la sociedad, además de la construcción de organizaciones étnicas independientes en defensa de las culturas indígenas” (Becker 2015, 13). Esta posición permitió, por un lado y desde un primer momento, la incorporación bajo este liderazgo de los dirigentes y comunidades representados en la Coordinadora de Conflictos Agrarios, lo que sumo una gran capacidad de movilización que tenía la lucha por la tierra, consolidando a la organización dirigente y al proceso mismo y, por otro, la

suma de otros colectivos diversos que se sentían identificados y representados por la lucha inclusiva de los indígenas (Barrera 2001).

La respuesta del Gobierno de Rodrigo Borja Cevallos a la toma de la Iglesia de Santo Domingo fue inicialmente de rechazo y condena, pero luego, cuando los ocupantes declararon una huelga de hambre y las movilizaciones se extendieron a varias provincias de la Sierra, el gobierno depuso su actitud y aceptó dialogar con la intervención de la Iglesia Católica como mediadora. El primer punto a tratar se relacionaba con la solución de los conflictos de tierras,¹²⁸ luego constaban los 16 puntos del “Mandato por la defensa de la vida y derechos de las nacionalidades indígenas” elaborado por la CONAIE (León 1994). También a nivel de las provincias, cantones e incluso parroquias las tomas de las plazas y calles por parte de los indígenas obligaron a las autoridades a dialogar y a suscribir acuerdos con los movilizados. De esta forma, por primera vez en la historia ecuatoriana, ante la magnitud de este Levantamiento, nunca antes vista, la sociedad y el Estado tuvieron que reconocer a los indígenas como actores con voz y agencia propias, con derechos individuales y colectivos y al hacerlo contribuyeron a su proceso de constitución. Como lo dijo Luis Macas, dirigente de la CONAIE:

Hemos logrado un espacio político, entramos en la escena política del país, con lo que se debe aceptar que se ha dado un cambio en la correlación de fuerzas y en la situación política global. Por la fuerza de nuestra protesta, tanto la sociedad civil como el Estado se vieron obligados a reconocer a los indios y a nuestro movimiento como fuerza política importante del movimiento popular de este país (Luis Macas 1992,18).

El diálogo que se inició entre el movimiento indígena y el Gobierno, a partir del acuerdo de suspender la medida de hecho, se extendió por varios meses sin llegar a soluciones de fondo que respondan a las demandas planteadas. Desde la perspectiva de los indígenas, a través de una serie de reuniones “se dilató el tratamiento de los problemas básicos de nuestra demanda” (Macas 1990, 32). En estas condiciones la activación del movimiento indígena se mantuvo. Hasta el final del gobierno de Rodrigo Borja, en alianza con el FUT y otros actores sociales populares urbanos, estudiantes, maestros, mujeres y demás, los indígenas se movilizaron por varios motivos: en

¹²⁸ Al respecto Luis Macas, dirigente de la CONAIE dice: “La existencia de más de un centenar de conflictos de tierra fue lo que prendió el levantamiento” (Macas 1992, 23).

contra de la implementación de medidas de ajuste por parte del gobierno socialdemócrata; por la salida de las bandas paramilitares que habían comenzado a operar en el campo a partir del levantamiento de 1990, por la desmilitarización de las zonas rurales y por la liberación de líderes indígenas presos (Barrera 2001).

Si bien todas estas acciones fueron relevantes, la más importante de este período fue la protagonizada por el Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) que consistió en una marcha que partió desde Pastaza hacia la ciudad de Quito con la finalidad de obtener la legalización de los territorios de las nacionalidades Quichua, Shiwuar, Achuar y de los últimos Záparos y lograr una reforma constitucional para el reconocimiento del Ecuador como país plurinacional y multicultural (Pablo Ortiz, “Marcha sin barreras”, *El Comercio*, 23 de abril de 1992, Desarrollo Social, D3). Su propósito era delimitar una frontera interétnica, en el marco de un plan de manejo amazónico, que permita el uso racional y sostenible de los recursos naturales de esta zona, en beneficio de toda la población ecuatoriana (*El Comercio*. “Reanudan diálogo con indígenas”. 1 de abril de 1992; *El Comercio*. “OPIP propone plan amazónico”. 6 de abril de 1992). La caminata se dio en la Semana Santa, miembros de 148 comunidades indígenas de Pastaza protagonizaron una marcha que salió de la ciudad del Puyo y arribó a Quito, después de doce días de una travesía de 222 kilómetros. En el trayecto se sumaron nuevos caminantes provenientes de las comunidades indígenas de la Amazonía y de la Sierra sumando aproximadamente 10.000 indígenas que llegaron a la capital. Contaron con el apoyo de diversos sectores sociales y de la Iglesia Católica, que reconocía la justicia de los reclamos y apoyaba la forma de manifestarse pues marchar, según Monseñor Victor Corral, Obispo de Riobamba y presidente del Departamento de Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, significaba retomar la tradición cristiana de unirse, organizarse y buscar juntos la solución a los problemas (*El Comercio*. “¡Y llegaron ...!”. 23 de abril de 1992).

Una delegación de cien representantes indígenas fue recibida por el Presidente de la República, quien dijo que el primer punto sería tratado por una comisión del Frente Social y que el segundo estaba fuera de su competencia, pues le correspondía al Congreso Nacional. Inmediatamente se iniciaron reuniones de negociación que culminaron con la entrega de títulos de propiedad de las

tierras comunales¹²⁹. Por otro lado, el Presidente del Congreso Nacional encargado, Manuel Salgado del Partido Socialista Ecuatoriano, los recibió en el Congreso Nacional donde les ofreció convocar a un Congreso Extraordinario para tratar la reforma constitucional planteada por los indígenas (*El Universo*. “Indígenas laboran en el Congreso”. 27 de abril de 1992). A esta reunión asistieron solamente 15 legisladores para escuchar a los dirigentes indígenas, lo que fue profundamente criticado por ellos (*El Comercio*. “Indígenas por Constituyente”. 29 de abril de 1992). Logrado su propósito principal los caminantes abandonaron Quito y retornaron a sus comunidades de origen con una sensación de reconocimiento y de éxito que contribuyó al fortalecimiento de su identidad colectiva como movimiento. La experiencia de lo sucedido en esta marcha sirvió para plantear un nuevo objetivo de la lucha política del movimiento indígena: la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente donde se reconozca el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano (Barrera 2001).

Si bien la apertura del Gobierno de Rodrigo Borja Cevallos contribuyó a la constitución y al reconocimiento público de este nuevo actor político, su actitud mostró grandes limitaciones para comprender la problemática indígena y la nueva perspectiva que implicaba su propuesta de construir un Estado Plurinacional. Esto determinó que la plataforma de lucha planteada por el movimiento indígena en el Levantamiento de junio de 1990 quede pendiente y sea el referente movilizador de los siguientes años. A pesar de ello, se había iniciado un nuevo ciclo de movilización donde un espectro heterogéneo de organizaciones se activó y desarrollaron sus acciones en articulación con el movimiento indígena. Se había establecido una nueva pauta de manejo de los conflictos sociales caracterizada por el diálogo y la negociación directa entre el Gobierno y los movilizadores, ante el evidente silencio de los partidos políticos y del Congreso Nacional y con la mediación de actores como la Iglesia Católica progresista, que surgió como un aliado del movimiento popular. Esto puso en evidencia la incapacidad del sistema político para agregar y procesar los conflictos y actuar como una instancia efectiva de mediación entre la sociedad y el Estado, lo que se tradujo en su creciente crisis de legitimidad y credibilidad

¹²⁹ El pedido de los pueblos de Pastaza era la entrega de títulos de propiedad de los territorios de los pueblos. Esto no fue aceptado por el Gobierno de Rodrigo Borja, lo que se entregó fueron títulos de propiedad de las tierras comunales de las comunidades pertenecientes a estos pueblos. Se hizo esto puesto que el Gobierno consideraba que la otra propuesta atentaba contra la integridad nacional. El cambio de enfoque permitió neutralizar el veto de las Fuerzas Armadas para quienes el reconocimiento de territorios ancestrales era una amenaza a la integridad nacional.

(Barrera 2001). Por último, el movimiento indígena introdujo nuevos repertorios de acción, los cuales fueron asumidos por otras organizaciones como las de los afiliados al Seguro Social Campesino.

El agravio

En este contexto Sixto Durán Ballén inició su mandato. Después de designar un gabinete constituido por miembros de los principales grupos económicos del país¹³⁰, el 3 de septiembre de 1992, dictó su programa de ajuste económico denominado “Plan Macroeconómico de estabilización: Inicio de la reforma”. Este Plan tenía como objetivos, a corto plazo, la estabilización de la economía a través de medidas orientadas a reducir la inflación y a fortalecer la situación fiscal y externa del país y a largo plazo, la reforma del Estado y otras reformas dirigidas a reorientar la estructura de la economía ecuatoriana hacia afuera. Dentro del primer grupo de medidas en el área fiscal dispuso la reducción del gasto público, la disminución o congelamiento de la nómina de servidores públicos mediante la jubilación anticipada o la compra de renuncias que se financiarían con la venta de las empresas públicas innecesarias, la elevación de las tarifas de servicios públicos como la gasolina corriente en un 120%, el servicio telefónico en un 30%, agua potable en un 30% y luz eléctrica en un 25% para consumos entre 151 a 200Kwats por hora y en 150% a los consumos mayores a 1500Kwats. En el área tributaria creó un impuesto por una sola vez, del 2 al 7 por mil de los activos reales de las compañías sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Compañías y amplió la base tributaria del impuesto al valor agregado. En lo monetario devaluó la moneda en un 35,5%, definió una banda dentro de la cual se permitía flotar el tipo de cambio y estableció una progresiva disminución del encaje bancario. La intensidad de este conjunto de medidas dio un giro a la política económica del ajuste al pasar del gradualismo, que había caracterizado a los gobiernos anteriores, al shock que según los gobernantes corregiría en forma bastante rápida los desequilibrios económicos y daría paso a una fase de recuperación y crecimiento económicos. El segundo grupo de medidas anunciadas, a aplicarse en el mediano plazo, consistía en una modernización del Estado cuyo eje era la privatización de las empresas públicas y de la seguridad social, la creación de un fondo de estabilización macroeconómica, el fortalecimiento del mercado de capitales y el manejo de la

¹³⁰ Los grupos económicos ligados a la coalición que triunfó en las elecciones eran: COFIEC, PROINCO, Granda – Morisáenz, Pinto, Dunn Barreiro, Alvarez – Durini, Ponce Martínez (José Moncada, “El nuevo gobierno y el movimiento popular”, *Punto de Vista*, 20 de julio de 1992, No. 528, 6).

deuda externa del país mediante una negociación realista por la vía de mecanismos de mercado (Carrasco 1998). Un prerrequisito de este último aspecto era el pago puntual y satisfactorio, desde el punto de vista de los organismos multilaterales de crédito, del servicio de la deuda.

Como complemento a las medidas económicas de ajuste el Gobierno envió al Congreso Nacional, con carácter de urgente, cuatro proyectos de Ley: el de reorientación económica y administrativa del Estado que proponía el “remate en subasta pública de bienes y entidades del sector público”, el de jubilación obligatoria a los 65 años de edad, una ley interpretativa del artículo 125 de la Constitución¹³¹ que redefinía los roles jerárquicos de la burocracia y el proyecto de creación del décimo sexto sueldo. A excepción del último, los bloques legislativos plantearon su oposición a los demás proyectos, al interpretar que con ellos se los quería hacer parte de los procesos de privatización y reducción del tamaño del Estado¹³².

La reacción social a este conjunto de medidas de shock, que generaron una inmediata elevación de los precios de los productos de primera necesidad, incluidas las medicinas y el transporte, así como a las propuestas privatizadoras y de reducción del tamaño del Estado, no se hizo esperar. Desafiando al estado de emergencia, decretado al mismo tiempo que las medidas de ajuste económico, a partir del 9 de septiembre pobladores de los barrios de Quito, la Confederación Nacional de Servidores Públicos y del Seguro Social marcharon hacia el centro de la ciudad en contra de las medidas de ajuste, los despidos masivos y las amenazas de privatización; estudiantes y maestros protagonizaron movilizaciones importantes en Milagro, Quevedo, Esmeraldas y conjuntamente con el FUT, en Portoviejo, contra las medidas de ajuste. El 16 de septiembre los trabajadores públicos y la Federación de Servidores Públicos de Pichincha (FEDESSEP) marcharon hacia el Congreso en contra de los Proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo y pidiendo respeto a los funcionarios públicos y a su estabilidad laboral. El 23 de septiembre el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) y el Frente Popular (FP) convocaron a un Paro Nacional (Décimo novena huelga nacional), que tuvo bastante éxito, en particular en las ciudades de Quito, Esmeraldas, Ibarra, Ambato, Cuenca y Machala. Obreros fabriles y empleados públicos incluidos los del IESS paralizaron sus actividades y protagonizaron mítines y marchas

¹³¹ Este artículo de la Constitución normaba las relaciones laborales entre los empleados y trabajadores y las entidades autónomas creadas para cumplimiento de la potestad estatal. Dentro de ellas estaba el IESS.

¹³² “Proyectos al Congreso Nacional”, *Punto de Vista*, 14 de septiembre de 1992, No. 536, 4.

bloqueando el tráfico. El transporte público no salió a laborar por prevención de daños a las unidades. Las Fuerzas Armadas y la Policía resguardaron los edificios públicos, gasolineras e instalaciones de luz eléctrica y agua potable, cercaron los locales de las centrales sindicales y reprimieron a las manifestaciones. La plataforma de lucha de esta décimo novena huelga nacional del FUT incluía, a más del rechazo a las medidas de ajuste y a las privatizaciones, la baja del precio de los combustibles y compensaciones salariales. El gobierno no cedió en ningún punto, por lo que el diálogo con el FUT, que se había iniciado días antes de la expedición de las medidas de ajuste, se suspendió indefinidamente.¹³³

La CONAIE no plegó al Paro, pero se pronunció en contra de las medidas de ajuste y manifestó su respaldo a las movilizaciones. Sin embargo, otro motivo le llevó a movilizarse. En el mes de octubre, ante las celebraciones de los 500 años del “Encuentro de dos mundos”¹³⁴ levantó una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular (Porrás 2005). A partir del 1 de octubre las organizaciones indígenas iniciaron acciones públicas como bloqueos de carreteras, marchas, toma de edificios, actos culturales y artísticos, que se llevaron a cabo sobre todo en las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Manabí, provincia en la que se movilizó la UPOCAM, entidad de bases campesinas no indígenas, pero aliada a la CONAIE. Se realizaron dos actos centrales: una peregrinación hacia Píllaro, ciudad natal del General Rumiñahui, último líder de la resistencia a la conquista española que fue vencido y ejecutado y una marcha y concentración en la Plaza de San Francisco de la ciudad de Quito¹³⁵. Estas acciones se dieron a pesar de la militarización del país, que impidió que lleguen a la concentración de San Francisco cientos de indígenas provenientes de las provincias del sur y del norte del país¹³⁶. Si bien para el movimiento indígena la conquista de América significó un etnocidio, lo más injusto era la continuación de ese tipo de colonización por parte de los herederos del poder colonial hasta el presente. Esto se demostraba en dos hechos del momento: la

¹³³ “A un mes del nuevo rumbo Ecuador a punto de estallar”, *Punto de Vista*, 14 de septiembre de 1992, No. 536, 6. “Continúan reacciones contra las medidas”, *Punto de Vista*, 21 de septiembre de 1992, No. 537, 3. “Huelga semiparalizó al país”, *Punto de Vista*, 28 de septiembre de 1992, No. 538, 3. “Obreros dijeron no al abuelazo”, *Punto de Vista*, 28 de septiembre de 1992, No. 538, 8.

¹³⁴ En torno a la celebración del 12 de octubre de 1492 se enfrentaron dos posiciones: la oficial que pretendía festejar 500 años de una nueva raza, la mestiza y la de los indios para quienes se trataba de recordar 500 años de resistencia indígena. Como punto intermedio se propuso hablar del “Encuentro de dos mundos”, sin que con ello se logre resolver el de acuerdo entre las dos perspectivas (Porrás 2005).

¹³⁵ “Por 500 años: presencia y movilización indígena y popular”, *Punto de Vista*, 13 de octubre de 1992, No. 540, 12.

¹³⁶ “Pese a militarización, indígenas cumplieron”, *Punto de Vista*, 19 de octubre de 1992, No. 541, 6.

celebración del “Descubrimiento de América” desconociendo la historia de los pueblos indígenas de estas tierras y las medidas de ajuste y reforma del Estado, que había propuesto el gobierno y que solamente iban a perpetuar la condición de postración y exclusión de estos sectores. De esta forma “la relectura de la historia centrada en la resistencia tenía continuidad en la lucha contra el neoliberalismo” (Barrera 2001, 145). Por ello la CONAIE, a través de su presidente del momento Luis Macas, convocaba a todos los ecuatorianos y en especial a los pobres a organizarse para defender sus derechos y autogobernarse a través de la conformación del Parlamento Indígena y Popular (Porrás 2005; Barrera 2001).

Como puede verse, el anuncio de las medidas de ajuste a corto y mediano plazo desencadenó una intensa reacción social de diversos sectores, que se manifestaron por separado o en alianzas, en contra del gobierno cuya popularidad y legitimidad cayó estrepitosamente (Cornejo 1992).

En este contexto la lucha específica contra las privatizaciones de las empresas públicas y de la seguridad social generó un polo específico de oposición. Condiciones particulares del régimen político prevaleciente en el Ecuador hasta la década de los noventa, habían permitido la organización de fuertes sindicatos de trabajadores públicos que no fueron afectados por las reformas al Código de Trabajo, aprobadas durante el gobierno de Rodrigo Borja. Según el Artículo 128 de la Constitución de la República del Ecuador de 1993, vigente en ese entonces, las entidades estatales del régimen seccional y “las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado gozarán para su organización y funcionamiento de la autonomía establecida en las leyes de su origen”. Además: “... normarán las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo” excepto los funcionarios de libre remoción (Art. 128 Constitución de la República del Ecuador de 1993).

En base a esta normativa tanto empleados como trabajadores del IESS y de otras entidades públicas tenían el derecho a la sindicalización y suscribían contratos colectivos, que normaban todos los aspectos de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales con los patronos. Este marco jurídico había permitido el desarrollo de fuertes organizaciones sindicales, que aglutinaban a todos los funcionarios de la institución y que, también gracias a la autonomía de las

empresas o entidades a las que pertenecían, tenían un margen de acción social y política propio y bastante amplio.

El anuncio de la privatización se fue concretando en decisiones específicas que activaron a todas estas organizaciones. En noviembre de 1992 el presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, constituyó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), entidad encargada de llevar adelante las privatizaciones. Por otro lado, hasta ese mismo mes 14 contratos colectivos estaban pendientes de ser suscritos puesto que el gobierno argumentaba que eran demasiado costosos¹³⁷. Por último, el presidente envió con carácter de urgente un proyecto de Ley de Presupuesto mediante el cual se daba una centralización de los recursos fiscales en el Ministerio de Finanzas y aumentaba su poder respecto a las asignaciones a las entidades públicas y a sus planes de inversión y presupuestos, todos los cuales debían ser aprobados por esta entidad, con lo que se atentaba a la autonomía de muchas de ellas¹³⁸. También se anunció el envío del proyecto de Ley de Mercado de Valores mediante el cual se pretendía que los fondos de reserva de los afiliados al IESS sean manejados por la banca privada (“Seguro Social Campesino dependería del Ministerio de Salud”, *El Comercio*, 12 de enero de 1993).

En el caso particular del IESS hubo un antecedente que puso en alerta al personal que laboraba la institución. Al mes de iniciado el gobierno, mediante decreto ejecutivo, fue nombrado Director General del IESS Fernando Navarro Stevenson, vinculado a los seguros privados, irrespetando los procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Social según los cuales los miembros del Consejo Superior eran quienes nominaban al Director General¹³⁹. Si bien hubo una rectificación por parte de la Ministra de Bienestar Social y del Presidente de la República, ante el reclamo y movilización de los empleados y autoridades del IESS, la afrenta alineó a todo el personal del IESS en contra de las intenciones de intervención en la institución por parte del Gobierno¹⁴⁰.

¹³⁷ “Trabajadores de EMETEL por 5º contrato colectivo”, *Punto de Vista*, 16 de noviembre de 1992, No. 545, 4.

¹³⁸ “Ley de presupuestos del sector público: luz verde al neoliberalismo”, *Punto de Vista*, 7 de diciembre de 1992, No. 548, 8.

¹³⁹ “Errar es humano, rectificar divino, 1992”, *Vistazo*, 3 de diciembre de 1992.

¹⁴⁰ “A un mes del nuevo rumbo Ecuador a punto de estallar”, *Punto de Vista*, 14 de septiembre de 1992, No. 536, 6.

En este contexto la Ministra de Bienestar Social, quien, de acuerdo a la Ley de la Seguridad Social de ese entonces, presidía el Consejo Superior del IESS, reiteró la decisión del gobierno de caminar hacia la privatización del IESS. Con ese objetivo anunció el paso del Seguro Social Campesino al Ministerio de Salud Pública (“Marcha indígena el próximo miércoles”, *Hoy*, 11 de enero de 1993; “Seguro Social Campesino dependería del Ministerio de Salud”, *El Comercio*, 12 de enero de 1993). Esta decisión significaba para los campesinos el fin del SSC por dos razones: primero, porque una de las principales fuentes de financiamiento del SSC era el aporte solidario de los afiliados al Seguro General y segundo, porque si las unidades de salud pasaban al Ministerio de Salud Pública no contarían con los recursos suficientes para continuar con la atención que brindaban en ese momento, ya que el MSP tenía grandes dificultades para mantener y proporcionar una atención adecuada en sus mismas unidades de salud. Por ello, consideraban que estas medidas significaban la desaparición del SSC y la pérdida de la garantía a su derecho de atención de salud y de las demás prestaciones. Ante esta afrenta se organizó la Jornada Nacional de Lucha Campesina en Defensa del IESS que se llevó a cabo el 13 de enero de 1993 y que constituyó la primera movilización de envergadura nacional protagonizada por los afiliados al SSC.

La convocatoria y la organización

Esta movilización fue convocada por la Comisión Permanente del Seguro Social Campesino del Consejo Superior del IESS¹⁴¹ y el Comité Central Unitario de Trabajadores del IESS (CCUTIESS) que agrupaba a todas las organizaciones gremiales y sindicales del IESS. Tenía el apoyo de las Centrales Sindicales CTE, CEDOC-CUT, CEOLS y UGTE, de organizaciones

¹⁴¹ El Consejo Superior del IESS tenía a su cargo la dirección, planeamiento y fiscalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Estaba conformado por los siguientes vocales: el o la Ministro (a) de Bienestar Social, quien lo presidía; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; el Ministro de Defensa Nacional; un representante designado conjuntamente por las Federaciones Nacionales de las Cámaras de Industria, Comercio, Agricultura y de la Construcción, un representante designado conjuntamente por la Federación de Cámaras de los Pequeños Industriales, la Confederación Nacional de Artesanos y la Federación Nacional de Comerciantes Minoristas (FENACOMI); un representante designado conjuntamente por las Municipalidades y Consejos Provinciales; un representante designado conjuntamente por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL); un representante designado conjuntamente por la Confederación Nacional de Servidores públicos (CONASEP) y la Unión Nacional de Educadores (UNE); un representante de los jubilados.

La Comisión Nacional del Seguro Social Campesino estaba integrada por el Presidente del Consejo Superior del IESS o su representante, quien lo presidirá; el Director General del IESS o su representante y el Director Nacional del SSC (Codificación de la Ley /1988, del 15 de marzo, del Seguro General Obligatorio (Registro Oficial No. 21 de 8 de septiembre de 1988).

campesinas y de la CONAIE (“Hoy Marcha Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino”, *La Verdad*, 13 de enero de 1993; “Defienden seguro campesino”, *El Comercio*, 13 de enero de 1993; “Movilización nacional en defensa del Seguro Social Campesino”, *Punto de Vista*, 18 de enero de 1993, No. 552, 6).

El Director Nacional del SSC del momento, Marcelo Rivadeneira y los coordinadores regionales fueron parte de la convocatoria y participaron activamente en la organización de esta movilización. Desde mediados del mes anterior se realizaron asambleas en distintas localidades del país donde se dieron cita médicos, odontólogos, trabajadoras sociales, auxiliares de enfermería y afiliados al SSC pertenecientes a las asociaciones de los diversos dispensarios del SSC (Eloy Palacios (subdirector de la Región III del SSC), en entrevista con la autora, julio de 2015). Como se describe en una comunicación, enviada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud del SSC al Director Nacional del SSC, en estas reuniones después de comunicar sobre la intención del Gobierno de privatizar la Seguridad Social y como parte de ello de trasladar el SSC al MSP, se analizaba la situación y se tomaban decisiones sobre la participación en la movilización. En todos los casos se resolvió participar en la Jornada de Lucha en defensa de la institución. Se planificó el cierre de las carreteras y el traslado de delegaciones a Quito el día 13 de enero de 1993 para participar en las marchas y concentraciones que debían darse en esta ciudad. En los días anteriores a la fecha prevista para la movilización se realizaron reuniones de organización en distintas dependencias de las Regionales del IESS donde se ultimaron los detalles¹⁴².

Las trabajadoras sociales tuvieron un papel central en esta convocatoria¹⁴³. Lo hicieron acatando las directrices de los directivos y del Sindicato Nacional del IESS al que pertenecían y cuyos dirigentes les informaron respecto a los riesgos de la privatización. Cada una de ellas estuvo encargada de la información sobre la situación a los líderes y afiliados de cada provincia. La movilización y los gastos que esto implicaba corrían de cuenta de los funcionarios. María del

¹⁴² Oficio No. SNTS-SSC 93 – 018, 26 de enero de 1993. En *Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS*, compilado por Wilson Zapata, 140 - 142. Quito: Ediciones Especiales.

¹⁴³ Luis Tulcanaza, trabajador social y sociólogo lideró este proceso entre los/as trabajadores/as sociales (María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre de 2015).

Carmen Moreta trabajadora social del SSC, que se encargó de la difusión en la provincia de Esmeraldas y Santo Domingo de los Colorados, en entrevista con la autora, en octubre de 2015, relata en los siguientes términos lo sucedido:

... entonces nosotros conversamos con el sindicato, entonces los choferes, nosotras, no cobramos viáticos, dimos días de sueldo para el combustible, para la reproducción de material y entonces los compañeros sindicalistas, los compañeros que tenían una claridad del contexto, de la situación que estaba pasando, nos dieron todos estos elementos para nosotros ir replicando en las comunidades y la gente se interesó, se asustó: ¡Cómo vamos a perder el seguro campesino! Eso fue uno de los inicios, eso fue en el año 93 cuando estaba de presidente todavía Sixto Durán Ballén.

Si bien los funcionarios del SSC entraron en contacto directamente con las asociaciones de afiliados de cada dispensario, informaron y coordinaron la estrategia de bloqueo de carreteras y marchas, los dirigentes de los afiliados al SSC asumieron la responsabilidad última de la movilización de los y las afiliadas de cada número patronal (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015)¹⁴⁴. Se hizo una “minga” entre funcionarios y dirigentes para hacer la convocatoria y organizar la movilización. Existía un nexo de confianza y credibilidad, que se había formado en la cotidianidad de la relación entre el personal de los dispensarios y los dirigentes y afiliados al SSC. Todos se sentían parte de lo mismo y por ello juntos estaban dispuestos a defenderlo. Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015, explica de la siguiente forma su involucramiento en las movilizaciones por la defensa del SSC y contra la privatización de la seguridad social:

Yo creo que los funcionarios no trabajamos para el jefe, la coyuntura o el gobierno de turno, trabajamos para el programa, para las organizaciones, eso hay que tener clarito, uno, y eso la gente tiene muy claro, bueno, cada vez cambia, ahora estamos hablando de nuevas generaciones de profesionales, los antiguos estamos cerca de jubilarnos o ya se han jubilado algunos, yo creo que lo uno es esa convicción y lo otro, que nosotros teníamos interlocutores válidos, había una estructura de coordinación con la organización, que no necesitamos hacer

¹⁴⁴ Jorge Loor afirma que él hizo la convocatoria en Manabí en esa ocasión.

mucho esfuerzo ni gastar recursos ni nada para difundir una misiva, hacer un mensaje o tomar una decisión y garantizar que las decisiones sean efectivas.

De esta forma la convocatoria que se realizó desde los niveles nacionales y regionales de la institución activó a los “núcleos socioestructurales cotidianos de la micromovilización” (McCarthy 1999, 206) que se habían constituido como producto de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC. En un solo cuerpo y como “una familia” se movilizaron funcionarios de diversos niveles y afiliados al SSC.

Los miembros de la FEUNASSC, única organización de afiliados al SSC que existía en ese momento, participaron activamente en la Jornada de Lucha. Sin embargo, no fue la instancia central de la convocatoria ni de la organización. La relación directa establecida entre los afiliados y sus dirigencias locales con los funcionarios de los dispensarios del SSC rebasaba los canales de comunicación a través de la estructura de la FEUNASSC. Esta actuó en sus espacios de influencia.

Los repertorios de acción

El 13 de enero de 1993 el país amaneció paralizado pues campesinos e indígenas de distintas provincias de la Sierra, la Costa e incluso Galápagos habían bloqueado las principales vías de transporte y se habían dado cita en las capitales provinciales y en la ciudad de Quito. El motivo era manifestar su descontento por los intentos de privatización del IESS y de transferencia del SSC al MSP.

El día anterior llegaron a la ciudad de Quito, desde por lo menos ocho provincias del país, nutridas delegaciones de campesinos e indígenas que acamparon en el parque de el Ejido, donde las trabajadoras sociales del SSC habían conseguido de la Defensa Civil 200 carpas, tanques de agua, baterías sanitarias y cocinas (“8000 indígenas se movilizaron: rechazan la privatización del Seguro Social Campesino”, *El Telégrafo*, 14 de enero de 1993; “Marcha Indígena”, *Ultimas Noticias*, 13 de enero de 1993; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en

entrevista con la autora, octubre 2015)¹⁴⁵. El transporte lo habían financiado los mismos campesinos con apoyo del aporte voluntario de algunos funcionarios comprometidos (Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015). Desde sus localidades trajeron víveres, algunas frutas y alimentos. Las trabajadoras sociales organizaron el alojamiento y la preparación de la comida y dieron un día de su sueldo para contribuir en el financiamiento de lo que se necesite (María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015). Las auxiliares de enfermería también llegaron acompañando a los campesinos y fueron un apoyo en toda la logística durante la permanencia en el parque de El Ejido (Amparo Zambrano (presidenta del Sindicato de auxiliares de enfermería del SSC, noviembre 2015).

Hasta el mediodía del miércoles 13 de enero se congregaron en el parque de el Ejido casi 5000 campesinos que, acompañados de funcionarios del IESS, iniciaron una marcha pacífica por las calles del centro de la ciudad hacia el Palacio de Carondelet, sede del gobierno (“Cientos de indígenas están en Quito desde ayer. Defienden Seguro Campesino”, *El Comercio*, 13 de enero de 1993). Encabezaron la movilización: dirigentes campesinos e indígenas; Fausto Dután, Presidente de la Comisión Permanente del SSC del Consejo Superior; Marcelo Rivadeneira, Director Nacional del SSC; dirigentes del Comité Central Unitario de Trabajadores del IESS, entre otros¹⁴⁶ (“Masivo reclamo de los indígenas”, *Hoy*, 14 de enero de 1993). Portaban pancartas alusivas a la defensa del IESS y del SSC y en contra del Gobierno¹⁴⁷. En el trayecto corearon una serie de consignas¹⁴⁸. Algunas en contra de la política de privatizaciones y neoliberal del régimen:

Únete afiliado, únete a luchar contra este gobierno privatizador.

Vocero: Afiliados al SSC. Todos: Presente.....Vocero: En contra de la privatización. Todos: Presente.

¹⁴⁵ El Sindicato Nacional del IESS apoyaba con diverso tipo de recursos. En este caso el Secretario General del sindicato dio el cheque de garantía por las carpas y demás insumos que les proporcionaron (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

¹⁴⁶ La prensa estuvo junto a los campesinos (fotografía). En *Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS*, compilado por Wilson Zapata, 31. Quito: Ediciones Especiales.

¹⁴⁷ “Movilización nacional en defensa del Seguro Social Campesino”, *Punto de Vista*, 18 de enero de 1993, No. 552, 6.

¹⁴⁸ Consignas (hoja volante). 1993. En *Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS*, compilado por Wilson Zapata, 62. Quito: Ediciones Especiales.

Sixto y Dahik estas leyes son nulas, nosotros somos gente y nos tratan como mulas.
Arrecha, arrecha, a rechazar el paquetazo del viejo caremazo.
El pueblo lo dice y tiene razón, si el viejo no razona, se queda sin calzón.

Otras consignas promovían la unidad y convocaban a sumarse a la lucha:

Vea, vea, vea, qué cosa más bonita, la gente organizada luchando por la vida
Únete afiliado, únete a luchar porque la salud es derecho popular
Ras, ras, ras con los campesinos no te meterás
Qué si, que no, el campesino se pasó
Ida, ida, ida, los campesinos unidos por la vida
Duro, duro, duro, mejor no se metan con el Seguro
A la lucha campesina, a la lucha y a la unión, que nosotros somos muchos y uno solo es el
ladrón.

Y otras, difundían aspectos de su plataforma de lucha:

Vocero: Por la creación del Banco del Afiliado. Todos: Presente
Vocero: Por el pago de la deuda del Estado al IESS. Todos: Presente
Arriba, abajo ¡Afiliados carajo!

La marcha no pudo ingresar a la Plaza de la Independencia, fuertes cordones policiales lo impidieron. Ante esta situación se desviaron y se concentraron en la Plaza de San Francisco copando completamente el histórico lugar. Una delegación conformada por dirigentes campesinos; Fausto Dután, Presidente de la Comisión Permanente del SSC del Consejo Superior del IESS; Luis Macas, Presidente de la CONAIE; Edgar Ponce, Presidente del FUT; Marcelo Rivadeneira, Director del SSC; Diego Maldonado, Presidente de ANESSE (Asociación Nacional de Empleados de la Seguridad Social del Ecuador), entre otros, fue recibida por el Ministro de Gobierno, Roberto Dunn Barreiro, en un primer momento y luego por el Primer Mandatario, Sixto Durán Ballén. Entregaron al Presidente un documento con su plataforma de lucha y solicitaron la destitución de la Ministra de Bienestar Social y Trabajo, Mariana Argudo Chejin (“Piden salida de la Ministra Argudo”, *Hoy*, 14 de enero de 1993; “Piden salida de doña

Mariana”, *Ultimas Noticias*, 14 de enero de 1993). Los puntos de la plataforma de lucha eran los siguientes:

- (1) Rechazo absoluto a que el SSC dependa del Ministerio de Salud Pública y a que el IESS y sus dineros pasen a manos privadas
 - (2) Representación de los campesinos en el Consejo Superior del IESS
 - (3) Abastecimiento oportuno de medicamentos y mejoramiento de los servicios de salud.
 - (4) Apoyo a la creación del Banco del Afiliado
 - (5) Exigir al gobierno y a los empresarios el pago de la deuda que mantienen con el IESS.
 - (6) Ampliación de la protección del IESS a la familia del afiliado.
 - (7) Pronta terminación de los hospitales en construcción en varias provincias del país.
 - (8) Oposición al Proyecto de Ley de Mercado de Valores
 - (9) Apoyo a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto del Sector Público y,
 - (10) Rechazo al programa de gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén.
- (“El 13 marcha indígena para exponer aspiraciones”, *El Universo*, 10 de enero de 1993).

El Presidente de la República aseguró que el IESS no será privatizado, pero que debe ser modernizado para que sea más eficiente. Respecto al SSC afirmó que será fortalecido. En franca contradicción con lo que había afirmado y reiterado la Ministra de Bienestar Social, el Primer Mandatario dijo:

El Gobierno Nacional no ha hablado de eliminar el Seguro Social Campesino o privatizarlo, sí hemos expresado la necesidad de modernizarlo y hacer más eficientes sus servicios. El Seguro Social tiene que modernizarse y hacerse más ágil (“Presidente marca liderazgo político”, *El Telégrafo*, 17 de enero de 1993).

Una vez concluida la reunión, los manifestantes marcharon hacia el Congreso Nacional donde fueron recibidos por el Presidente del organismo, Carlos Vallejo López. Allí reiteraron su rechazo a la intención de privatizar la seguridad social y de trasladar el SSC al MSP y presentaron los puntos de la plataforma de lucha de competencia de este organismo: reforma a la Ley de Seguridad Social para que el SSC tenga representación en el Consejo Superior del IESS, creación

del Banco del Afiliado, declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto, rechazo al Proyecto de Ley de Mercado de Valores. El primer dignatario del Congreso Nacional se comprometió a luchar junto a los campesinos para evitar la privatización del IESS, así como a gestionar la creación del Banco del Afiliado (“Evitará privatización del Seguro Campesino”, *Diario Expreso*, 17 de enero de 1993).

Mientras esto sucedía en la ciudad de Quito, en la mayoría de provincias del país, desde la noche del día anterior, se bloquearon las principales carreteras con el objetivo de paralizar todo tipo de transporte. La policía intervino en algunos lugares para desalojar los obstáculos y restituir el tránsito y tomó presos a algunos activistas. Además, en las capitales de provincia se hicieron concentraciones y marchas hacia las gobernaciones. Los campesinos exigieron dialogar con las autoridades para demandar que no se privatice la seguridad social y se mejoren los servicios. Delegaciones de dirigentes campesinos se trasladaron a la ciudad de Quito para participar en las marchas planificadas en esa ciudad (“Bloquearon vías en el país. Marcha indígena al Congreso”, *El Tiempo*, 13 de enero de 1993; “Multitudinaria marcha indígena”, *La Hora*, 13 de enero de 1993; “Protesta de campesinos”, *El Tiempo*, 13 de enero de 1993; “Sector rural defiende al Seguro Social Campesino y se opone a la privatización. Manifestación solidaria”, *El Comercio*, 14 de enero de 1993; “Protestas por proyecto de privatización del IESS. Bloqueadas varias vías”, *El Universo*, 14 de enero de 1993).

El paro en las provincias de Manabí y de Azuay, predominantemente campesinas, fue total. En la primera campesinos de diversos recintos bloquearon el tránsito no solo de las principales vías de transporte sino también de los caminos vecinales (“Protestas por proyecto de privatización del IESS. Bloqueadas varias vías”, *El Universo*, 14 de enero de 1993). Dos organizaciones fueron las que asumieron en esta provincia el liderazgo de la paralización: la Unión de Organizaciones de Campesinos de Manabí (UNOCAM), que aglutinaba sobre todo a las organizaciones del Norte de Manabí y la Unión Provincial de Organizaciones Campesinas (UPOCAM), que congregaba a las comunidades del Sur de la provincia. Anteriormente estas organizaciones se tomaron la Catedral de Portoviejo en la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena a la conquista española. En esta ocasión unieron sus fuerzas en la defensa del SSC (“Hoy se realiza jornada de protesta contra eliminación del seguro campesino. Movilización Campesina”, *Hoy*, 13 de enero

de 1993). Sus dirigentes Almagro Mera Quiroz y Jorge Loor, respectivamente, viajaron a Quito con delegaciones de dirigentes campesinos para sumarse a las marchas que se dieron en esa ciudad (“Por privatización del Seguro Campesino campesinos marcharán a Quito”, *El Diario Portoviejo*, 8 de enero de 1993; “Campesinos cerrarán vías”, *El Diario Portoviejo*, 12 de enero de 1993). En la segunda, se bloquearon caminos vecinales y puntos estratégicos de las carreteras de tal forma que la comunicación hacia el Sur, la Costa, la Amazonía y el Norte estuvo totalmente suspendida. En Cuenca, que estuvo totalmente aislada, marcharon más de dos mil campesinos de las principales comunidades de la provincia a los que se sumaron los empleados de la Regional del IESS de Cuenca y del Hospital del IESS. La marcha estuvo encabezada por directivos del IESS y del SSC. Se concentraron en el Parque Calderón frente a la Gobernación. Allí tomaron la palabra Esilda Cajamarca, presidenta de los afiliados al SSC del Azuay, y otros dirigentes quienes denunciaron las intenciones del régimen de privatizar la seguridad social, de atentar contra la autonomía del IESS, de transferir sus recursos a los bancos privados y de desmontar el sistema vigente basado en los principios de solidaridad y universalidad. Destacaron que el paro no fue inducido por nadie sino una respuesta de los beneficiarios a las intenciones privatizadoras del gobierno. Los medios de comunicación afirmaron nunca antes haber visto una movilización de esa magnitud (“Protesta de campesinos”, *El Tiempo*, 13 de enero de 1993; “Azuay aislado del país”, *El Mercurio*, 14 de enero de 1993).

En las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar e Imbabura de predominancia indígena, los pobladores del campo se tomaron las carreteras y marcharon en las principales ciudades. Las organizaciones indígenas de Chimborazo como la Unión de Comunidades Autónomas Indígenas del Ecuador (UCAIE) y la Federación de Indígenas de Chimborazo (FICH) coordinaron con anterioridad con las dirigencias de las comunidades de las provincias de Bolívar, Tungurahua y Cotopaxi para la realización del paro. Tuvieron el apoyo de la Unión Nacional de Educadores (UNE), entidad vinculada al MPD y de trabajadoras sociales, médicos y odontólogos del SSC. Mesías Usigña, perteneciente a la FEUNASSC, tuvo un papel preponderante en la organización del paro en estas provincias. Por su parte, dirigentes de la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICI) informaron a los medios, que el día martes 12 de enero cerca de 2000 indígenas viajaron a Quito para participar en las acciones que se desarrollaron en esa ciudad (“Hoy se realiza jornada de protesta contra eliminación de Seguro Social Campesino.

Movilización Campesina”, *Hoy*, 13 de enero de 1993). De igual forma cerca de 8000 indígenas y campesinos de Cotopaxi se habían desplazado hacia la capital (“Sector rural defiende Seguro Social Campesino y se opone a privatización. Manifestación solidaria”, *El Comercio*, 14 de enero de 1993; “Rechazan privatización del Seguro Social Campesino. 8000 indígenas se movilizaron”, *El Telégrafo*, 14 de enero de 1993). Similares acciones se dieron en las provincias de El Oro, Los Ríos, Guayas y Esmeraldas, Loja, Cañar, Morona Santiago y Pastaza (“Protestas por proyecto de privatización del IESS”, *El Universo*, 14 de enero de 1993; “Cierran vías en varios lugares”, *Hoy*, 14 de enero de 1993; “En medio de una serie de manifestaciones paro total en el Austro”, *Hoy*, 14 de enero de 1993).

La policía intervino en algunos lugares para desalojar los obstáculos y restituir el tránsito con éxito variable, pues los campesinos volvían a bloquear las carreteras (“Bloquearon vías en el país. Marcha Indígena al Congreso”, *El Tiempo*, 13 de enero de 1993). Resguardó puestos estratégicos en diversos puntos del país (“Multitudinaria marcha indígena”, *La Hora*, 13 de enero de 1993). En algunas localidades como Chone y Santa Elena se tomó presos a algunos activistas y dirigentes (“Rechazan privatización de seguro campesino. Marcha de protesta y cierre de carreteras”, *El Telégrafo*, 14 de enero de 1993; “Campesinos protestaron en Chone”, *El Diario*, 15 de enero de 1993). Marcelo Rivadeneira, director del SSC, denunció que el Ministerio de Gobierno, a través del Consejo Nacional de Tránsito, suspendió el transporte interprovincial para impedir que los campesinos lleguen a la ciudad de Quito. Cinco vehículos de transporte interprovincial que cubrían la ruta Ibarra – Quito fueron retenidos por la policía en el control de Tabacundo para evitar que lleguen a Quito. De igual forma, en el sector de El Chasqui varios buses fueron detenidos para impedir su llegada a la capital. En este caso se dieron enfrentamientos entre los viajeros y la policía, la cual utilizó bombas lacrimógenas e hizo algunos disparos (“Se realizó marcha en oposición a anunciada privatización del IESS. Campesinos a la defensiva”. *El Comercio*, 14 de enero de 1993; “Fueron impedidos de viajar a Quito”, *La Gaceta*, 16 de enero de 1993). También en la ciudad de Quito, el día anterior a la movilización, fueron detenidos cuatro funcionarios del SSC mientras pintaban leyendas alusivas a la marcha en el muro del Congreso Nacional (“Se realizó marcha en oposición a anunciada privatización del IESS. Campesinos a la defensiva”. *El Comercio*, 14 de enero de 1993). Las marchas fueron

pacíficas y la policía actuó con moderación, lo que permitió el despliegue de la movilización sin altos costos para los manifestantes ni para sus organizadores.

A nivel de las comunidades las movilizaciones fueron una oportunidad de integración y de fortalecimiento de los lazos de solidaridad y afecto entre los participantes. Todos estaban convocados por un motivo que compartían, pues todos sentían que algo propio les iba a ser arrebatado, se estaba atropellando un derecho y se amenazaba la única posibilidad de resolver sus problemas de salud. Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015, describe de la siguiente forma su participación en las movilizaciones:

Lo que yo me acuerdo es que nos comunicaban desde las oficinas creo, que va haber unas marchas. Nosotros no esperábamos ni mañana ni pasado, rápido ya, los cartelones, las malas noches, el café puro, las empanadas, el pan y el guineo para nosotros y a dormir donde tocaba. A ver nos vamos a organizar: tales personas van a quedarse aquí con la pancarta, después a tal hora bajan para acá y cerrábamos las carreteras. Ese tiempo nosotros cerrábamos de Norte a Sur, Este y Oeste. Por donde venía estaba el SSC: por acá por Sayausí, por acá por el Sur por Loja, por Tarqui por ahí, acá tenemos ...la Panamericana Norte en el Descanso, de ahí veníamos toda la gente y nos concentrábamos en la bomba de los choferes con tremendos cartelones y nos reuníamos a gritar y todo eso, de ahí nos dirigíamos por las calles, ya no tanto en las calles sino ahí nomás, a estar acostados, a quemar llantas que conseguíamos.

Al mismo tiempo durante los bloqueos de las carreteras desarrollaban actividades recreativas que las distraían, disfrutaban y convocaban a la unión como lo describen Cecilia Jimbo y Nube Valverde, afiliadas al SSC de una localidad del Azuay, al comentar que en su sector no se multaba a quienes faltaban a las movilizaciones:

En nuestro sector no (había necesidad de multas), decíamos vamos a luchar por nuestros derechos. Pasábamos bonito.... hasta tres días salíamos..... Veníamos hecho cucos a la casa (Nube Valverde (afiliada al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015).

Había compañeros que sabían tocar la guitarra, pero para nosotros que no dormíamos, ya ha de pasar un rato, pero para quien está teniendo la pancarta ¡Alce, estire rápido! Nosotros con la guitarra y el bombo, dale, en la fiesta ¡Qué marchas ni qué nada! Más era el gusto de salir de la casa unos cuantos días, el gusto de atajar las vías, quemar las llantas, saltar por las llamas, multas no era necesario, toditos estábamos allí (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015).

... Llevábamos a los guaguas, a los niños cargados y algunas compañeras llevaban los sombreros para tejer. Entonces decían: “yo solo gritando, solo parada, me da malos pensamientos. Traigo mi sombrero y sigo tejiendo”. Más que nada, les ha gustado a las compañeras salir a las marchas, a tomar su cafecito, aun cuando ya nos organizábamos: tal persona tiene que traer el balde de café, el pan, todo era de la organización, era de nosotros, entonces ahí ya no había plata ya se acabó todo, ya nos comimos...ya todo. Eso es doctora a las experiencias de mí, yo digo yo adoro y le quiero al Seguro (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015).

Se unían para responder colectivamente contra el agravio recibido, sobre el que habían conversado y analizado y en respuesta al cual habían decidido salir a protestar, acogiendo la convocatoria de los funcionarios y dirigentes. Al hacerlo y enfrentar al opositor sentían la necesidad de estar juntos ante las amenazas potenciales que toda acción colectiva conllevaba y disfrutaban de esa interacción. Compartían alegrías y temores, éxitos y fracasos. Construían una memoria colectiva. De esa forma se perfilaba un “nosotros”, que incluía a los afiliados y al personal operativo con quien compartían su cotidianidad, en quienes confiaban y quienes también participaban de la movilización, en contraposición con el otro que era el gestor del agravio, el Gobierno y los sectores para quienes la privatización del IESS representaba una ventaja (Cecilia Jimbo (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio , 2015; Betty Guerra (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; Miguel López (médico y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; Talía Cárdenas (médica

del SSC), en entrevista con la autora, julio 2015; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015).

Varios sectores expresaron su solidaridad con la Jornada Nacional de Lucha Campesina. Monseñor Luna Tobar, Arzobispo de Cuenca identificado con la Iglesia progresista, afirmó que la magnitud de la movilización del 13 de enero muestra que existe un “convencimiento popular” que debe ser escuchado y tomado en cuenta. Por otro lado, dijo que, si bien las privatizaciones pueden ser útiles en casos excepcionales, la mayoría de las veces quieren experimentar con la “necesidad de los demás, cosa que no merece el calificativo de humano”. Además, afirmó que, por lo constatado en Cuenca, que es una ciudad campesina, el SSC da un gran servicio. No se debe hablar solo de sus deficiencias sin dejar de analizar sus valores, porque haciendo un balance se puede afirmar que ha sido uno de los “grandes bienes que ha tenido el país” (“Monseñor Luna Tobar. Destaca éxito de paro”, *El Tiempo*, 14 de enero de 1993). Edgar Ponce, presidente del FUT, expresó su total respaldo a la marcha de los campesinos al Palacio de Gobierno en contra de la privatización del IESS y con su plataforma de lucha. Luis Macas, presidente de la CONAIE, dijo que los indígenas del país estaban dispuestos a realizar un nuevo levantamiento si se pretende privatizar el IESS y desaparecer el SSC transfiriéndolo al MSP. El SSC es “una migaja que los indígenas y campesinos tenemos este momento, pero que de alguna manera es una conquista del pueblo y nosotros no vamos a permitir que este desaparezca. Expresó su oposición a la privatización de los servicios como la salud, la seguridad social y la educación. Advirtió que se mantendrán vigilantes y en “pie de lucha”. Exigió además la libertad de los campesinos detenidos (“Indígenas amenazan”, *La Hora*, 14 de enero de 1993; J. Salazar, “Luis Macas : el Estado se encuentra en descomposición”, *Diario del Norte*, 24 de enero de 1993). A nivel local diversos gremios y organizaciones sociales como los empleados y trabajadores de la Universidad Técnica del Norte, Colegio de Odontólogos de Imbabura, la Federación Clasista de Trabajadores de Imbabura (FECTRIM), entre otros expresaron su solidaridad y respaldo a la medida de hecho (“FECTRIM apoya lucha campesina en defensa del Seguro Social”, *Diario La Verdad*, 13 de enero de 1993; “Empleados y trabajadores de la UTN respaldan al Seguro Social Campesino”, *Diario La Verdad*, 12 de enero de 1993; “Dice presidente del Colegio de Odontólogos: labor del Seguro Social Campesino es positiva”, *Diario La Verdad*, 13 de enero de 1993; “De empleados y

trabajadores de la UTN: Seguro Social Campesino recibe total respaldo”, *Diario del Norte*, 16 de enero de 1993; “CIAM Seguro Campesino debe mantenerse”, *El Diario*, 16 de enero de 1993).

Ante la magnitud de la movilización campesina a nivel nacional el Primer Mandatario afirmó que no se privatizará la seguridad social ni que se transferirá el SSC al MSP, todo lo contrario, se lo fortalecerá (“Intensa actividad cumplió Sixto. Presidente marca liderazgo político”, *El Telégrafo*, 17 de enero de 1993). De igual forma el Presidente de la Legislatura se comprometió a apoyar las tesis de los campesinos respecto a la seguridad social (“Evitará privatización del Seguro Social Campesino”, *El Diario Expreso*, 17 de enero de 1993; “Indígenas exigen juicio político a Ministra Argudo”, *Diario Expreso*, 15 de enero de 1993). Estos hechos fueron asumidos por los afiliados al SSC y los convocantes a la Jornada Nacional de Lucha como un triunfo. La gran movilización había surtido efecto, les había permitido constatar que tenían el poder para detener políticas que amenazaban las garantías para el ejercicio de sus derechos. Su voz había sido escuchada.

Sin embargo, la afirmación de Sixto Durán Ballén de que existía la necesidad de modernizar el IESS y la insistencia de varias autoridades del gobierno de avanzar en la política de privatizaciones generaba desconfianza. Por otro lado, el Presidente mostraba una aparente apertura al convocar a diversos actores para, conjuntamente, definir los lineamientos de esa modernización. A pesar de ello, la falta de efectividad de los diálogos a los que anteriormente había convocado a actores sociales, como los trabajadores, no despertaban muchas expectativas. En este contexto, los afiliados al SSC y los funcionarios del IESS sabían que la lucha solamente había comenzado. Esto lo verbalizó Luis Macas al decir que estarán vigilantes y que en caso de ser necesario organizarían un nuevo levantamiento indígena en contra de la privatización de la seguridad social. Al hacerlo el movimiento indígena asumía también como suya la lucha de los afiliados al SSC.

Los repertorios de acción que se desplegaron en la Jornada de Lucha Campesina del 13 de enero de 1992 revelaron que se había dado un aprendizaje e incorporación del tipo de acciones desarrolladas anteriormente por el movimiento indígena (Barrera 2001). Al igual que en sus levantamientos se dieron bloqueos de carreteras, concentraciones en las principales ciudades de

las provincias y una gran marcha y concentración en la ciudad de Quito, centro simbólico del poder político. En medio de la ciudad tomada se buscaba una reunión con las máximas autoridades del Estado donde se plantaban las reivindicaciones y se trataba de lograr acuerdos mientras se mantenía la movilización. Esto se hacía en la perspectiva de abrir una línea de diálogo con las autoridades, lo que implicaba el reconocimiento de este nuevo actor y permitía establecer una vigilancia del cumplimiento de los acuerdos, bajo la permanente amenaza de una nueva movilización. Al igual de lo sucedido con el Levantamiento Indígena de 1990, en esta ocasión la interpelación directa de los movimientos sociales al Estado dejaba totalmente de lado a los partidos políticos, como entidades mediadoras entre el Estado y la sociedad, con lo que el desgaste y deslegitimación del sistema político se profundizó.

Por otro lado, la magnitud de la paralización mostró, tanto a sus protagonistas como a la sociedad en su conjunto, el potencial movilizador de los afiliados al SSC, que según varios líderes campesinos era mayor que el de la CONAIE puesto que a más de los indígenas, convocaba a campesinos de la sierra y de la costa (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; Rodrigo Collaguazo (dirigente de CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con autora, mayo 2015). Esta evidencia, al mismo tiempo que empoderó a los afiliados del SSC los tornó un actor social valorado y apetecido por otros sectores sociales y políticos. En este contexto, varias organizaciones campesinas como la UPOCAM y la CEPOCA decidieron promover la conformación de la CONFEUNASSC, como organización alternativa a la FEUNASSC, apoyarla y actuar en alianza aunando esfuerzos en torno a un espectro de demandas más amplio, que a más de la defensa del SSC y de la no privatización del IESS, incluía una agenda agraria y campesina más integral en el marco de un proyecto político insurgente alternativo.

Un aspecto adicional que debe señalarse es que las bases que se movilizaron en la Jornada Nacional Campesina fueron, en un alto porcentaje, diferentes a las del movimiento indígena. Dos provincias campesinas y no indígenas fueron las protagónicas: Azuay y Manabí, lo que demuestra la especificidad de este movimiento, que no fue captada por la prensa del momento, al atribuir al movimiento indígena las acciones desplegadas. Además, los funcionarios del SSC y del IESS fueron parte de la movilización, siendo esto una particularidad adicional de la acción

colectiva de los afiliados al SSC, en este momento. El tipo de agravio al que respondió la acción colectiva contenciosa, así como la organización de la Jornada Nacional Campesina y su dinámica fueron particulares y en consecuencia, como producto de ella, se perfiló un sujeto social y político distinto al movimiento indígena pero que fue en alto grado mimetizado por este.

La CONAIE apoyó a la movilización y dio su respaldo y muchos de sus miembros se movilaron, en tanto afiliados al SSC. Esto alude a las diversas facetas de los individuos en la construcción de su identidad. Los indígenas participaban en las movilizaciones convocadas por la CONAIE en tanto pueblos, pero también en las del SSC como afiliados a este seguro. En cada una de las acciones colectivas se perfilaba una identidad particular y no excluyente de las demás. Existía una integración natural de la problemática del SSC en la de la comunidad indígena como un todo, en consecuencia, había un nexo casi genuino entre las organizaciones de los afiliados al SSC y las organizaciones indígenas y la CONAIE (Segundo Lanchimba (dirigente de los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, agosto 2015; Romelio Gualán (dirigente CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

El papel de las mujeres fue relevante en todos los niveles de la movilización. Como dirigentes, en muchos casos y como simplemente afiliadas en otros, garantizaron la comida, el abrigo y fueron un pilar en la decisión de que las familias participen con todos sus miembros. En el caso del SSC la mayoría de auxiliares de enfermería eran mujeres y vivían en las localidades, sus familias también fueron parte de estas movilizaciones. Cosa similar se dio con las trabajadoras sociales que también en casi su totalidad eran mujeres. Fueron pues engranajes claves de la movilización, anónimas pero sustanciales para que las jornadas prolongadas y los largos desplazamientos y marchas sean posibles (Amparo Zambrano (Presidenta del sindicato de auxiliares de enfermería), en entrevista con la autora, noviembre, 2015; María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con autora, octubre 2015; Marianela Ramos (médica del SSC), en entrevista con la autora, septiembre 2015; Zapata 1993).

Las vivencias en esta Jornada de Lucha Campesina hicieron más sólidos los nexos entre los afiliados al SSC y contribuyeron a la construcción de un “nosotros” en referencia con un “otro”, que se identificó claramente como el Gobierno Nacional y los sectores empresariales y banqueros

a quienes representaba y cuyos intereses promovía al impulsar la privatización de la seguridad social y para quienes el bienestar de los campesinos era secundario. Esta dimensión racional de la consciencia se desarrollaba en un contexto de emociones y afectos que funcionaban como el cemento que articulaba a los afiliados al SSC en un sujeto colectivo. A medida que se desplegaban las acciones contenciosas se construía una experiencia¹⁴⁹ y una memoria histórica, que los vinculaba y devenía en un referente común, al que tácitamente apelarían en acciones posteriores.

Los marcos interpretativos

La propuesta del gobierno de privatizar la seguridad social fue interpretada por las autoridades y funcionarios del IESS y del SSC, en particular, principales convocantes de la Jornada Nacional Campesina, como el desmonte de una seguridad social pública y obligatoria que hacía factible la solidaridad, aspecto fundamental para el financiamiento del SSC. La decisión de la Ministra de Bienestar Social de transferir el SSC al MSP era el inicio de este proceso. De hacerse realidad este traslado, el financiamiento del SSC estaría a merced de los escuálidos recursos estatales, lo que conduciría a todas sus unidades a un deterioro paulatino similar al que tenían las unidades rurales pertenecientes al MSP.

Las autoridades del IESS hicieron múltiples declaraciones en los medios de comunicación nacionales y locales en este sentido. El Director Nacional del IESS, Leoncio Andrade Corral, en varias ciudades que visitó por diversos motivos, afirmó lo siguiente: *“Es una terrible equivocación pensar que el SSC puede ser atendido privadamente, pues solo el IESS enfrenta solidariamente la atención médica de este sector”* (“Seguro privado no dará atención a campesinos”, *Diario Expreso*, 15 de enero de 1993). Para este funcionario las entidades privadas nunca estarían interesadas en hacerse cargo de un seguro basado en la solidaridad puesto que no les representaría lucro.

¹⁴⁹ E. P. Thompson define a la experiencia como “la respuesta mental y emocional, ya sea de un individuo o de un grupo social, a una pluralidad de acontecimientos relacionados entre sí o a muchas repeticiones del mismo tipo de acontecimiento” (Thompson 1981, 191). Surge al interior del ser social y es producto de la reflexión y pensamiento de los seres humanos.

La prensa se hizo eco del criterio de las autoridades del IESS respecto al impacto que tendría en el funcionamiento del SSC su privatización. En un editorial del periódico La Hora se dice lo siguiente:

La seguridad social campesina funciona prácticamente subsidiada ¿La empresa privada asumiría esta obligación en desmedro de las utilidades que son su finalidad específica? ¿Lo haría el Estado con su crónica desfinanciación y la carga imposible de lo que le debe al IESS? Es muy improbable y el Seguro Social Campesino si no se extingue de golpe, entraría en un proceso de irremediable agonía (“El Seguro Social Campesino”, *La Hora*, 14 de enero de 1993).

De esta forma se desmontaba el discurso de la Ministra de Bienestar Social, Mariana Argudo Chejin, quien afirmaba que con el traspaso de las unidades del SSC al Ministerio de Salud Pública no sucederá nada pues los aportes del Estado se mantendrían (“Indígenas: Piden salida de doña Mariana”, *Ultimas Noticias*, 14 de enero de 1993). No tomaba en cuenta que una parte fundamental del financiamiento del SSC provenía del aporte solidario de los afiliados al Seguro General Obligatorio. El discurso alternativo que motivó la movilización justamente enfatizaba en la importancia de este componente del financiamiento.

La solidaridad fue el valor que más se rescató de la modalidad de seguridad social vigente. No solo los funcionarios del IESS sino también los líderes sindicales y campesinos la defendían. La solidaridad permitía financiar el SSC y de esa forma hacer justicia con aquellos que producían los alimentos para toda la sociedad ecuatoriana y los subsidiaban. Como se afirma en la *Compilación sobre la Jornada Nacional Campesina en Defensa del IESS*, patrocinada por Fausto Dután, delegado del FUT al Consejo Superior:

Las propuestas privatizadoras del Gobierno quieren eliminar la solidaridad del Seguro Social, tal como se ha hecho en Chile Si se apropian del IESS los empresarios que lo ambicionan, el IESS dejará de ser una institución de servicio social para convertirse en una fuente de enriquecimiento privado. Esto es lo que ocurre con el Seguro Social de Chile, que hace unas décadas fue modelo en el continente (Zapata 1993, 8).

El modelo chileno, que fue promovido por el Gobierno como un modelo a emular, fue criticado y colocado como una antítesis de la solidaridad y la universalidad de la seguridad social por parte de los convocantes a la Jornada de Lucha Campesina.

Para Leoncio Andrade, la solidaridad era la base de un sistema que garantizaba la misma atención de salud a los campesinos y a los afiliados al Seguro General, aspecto fundamental para el ejercicio del derecho a la salud (S. Lindon, “Director General del IESS declaró en Loja, modernizar no significa privatizar”, *El Universo*, 20 de enero de 1993). Al respecto afirmó lo siguiente:

Al momento la población campesina afiliada es de 800 mil personas, las mismas que reciben atención médica por 300 galenos en los diversos dispensarios; a más de ello son atendidos en los hospitales del IESS, en todo el país, pues la filosofía del Instituto no establece diferencias, dando el mismo tratamiento tanto al gerente de un banco como al afiliado campesino (“Seguro privado no dará atención a campesinos”, *El Diario*, 18 de enero de 1993).

Eloy Palacios Espinoza, Coordinador Regional del SSC, asentado en la ciudad de Cuenca, también hizo declaraciones a los medios de comunicación donde dijo que la idea de pasar el SSC al MSP es de aquellos que consideran que los “de poncho y sombrero” no pueden atenderse en los hospitales del IESS. Para este funcionario aceptar ese criterio significaría retroceder a la época colonial cuando existían hospitales para los indios y otros para los blancos (“Varias cosas deben cambiarse en el IESS”, *El Mercurio*, 15 de enero de 1993).

A través del discurso tanto del Director General del IESS como del Coordinador Regional del SSC, el paso del SSC al MSP significaba negar el derecho de los campesinos e indígenas a una atención de salud similar a la de los demás ciudadanos del Ecuador. Era desconocerlos como iguales a la población urbana, que se atendía en las unidades del IESS y condenarlos a una atención en la red del MSP de muy mala calidad y cuya referencia a unidades de mayor complejidad era casi imposible.

Para los líderes campesinos las intenciones del gobierno significaban eliminar el único recurso con el que contaban para resolver sus problemas de salud. El SSC como un régimen de

aseguramiento especial de la seguridad social les permitía ser referidos a los servicios de segundo y tercer nivel de alta capacidad resolutoria del IESS, donde problemas complejos y muy costosos habían sido resueltos. Esta experiencia contrastaba con lo que sucedía en las unidades del MSP que estaban desabastecidas y desde las cuales la referencia a centros especializados era casi imposible por las barreras económicas, geográficas y culturales que existían¹⁵⁰. El SSC “no prestaría los mismos beneficios en caso de ser transferido al MSP” alertó Almagro Mesa, presidente de la UNOCAM y presidente del Frente de Defensa del Seguro Social Campesino (“Campesinos no permitirán privatización del Seguro”, *El Diario*, 16 de enero de 1993). Los campesinos afirmaban que:

Sin que les de vergüenza, ... los gobernantes plantean que el Seguro Social Campesino y sus 500 dispensarios médicos pasen a depender del MSP, que bien sabemos no tiene presupuesto suficiente para atender sus propias necesidades, peor para hacerse cargo de los dispensarios del SSC... Quieren en definitiva que desaparezca el SSC y si es posible todo el IESS (“De campesinos de todo el país. Marcha nacional en defensa del IESS”, *El Diario del Norte*, 12 de enero de 1993).

Se podría decir que estaban ante una disyuntiva entre la vida y la muerte. Optaron por la primera y por ello se movilizaron. Pero fueron más allá, porque en la misma línea de las autoridades y funcionarios del SSC, concebían el acceso a la atención de salud y a las prestaciones sociales que garantizaba el SSC un derecho, no una dádiva, ni una caridad. En función de esta interpretación¹⁵¹ los líderes campesinos que llegaron a Quito afirmaron: “*El mayor logro del SSC constituyó haber rebasado la noción de caridad, beneficencia, paternalismo estatal para convertirse en un derecho que no solo ha significado avances en el ámbito prestacional sino en el desarrollo de los pueblos*” (“Si privatizan el IESS. Amenazan nuevos paros”, *El Diario*, 17 de enero de 1993). En el mismo sentido Jorge Loor, presidente de la UPOCAM, planteaba el reclamo de “*la atención médica como un derecho del pueblo*” (“Campesinos cerrarán vías”, *El Diario*, 12 de enero de 1993).

¹⁵⁰ Este aspecto está ampliamente analizado en el capítulo en el que se aborda la dimensión micro de la acción colectiva.

¹⁵¹ Según Ann Kane (1997) la interpretación es un proceso que media entre la estructura de significación y la construcción de significado. Los marcos analíticos elaborados por los líderes de las organizaciones o instituciones o por sus intelectuales orgánicos son interpretados por los participantes de una acción colectiva, desde su experiencia particular y solo entonces cobran sentido y se vuelven movilizados.

Esta elaboración del significado de las propuestas del gobierno para los afiliados al SSC, realizada por sus líderes y por los funcionarios del IESS y del SSC, fue un insumo muy importante en la definición del agravio, que hicieron los afiliados a nivel de las localidades y a la cual otros elementos de su vivencia cotidiana fueron añadidos. La aplicación de la política de aseguramiento del SSC había generado lazos y nexos entre los afiliados y con el equipo operativo de los dispensarios. Se había desarrollado un sentimiento de pertenencia y de propiedad respecto al SSC. Por ello, a más de la amenaza que para sus vidas significaba la desaparición del único servicio de salud con el que contaban, sintieron que se les arrebataba algo que era suyo. Lo habían construido conjuntamente y eran activos participantes de la ejecución del programa. En el agravio del gobierno confluían dos aspectos: la negación de su derecho a la atención de salud y con ello de su derecho a la vida y la expropiación de algo que pertenecía a la comunidad.¹⁵² Este sentido tuvieron las declaraciones que hicieron varios dirigentes campesinos a los periódicos *El Mercurio* y *La Verdad*:

No permitirán que les sean arrebatados más de 500 dispensarios médicos que actualmente tiene el Seguro Campesino, tampoco el derecho a la salud, la jubilación ni otros beneficios (“Marcha campesina”, *El Mercurio*, 14 de enero de 1993). El Seguro Social es de los campesinos, indígenas y trabajadores.... (“Hoy marcha nacional de afiliados al Seguro social Campesino”, *La Verdad*, 13 de enero de 1993).

En este contexto y ante la inminencia de la situación, la única alternativa era movilizarse para lograr que el Gobierno se retracte y no toque al SSC, como lo afirmó Leoncio Andrade Corral, Director General del IESS: “*El SSC es un servicio que debe ser defendido a toda costa por los beneficiarios que son miles de gentes que viven en el sector rural ...*” (“Hoy marcha nacional de afiliados al Seguro Social Campesino”, *La Verdad*, 13 de enero de 1993). La voz de los campesinos solo podía escucharse a través de la acción colectiva contenciosa puesto que los canales formales del sistema político vigente estaban cerrados para ellos. Eloy Palacios, Coordinador Regional del SSC, pone en evidencia este particular en una carta enviada al Comité Central de Afiliados al SSC que dice lo siguiente:

¹⁵² La construcción de este sentimiento y de los sentidos que subyacieron a la movilización y el papel de la política de aseguramiento en este proceso se detalla en el capítulo que aborda el nivel micro de la acción colectiva.

A nombre de quienes hacemos el SSC, tengo el agrado de dirigirme a ustedes para expresar nuestros más sinceros agradecimientos y felicitaciones, por la brillante manifestación de consciencia y organización demostrada en la jornada de lucha por la supervivencia del SSC, realizada el día miércoles 13 de enero de 1993, con lo cual el Gobierno Nacional deberá pensarlo muchas veces antes de tomar una drástica medida que vaya en contra de los intereses de los campesinos de nuestra Patria. Creemos que lo logrado hasta aquí no debe transarse, sino más bien aprovechar la coyuntura para radicalizar el proceso y avanzar hacia el mejoramiento y ampliación de los servicios, motivo central que justificaría no solo ésta sino todas las manifestaciones y medidas de fuerza posible.

Tenemos amplia confianza en la organización campesina y su capacidad de movilización por lo tanto estimamos que pueden avecinarse días mejores, para la ampliación efectiva de los beneficios a los que tienen derecho, por ser uno de los sectores más explotados de la sociedad el campesinado.

Reiterando una vez más los agradecimientos y felicitación por la efectiva y comunitaria participación realizada, hacemos un llamado a permanecer alerta y vigilantes por si fueran necesarias nuevas demostraciones de fuerza para salvaguardar los legítimos derechos de quienes son beneficiarios del SSC ¹⁵³.

En el caso de los funcionarios del IESS y del SSC varias eran las interpretaciones, que surgían ante la posible privatización y que les inducían a movilizarse. Por un lado, una convicción y un compromiso con el bienestar de los sectores más desposeídos del país, como eje de un proyecto de sociedad más equitativo y humano enmarcado en un ideario socialista¹⁵⁴. Por otro, también mediaba la amenaza que la privatización significaba para su estabilidad laboral y para sus condiciones de trabajo. Esto convocó a todas las organizaciones sindicales y gremiales del IESS. La estrategia discursiva que aplicaron se centró en la defensa de la autonomía de la institución, viejo valor reivindicado desde la década del cuarenta¹⁵⁵ y que constó como uno de los puntos de la plataforma de lucha.

¹⁵³ Circular No. 002, 21 de enero de 1993. En *Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS*, compilado por Wilson Zapata, 139. Quito: Ediciones Especiales

¹⁵⁴ Dirigentes y miembros del Sindicato Nacional del IESS, de ANESSE y de otros sindicatos, así como Fausto Dután, Presidente de la Comisión Especial del SSC pertenecían al Partido Socialista Ecuatoriano.

¹⁵⁵ Este tema ya aparece en la agenda del Segundo Congreso de delegados de afiliados a la Caja del Seguro realizado en Agosto de 1947 (Nuñez 1992, 247).

Los marcos interpretativos, a más de delinear el agravio y la afrenta en respuesta a la cual se movilizaron, identifican al oponente que en este caso eran el Gobierno y los empresarios interesados en los recursos del IESS y en el negocio de la seguridad social. Varias pancartas exhibidas durante la marcha denunciaban que “*el Gobierno, los empresarios privados quieren llevarse la plata de los afiliados el IESS para enriquecer más a los dueños de los Bancos*” (“Se realizó marcha en oposición a anunciada privatización del IESS. Campesinos a la defensiva”, *El Comercio*, 14 de enero de 1993). De igual forma en un documento introductorio de la Compilación sobre la Jornada Nacional Campesina, realizada por Zapata (1993) se afirmaba lo siguiente:

En el mundo moderno ¿A quién le preocupa el ahorro, su destino y su rendimiento económico? Exclusivamente a quienes pueden invertirlos o usarlos mientras permanecen como ahorros; es decir, al capital financiero. Pero ¿Será el capital financiero nacional? Las evidencias dicen que quien realmente está detrás de todo esto es el capital financiero internacional.....Es el discurso de fin de siglo, propio del capital financiero, que le interesa los ahorros de los trabajadores... (Zapata 1993, 10).

Dentro del Gobierno se identificaba como los principales promotores de la privatización de la seguridad social al Presidente y Vicepresidente de la República y a la Ministra de Bienestar Social y Trabajo, Mariana Argudo Chejin, cuya salida y censura fue reiteradamente pedida por los campesinos y trabajadores que participaron en la movilización (“Piden salida de ministra Argudo”, *Hoy*, 14 de enero de 1993; “Piden salida de doña Mariana”, *Ultimas Noticias*, 14 de enero de 1993).

El papel del Estado en el momento de predominio institucional de la fase pública de la acción colectiva de los afiliados al SSC

En este momento de la fase pública del desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC el papel del Estado fue preponderante por varios motivos:

En primer lugar, las autoridades del IESS y del SSC fueron los convocantes de la movilización, participaron activamente en la misma y fueron voceros privilegiados en la construcción de los

marcos interpretativos que dieron sentido a las acciones que desplegaron. El elemento clave gracias al cual fue posible que funcionarios de alto nivel, de libre remoción, se expresasen en contra de la posición de la Ministra de Bienestar Social, quien presidía el Consejo Superior del IESS, sin temor a represalias en lo inmediato era la autonomía del IESS, consagrada en la Constitución y en la Ley, ejercida por los funcionarios de la institución y reconocida, valorada y aceptada por la sociedad en su conjunto. Gracias a ella el IESS tenía una dinámica propia y diferente a la del Ejecutivo. Otro aspecto, que muy probablemente contribuyó a la existencia de ese margen de acción de las autoridades y funcionarios del IESS, era el carácter tripartito de la conformación de los órganos de dirección de esta entidad, donde el Gobierno contaba solamente con dos delegados que eran parte del Ejecutivo. Las otras vocalías del Consejo Superior del IESS representaban a los empresarios y artesanos y, a los trabajadores públicos y privados. En consecuencia, el IESS era una entidad pública pero no estatal, no dependiente del ejecutivo, donde cada actor llegaba con un poder específico. La institución expresaba ese encuentro de poderes en constante confrontación, negociación y generación de alianzas y consensos. Uno de estos últimos se logró en la lucha contra la privatización del IESS que implicaba la desaparición del SSC y el desmonte de la solidaridad como principio de su funcionamiento.

En segundo lugar, el trabajo de los miembros de los equipos operativos del SSC fue de vital importancia para organizar todas las acciones que desarrollaron los campesinos tanto a nivel local como a nivel de la ciudad de Quito. El nexo que se había creado entre estos y los dirigentes y afiliados del SSC, a lo largo de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, hizo que se movilizasen como un solo cuerpo. En este proceso los funcionarios del estado canalizaron recursos financieros provenientes de sus aportes, logísticos de diverso tipo y uno muy valioso que fue el de la información veraz y oportuna sobre las decisiones que estaban tomándose en el Gobierno respecto a la seguridad social.

En tercer lugar, fue muy importante el papel de los sindicatos y asociaciones de trabajadores del IESS. Convocaron a la movilización, fueron parte activa de ella y contribuyeron también con recursos económicos y logísticos. Esto fue posible debido al tipo de régimen político vigente que permitía la organización autónoma de los trabajadores y empleados del sector público.

En cuarto lugar, los núcleos socio-estructurales cotidianos, que se habían constituido a lo largo de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, devinieron en redes de micromovilización. Estas se activaron ante la amenaza de pérdida del SSC, único recurso seguro para resolver sus necesidades de salud y ejercer su derecho a la salud y se proyectaron, a través de las organizaciones de los/as afiliados/as del SSC, con el apoyo de los funcionarios del SSC y del IESS de los diversos niveles jerárquicos y en alianza con las organizaciones sindicales de trabajadores del IESS, en la escena pública nacional. Por ello se define a esta fase de la acción colectiva de los afiliados al SSC como la del predominio institucional.

Si la identidad colectiva es el proceso de construcción de la acción colectiva, como lo plantea Melucci (1995), se encuentra en permanente construcción. En esta fase la forjaban tanto los afiliados como los funcionarios del SSC que se involucraron en la acción colectiva contenciosa. En este momento se trataba de un movimiento que se perfiló en la interface entre el aparato del Estado y la sociedad civil. Un régimen político permeable que permitía la constitución de actores sociales y políticos autónomos, como los sindicatos y asociaciones del IESS, dentro de las estructuras estatales, fue muy relevante en la génesis de esta acción colectiva y en su desarrollo en este período.

4.2.2 La fase de transición hacia la autonomización del actor

La Jornada Nacional de Lucha en defensa del IESS tuvo tres efectos en la dinámica del desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC. Por un lado, al poner en evidencia el potencial movilizador de los afiliados al SSC, organizaciones campesinas provinciales miembros de la Coordinadora Nacional Campesina decidieron apoyar y potenciar este proceso, a través de la gestación de organizaciones provinciales de afiliados al SSC que más tarde darían origen a la CONFUNASSC - CNC. También desde las organizaciones indígenas el apoyo a la lucha de los afiliados al SSC se hizo más explícito y se establecieron nexos más estrechos con sus organizaciones. Por otro lado, el éxito de la jornada de Lucha expresada en la capacidad que tuvieron de paralizar a la totalidad del país, de forzar al diálogo a las máximas autoridades del Ejecutivo y del Legislativo y de lograr el compromiso de éstas de no privatizar el IESS y de respetar y fortalecer al SSC generó en los protagonistas un sentimiento de autoconfianza y un auto reconocimiento como actores con capacidad de incidencia en las políticas nacionales, lo que

potenció el proceso de construcción de su identidad colectiva¹⁵⁶. En tercer lugar, se amplió el espectro de alianzas a otros actores sociales que también se movilizaban en contra de las políticas neoliberales del gobierno de Sixto Durán Ballén. De esta forma la Jornada de Lucha Campesina en defensa del IESS y del SSC propulsó al movimiento de los afiliados al SSC a una nueva fase de construcción de su identidad colectiva caracterizada por una paulatina independencia de la iniciativa institucional respecto a la movilización y por la inserción en un campo de alianzas más amplio, en torno a un proyecto político alternativo.

En este nuevo período, que va desde febrero de 1993 hasta fines de 1995, los afiliados al SSC protagonizaron una multiplicidad de acciones públicas en contra de la privatización del IESS y de la consecuente desaparición del SSC, en un contexto de activación social generalizada en rechazo al programa de modernización del Estado. A lo largo de este proceso la estrategia política que puso en marcha el gobierno para contar con el marco jurídico y normativo necesario y con una legitimidad mínima que viabilice sus propuestas fue paulatinamente desmontándose. En esa situación recurrió como último recurso a la convocatoria de una consulta popular que se llevó a cabo el 15 de noviembre de 1995. Este plebiscito puede ser considerado un momento emblemático de esta fase en tanto representó un punto de inflexión en la orientación del movimiento de los afiliados al SSC y en la construcción de su identidad colectiva.

A continuación, se describirá la estructura de oportunidades políticas que permitió el desarrollo de las acciones públicas mencionadas y la consulta popular de 1995, para luego analizar los repertorios prevalecientes en las mismas y los marcos interpretativos que se construyeron a fin de mirar qué papel tuvo el Estado en la conformación de todos estos elementos.

La estructura de oportunidades políticas

Durante el período comprendido entre febrero de 1993 y diciembre de 1995 el contexto de oportunidades políticas, que hizo posible el surgimiento de la Jornada Nacional de Lucha,

¹⁵⁶ Es importante tener presente que, si la identidad colectiva es el proceso de construcción de la acción colectiva, según Melucci (1995), ésta no solo se da en la fase pública sino también durante la fase de latencia. La autoconfianza que generó la sensación de éxito después de la Jornada Nacional de Lucha Campesina, potenció ese proceso de construcción a nivel micro, espacio al que se replegaron después de la acción pública. El punto de partida para una nueva movilización sería distinto.

descrita en la sección anterior, se mantuvo con ciertas particularidades que se describen a continuación.

En primer lugar, la división entre los grupos empresariales- financieros de la Costa, que apoyaron al partido Social Cristiano y los de la Sierra, que estuvieron con el binomio triunfador del PUR, se siguió expresando en una permanente pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin contar con una mayoría legislativa que respalde sus propuestas, el gobierno tuvo que negociar, en cada ocasión, los votos necesarios para la aprobación de los marcos legales requeridos para avanzar en su programa de acción. Para ello recurrió a la compra de consciencias utilizando todo tipo de recursos. Fue evidente la negociación de cuotas en la nominación de miembros del gabinete, así como en el proceso de conformación de la Corte Suprema de Justicia. Estas prácticas produjeron el rechazo de la ciudadanía y contribuyeron cada vez más a la deslegitimación del sistema político.

Las mayorías conformadas en estas condiciones fueron frágiles y volátiles, no expresaban la consolidación de un acuerdo político que suscriba las transformaciones propuestas. La situación se agudizó a partir de las elecciones de 1994, que significaron un duro golpe para el partido de gobierno puesto que su bloque de legisladores bajó de 12 a 2 diputados, los cuales posteriormente se integraron al Partido Conservador Ecuatoriano. A diferencia de esto, el bloque del Partido Social Cristiano creció de 21 a 26 diputados con lo que este se mantuvo como la fuerza mayoritaria del Congreso, seguida del PRE con 11 diputados. Esta división de la derecha política y económica del país, la cual en términos generales suscribía la reforma neoliberal, pero no lograba ponerse de acuerdo respecto al reparto de sus beneficios, dejó al gobierno también huérfano de un apoyo social a sus propuestas de transformación (Barrera 2001). Esta situación empeoraba debido al casi nulo apoyo popular. Los impactos negativos de la aplicación de las medidas de ajuste y de la política de achicamiento del Estado, en las condiciones de vida de los sectores populares y medios de la población, aunados a la incapacidad del gobierno para dialogar con los sectores afectados y modular el rumbo de sus políticas, enfilaba un mayor número de actores en la oposición. Durante estos años se vivió una total crisis de hegemonía en medio de la cual floreció la acción colectiva contenciosa.

En segundo lugar, durante este período la lucha de los trabajadores y empleados públicos en contra de las políticas de privatización se intensificó y se incorporaron a la misma una amplia gama de actores sociales, con los cuales se generaron espacios de confluencia en torno a plataformas unificadas y estrategias de acción coordinadas. El movimiento indígena fue parte de este proceso y devino su referente, al incorporar a su agenda étnica y de clase la lucha contra el modelo neoliberal, como se ratificó en el IV Congreso de la CONAIE realizado en diciembre de 1993, donde se aprobó una línea de oposición radical al proyecto neoliberal y al Gobierno de Sixto Durán Ballén (Barrera 2001). La participación de los afiliados al SSC en estos espacios y su alianza con los sindicatos públicos, en particular con el de los trabajadores del IESS y con el movimiento indígena, con el cual compartía las bases comunitarias y mantenía nexos a través de los intelectuales orgánicos del proyecto insurgente, que durante casi dos décadas habían desarrollado un trabajo de incidencia tanto en las organizaciones indígenas como en las campesinas, representaron una oportunidad para el desarrollo y proyección de su propia acción colectiva. Brockett (1991) afirma que los grupos de apoyo o aliados actúan como catalizadores de la acción colectiva contenciosa de los campesinos porque alteran la estructura de las oportunidades políticas a su favor. Lo importante muchas veces no es la intención de cada uno de estos sino las consecuencias de su movilización en las relaciones de poder que rodean a los grupos subalternos en cuestión.

Estos procesos de activación y confluencia de actores sociales fue una reacción a las políticas de privatización anunciadas e implementadas por el gobierno. A menos de un mes de la Jornada Nacional de Lucha protagonizada por los afiliados al SSC y a pesar de los acuerdos y compromisos a los que se llegaron en esa ocasión, el 8 de febrero de 1993, Alberto Dahik, en calidad de Presidente encargado, envió al Congreso Nacional el Proyecto de la Ley 50/1993, de 21 de diciembre de 1993, de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada (Registro Oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993), cuyo objeto era establecer la normativa para regular “la racionalización y eficiencia administrativa, la descentralización, desconcentración y simplificación, la prestación de servicios públicos, actividades económicas y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y los procesos de enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la Ley” (Art. 1), con la

finalidad de mejorar la eficiencia del aparato del Estado a través de la participación del sector privado (Arts. 4 y .6). Además, institucionalizaba el Consejo Nacional de Modernización, órgano encargado de llevar adelante todo este proceso y se otorgaba al Presidente de la República facultades extraordinarias para decidir sobre el proceso de modernización. De esta forma el gobierno ratificaba su propósito de seguir adelante con su propuesta de reforma del Estado sin modificación alguna.

La intención del Presidente encargado era que este proyecto sea debatido en el pequeño espacio de la Comisión Legislativa Permanente del Congreso (Acosta y Ojeda 1993). No interesaba un debate más amplio, ni siquiera en un Congreso Extraordinario y mucho menos con los actores sociales, a pesar de la trascendencia que tenía para la sociedad, según sus autores, ya que respondía a un reto histórico que:

...va mucho más allá de buscar la elevación del nivel de vida de nuestro pueblo. Necesitamos urgentemente devolverle al ciudadano ecuatoriano la fe en su país, la fe en un sistema que le permita usar su libertad, su creatividad y su deseo de aportar a la sociedad y no la desesperanza en un sistema que lo atrapa en la ineficiencia, en el paternalismo y en la trama burocrática (Exposición de motivos para el Proyecto de Modernización del Estado citado por Acosta y Ojeda 1993, 27).

Daban de hecho la aprobación del Proyecto por parte del Congreso, pues contaban con los acuerdos que se habían logrado con el bloque Social Cristiano y la Democracia Popular, por lo que no les interesaba un debate nacional ni consideraban necesaria una consulta popular para legitimarlo¹⁵⁷. Seguros de su rápida aprobación, en enero de 1993 vio la luz un documento preparado por el CONAM titulado “Programa Estratégico de Modernización del Estado” donde puntualizaban los siguientes requisitos, que deberían cumplirse para que el programa de privatizaciones tenga éxito:

- (1) Fortalecer la confianza de los agentes económicos mediante un marco jurídico claro que defina las directrices del proceso de privatizaciones y la consistencia de éste con las

¹⁵⁷ “Manejo del poder”, *Punto de Vista*, 24 de febrero de 1993, No.557, 2.

demás reformas económicas aplicadas por el Gobierno, específicamente las orientadas a modernizar el mercado de valores, a fortalecer la libre competencia mediante una ley antimonopolios, a liberalizar la inversión extranjera, a flexibilizar el mercado laboral y a regular la operación de las empresas y servicios estatales.

- (2) Legalidad del proceso
- (3) Transparencia y equidad en el proceso
- (4) Administración técnica y profesional que se garantizará a través de la estructura del Consejo Nacional de Modernización.
- (5) Limitación en el crecimiento empresarial del Estado para de esa forma incentivar la intervención privada en áreas que anteriormente eran de responsabilidad y exclusividad del éste, a fin de que no afronten una competencia que no puedan superar.
- (6) Redefinición de los objetivos de las empresas del Estado en función exclusiva de su rentabilidad. Todas las otras funciones que les fueron asignadas en el pasado tales como otorgar subsidios, generar empleo, velar por el desarrollo de regiones específicas serán abordadas por otros canales. Se separa el rol empresarial del subsidiario del Estado. La gestión de estas empresas, mientras se mantengan como propiedad del Estado, se ajustará a los patrones de funcionamiento privados.
- (7) El proceso de privatización tendrá costos sociales de dos tipos. Por un lado, se dará una elevación del precio de los bienes y servicios generados por las empresas, como producto de disminución o eliminación de los subsidios. Por otro, como resultado de los procesos de racionalización de la gestión de las empresas estatales se generará desocupación, se reducirán los salarios reales y habrá una pérdida de ciertos beneficios por la redefinición de las condiciones de trabajo. A fin de evitar que esta situación menoscabe el apoyo político al programa se pondrá en funcionamiento un programa social financiado por el Fondo de Desarrollo Social, que se capitalizará con los ingresos generados por la venta de los activos estatales. Este programa contemplará el pago de indemnizaciones, la creación de bolsas de trabajo, de programas de empleo de emergencia, entrenamiento laboral y programas para pequeños empresarios. Además, para los sectores más afectados por la elevación de las tarifas de los servicios se contempla la implementación de programas transitorios de transferencias directas (Acosta y Ojeda 1993, 30 - 32).

De esta forma quedaba trazada con claridad la trayectoria del proceso de modernización que el Gobierno se encontraba ya implementando. Se explicitaba la concepción de las políticas sociales como medidas de compensación transitoria, dirigidas a las víctimas de los procesos de modernización estatal a través de programas focalizados y no como palancas de desarrollo humano. En este contexto, la seguridad social era vista como un negocio, a través del cual se accedía al mayor ahorro nacional y se lo ponía a disposición de los grupos financieros nacionales y transnacionales, dejando en segundo plano los objetivos sociales para los que había sido creada.

Al mismo tiempo que se formalizaban los marcos normativos de la privatización el gobierno tomaba medidas para aplicar políticas de recorte del tamaño del Estado. Anunció la reducción a mediano plazo de un 30% de la planta de funcionarios públicos, la cual según la Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) llegaba a 350.000 empleados. Con este objetivo a inicios de 1993 el gobierno dispuso la salida de todos los funcionarios a contrato, que ascendían aproximadamente a 25000 personas. La Ley de Presupuesto, recientemente aprobada, permitía desvincularlos mediante mecanismos de compra de renuncias o de supresión de partidas. Ya desde fines de diciembre de 1992 este proceso se había iniciado: el Fondo Nacional de Pre-inversión (FONAPRE) desapareció y el Ministerio de Finanzas no renovó los contratos de 118 empleados y 58 jornaleros. A inicios de febrero de 1993 las instalaciones de la central de la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), que proporcionaba alimentos a bajo costo a los sectores populares, fueron cerradas y su red de almacenes a nivel nacional estaban desabastecidos, en la perspectiva de su liquidación total. De igual forma en diversos ministerios y entidades públicas se dio inicio con la reingeniería de procesos, a través de la cual se redefinía el tamaño de la planta de servidores públicos que se requería para racionalizar la gestión que implicaba venta de renuncias y hacerla más eficiente ¹⁵⁸.

Por otro lado, el CONAM difundía sin ambages la lista de las empresas públicas con las que se iniciaría la privatización: EMETEL, Ecuatoriana de Aviación y los puertos (Acosta y Ojeda 1993). Posteriormente esta misma entidad añadió a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, INECEL, Petroecuador y varias industrias del ejército. No existía un acuerdo entre los altos

¹⁵⁸ “Empleados públicos en la cuerda floja: Finanzas da el campanazo”, *Punto de Vista*, 1 de febrero de 1993, No. 554, 12.

personeros del gobierno respecto a cuáles serían las primeras. Además, muchos de ellos puntualizaron la necesidad de reformar la Constitución para viabilizar los procesos de privatización de aquellas que manejaban los recursos estratégicos del Estado (Acosta y Ojeda 1993). En cuanto a la seguridad social Pablo Lucio Paredes, Secretario General del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), en un seminario auspiciado por la AID (Agencia Internacional de Desarrollo), presentó la propuesta de que se creen empresas mixtas en las que participen las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). El gobierno difundía un discurso según el cual la privatización era la única alternativa de modernización que permitiría superar la mala calidad de los servicios públicos, la ineficiencia, la corrupción y hacía posible acabar con los indebidos privilegios que tenían los trabajadores y empleados de las instituciones públicas (Acosta y Ojeda 1993).

Este panorama se complementaba con la política fiscal restrictiva que el gobierno había puesto en marcha y que se traducía en la reducción de los presupuestos asignados a las entidades públicas. Respecto a 1992 el presupuesto de 1993 se había reducido en un 5,8%. Todos los sectores disminuyeron su asignación presupuestaria excepto transportes y lo correspondiente al pago de la deuda pública que correspondía al 31,8% del total del presupuesto del Estado. La disminución en las áreas sociales fue del 9,7% destacándose Bienestar Social que disminuyó en un 23,6% y Salud / Desarrollo Comunitario en un 27,5% (CAAP 1993, 30). Por otro lado, debido a que la nueva Ley de Presupuestos disponía que todos los presupuestos debían ser aprobados por el Ministerio de Finanzas, incluso los de las entidades autónomas como Universidades, Escuelas Politécnicas y el IESS, entre otras, en la mayoría de los casos fueron recortados y su asignación fue retrasada.

Ante esta situación las organizaciones de trabajadores del sector público no tardaron en reaccionar. Los sindicatos de varias de las empresas estatales protagonizaron manifestaciones públicas de rechazo a la Ley de Modernización y contra el atraso y recorte de las asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas¹⁵⁹, que era visto como una estrategia para lograr el respaldo ciudadano a los procesos de privatización, ante el deterioro de la calidad de los

¹⁵⁹ A partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto el Ministerio de Finanzas tenía la potestad de aprobar los presupuestos y disponer la asignación de recursos de todas las entidades públicas, inclusive de las autónomas.

servicios público producto de la escasez de recursos. En enero de 1993 los trabajadores y empleados del Ministerio de Finanzas hicieron un paro de actividades, que tuvo el apoyo de todas sus dependencias a nivel nacional. El motivo fue la negativa de renovar los contratos de funcionarios y trabajadores, que venían laborando bajo esa modalidad por más de cinco años, así como la intención de dejar insubsistentes los nombramientos que se hicieran en el último año del gobierno de Rodrigo Borja y de transformar puestos de carrera en puestos de libre remoción. En solidaridad con los funcionarios del Ministerio de Finanzas y ante las amenazas del ministro de esta cartera de Estado de sancionar severamente a quienes suspendan sus actividades, la Federación de Servidores Públicos de Pichincha con el apoyo de la Confederación Nacional de Servidores Públicos declaró un paro preventivo de 48 horas que se realizó los días 26 y 27 de enero¹⁶⁰. En febrero los trabajadores de FETRAPEC (Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador) se movilizaron exigiendo la realización de un plebiscito para preguntar a la población si estaban de acuerdo con la privatización de este sector (Barrera 2001) y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas hizo un paro en contra de la Ley de Presupuesto¹⁶¹. En los meses subsiguientes los trabajadores del IESS, de la Universidad Central y los trabajadores petroleros también se movilizaron para exigir su presupuesto y en contra de la Ley de Modernización¹⁶². El FUT y la CONAIE se expresaron opuestos a la Ley de Modernización y un conjunto de organizaciones populares, agrupadas en la “Asamblea de Dios” hicieron, por este mismo motivo, una marcha por las principales calles del centro de Quito que culminó con la celebración de una Misa en la Catedral Metropolitana¹⁶³

En este contexto se comenzaron a generar espacios de coordinación y de aglutinación de los diversos sectores sociales. Una de las primeras iniciativas en este sentido se dio el 12 y 13 de febrero de 1993 cuando se reunieron delegados de 30 organizaciones sociales con el objetivo de formular una propuesta alternativa y un plan unitario, que vaya más allá de la protesta reactiva en

¹⁶⁰ “Empleados públicos en la cuerda floja: Finanzas da el campanazo”, *Punto de Vista*, 1 de febrero de 1993, No. 554, 12.

¹⁶¹ “Paro contra la Ley de Presupuestos”, *Punto de Vista*, 8 de febrero de 1993, No. 555, 11.

¹⁶² “Universidad Central contra la Ley de Modernización”, *Punto de Vista*, 22 de marzo de 1993, No.561, 3; “Paro preventivo en el Seguro”, *Punto de Vista*, 22 de marzo de 1993, No. 561, 4; “Trabajadores petroleros rechazan proyecto de modernización”, *Punto de Vista*, No. 563, 4.

¹⁶³ “CONAIE rechaza proyecto de modernización”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 562, 3; “FUT demanda archivo de Ley de Modernización”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No.562, 11; “Cristianos contra la represión”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 562, 3.

contra de los procesos de modernización y privatización del Estado. Entre ellas se encontraban el Comité Unitario de Trabajadores del IESS, la Asociación Nacional de Empleados del Seguro Social Ecuatoriano (ANESSE), la CEDOC – CUT, diversas organizaciones de trabajadores de entidades públicas, organizaciones barriales, estudiantiles y juveniles, la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Coordinadora Popular, centros de investigación vinculados con diversas corrientes de izquierda, organizaciones de derechos humanos. Fue una convocatoria amplia y bastante inclusiva¹⁶⁴

En la declaración final del encuentro planteaban que la reforma del Estado afecta al conjunto de la sociedad y en consecuencia debe hacerse a través de un proceso participativo que incluya a todos los actores sociales. De esta forma, recogían el sentir de muchos actores movilizados que demandaban la convocatoria a una consulta popular para que sea el pueblo el que defina el rumbo de la modernización. Consideraban inaceptable que la reforma se restrinja a “las privatizaciones con la entrega de recursos a los monopolios nacionales y transnacionales y a la reducción del aparato del Estado con el despido de miles de servidores públicos y la baja del gasto social”. El problema de fondo, para este colectivo, estaba en la definición del tipo de país, Estado y democracia que queremos. Se trataba de “levantar una alternativa diferente de desarrollo ante la dictadura del mercado y los monopolios. Una reforma integral: económica, política, cultural y tecnológica”. Su propuesta se inscribía en la disputa por una democracia participativa donde las decisiones surjan del poder popular. Acordaron la siguiente plataforma de lucha donde se aprecia la confluencia de las demandas de actores específicos que este colectivo suscribía:

- (1) Defensa de las empresas estratégicas (petróleo, energía y telecomunicaciones) y del área social (seguridad social, salud y educación).
- (2) Transformación de las formas de propiedad de las empresas estatales e impulsar otras iniciativas de propiedad pública, colectiva, comunal
- (3) Liderar una lucha por una modernización donde se complemente el respeto a los derechos de los trabajadores con la calidad de los servicios, lo que implica una nueva forma de actividad sindical y de relación entre trabajadores y ciudadanía.

¹⁶⁴ “¡Sí hay respuestas!”, *Punto de Vista*, 1 de marzo de 1993, No. 558,12.

- (4) Propugnar la Ley de empresas estatales y una ley contra la monopolización.
- (5) Reforma presupuestaria priorizando el área social y de las empresas estratégicas, restringiendo el pago de los servicios de la deuda externa y los gastos militares.
- (6) Lucha por un Estado plurinacional
- (7) Defensa del respeto a los derechos humanos.

Por último, nombraron una Comisión que tenía como una de sus tareas buscar acuerdos con otras organizaciones y sectores con intereses similares ¹⁶⁵.

Casi en forma inmediata, después de este primer encuentro se constituyó, por iniciativa del Sindicato Nacional del IESS con los sindicatos petroleros y de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, un espacio de coordinación y alianzas que se denominó la Coordinadora por la Vida. Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016, rememora de la siguiente forma esta constitución:

Con quien trabajamos un poco ese tema es con Diego Delgado Jara¹⁶⁶ y convocamos a una reunión al salón auditorio del edificio matriz (del IESS), ¡Ay este Seguro Social! Invitamos a los petroleros, a los eléctricos, a los diputados, estaba ahí entre otros el general Vargas Pazos, estuvo Diego, estuvo alguna gente y efectivamente llamamos allá para construir esto, juntos, el tema.... (era).... este lenguaje político de privatizarlo todo. O sea, nace como consecuencia de eso; decía un golpe a uno es un golpe a todos y si el IESS paralizaba por un tema del seguro social, también los eléctricos tenían que paralizar y los petroleros.

En esta organización confluyeron varios sectores: uno sindical constituido por sus promotores y otros sindicatos públicos; uno campesino, que había participado en el Levantamiento Indígena del noventa, específicamente en la toma de la Iglesia de Santo Domingo y que habían conformado la Coordinadora Agraria y a la que pertenecían las organizaciones del SSC y un sector popular urbano, que había conformado la Coordinadora Popular (Napoleón Saltos (intelectual), en entrevista con autora, diciembre 2015). Los trabajadores públicos estaban vinculados al Partido Socialista y Partido Comunista, los demás eran de izquierda, pero no estaban adscritos a la

¹⁶⁵ “¡Sí hay respuestas!”, *Punto de Vista*, 1 de marzo de 1993, No. 558,12.

¹⁶⁶ Diego Delgado Jara era militante del Partido Socialista y fue su diputado en ese período.

izquierda tradicional; no eran indios, pero se identificaban políticamente cercanos a la CONAIE (Barrera 2001). Participaban también intelectuales que habían acompañado los procesos organizativos campesinos e indígenas que llevaron al levantamiento del noventa. Muchos de ellos pertenecían a esa corriente insurgente la cual, en estos mismos años, planteó la necesidad de enmarcar su lucha en la disputa en torno a la democracia.

Una de las primeras acciones que puso en marcha la Coordinadora por la Vida fue una campaña de recolección de firmas con el propósito de solicitar al Presidente de la República convoque a una consulta popular sobre la Ley de Modernización del Estado. El Presidente de turno del FUT, organización en torno a la cual se aglutinaban otro conjunto de actores sociales activados, también se pronunció en ese sentido¹⁶⁷. De esta forma se iba perfilando una posición consensuada a nivel de los actores movilizados respecto a la necesidad de que el pueblo sea consultado sobre los procesos de privatización y de reforma del Estado. El Gobierno, por su parte, recurría a una estrategia diferente: negociar con el Legislativo para lograr la aprobación de los marcos legales requeridos para implementar el Proyecto de Modernización y en sesiones cupulares de empresarios, altos funcionarios del Estado y asesores internacionales poner en marcha el proceso de privatizaciones. Se justificaba diciendo que su triunfo en las elecciones le daba la legitimidad para tomar las decisiones sobre el proceso de modernización en la forma que considere adecuada sin recurrir a consultas populares (Acosta y Ojeda 1993). Sin embargo, había un obstáculo que sortear: las limitaciones que la Constitución colocaba para la privatización de los recursos estratégicos del Estado y de la Seguridad Social.

Repertorios de acción

Fue en este contexto de confrontación social que los afiliados al SSC desarrollaron su acción colectiva contenciosa durante este período. A diferencia de la fase anterior las convocatorias surgían de la iniciativa de las organizaciones del SSC, tanto de la FEUNASSC como de aquellos que estaban próximos a la Coordinadora Campesina Agraria y que luego constituirían la CONFUNASSC - CNC, en el marco de acuerdos con otros actores sociales movilizados con los cuales se encontraban integrados en espacios de coordinación y alianza más amplios. La

¹⁶⁷ “FUT demanda archivo de Ley de Modernización”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 562, 11.

iniciativa de la movilización se había desplazado de la institucionalidad estatal del IESS hacia las organizaciones de los afiliados al SSC.

El 12 de abril de 1993 los trabajadores del IESS iniciaron un paro indefinido ante la negativa del Ministro de Finanzas de aprobar el presupuesto del IESS del año en curso. Los dirigentes de los trabajadores y empleados del IESS denunciaron que este Ministerio había recortado el presupuesto del IESS en 81 mil millones de sucres de los rubros de pensiones y del SSC y se había negado a cancelar la deuda de 500 millones de dólares que el Estado tenía con el IESS. Para Diego Ordoñez, secretario general del Sindicato de Trabajadores del IESS, la intención del gobierno era “estrangular al Seguro Social y desprestigiarlo ante los afiliados, teniendo como fin exclusivo su privatización”¹⁶⁸. Desde ese día los empleados de la institución dejaron de laborar a nivel nacional, excepto en Cañar y Azuay, donde no adhirieron al paro por la vigencia del estado de emergencia dispuesto por el Gobierno en septiembre del año pasado, a raíz del anuncio de las medidas de ajuste. Se paralizaron incluso los servicios médicos, a excepción de las emergencias y el pago de las pensiones a los jubilados¹⁶⁹.

En esta ocasión, el Director Nacional del IESS, Leoncio Andrade Cordero, tuvo una posición de respaldo al paro de los trabajadores. En declaraciones a la prensa informó que el Ministro de Finanzas no se había pronunciado respecto a varias alternativas de pago de la deuda del Estado que había propuesto la institución. Responsabilizó al gobierno del cierre de la atención del IESS y alertó respecto a la posibilidad de que, en un corto lapso, de mantenerse esta situación, se tendrían que suspender los pagos de las jubilaciones, cesantías y préstamos quirografarios e hipotecarios¹⁷⁰.

A los quince días del paro, el 26 y 27 de abril, las organizaciones de los afiliados al SSC, de todo el país, plegaron a la medida de hecho bloqueando carreteras, con la intención de suspender el tránsito vehicular y el abastecimiento de productos agrícolas a las ciudades. Su participación se hizo en solidaridad con los trabajadores del IESS, ante el endurecimiento de la posición del Gobierno que amenazó con aplicar la Ley de Seguridad Nacional para obligarlos a volver a sus

¹⁶⁸ “IESS cierra sus puertas”, *Punto de Vista*, 15 de abril de 1993, No. 564, 3.

¹⁶⁹ “IESS cierra sus puertas”, *Punto de Vista*, 15 de abril de 1993, No. 564, 12.

¹⁷⁰ “IESS cumplió paro”, *Punto de Vista*, 22 de abril de 1993; No. 565, 4.

puestos de trabajo y en rechazo del recorte presupuestario del SSC. La policía y el Ejército, encargados del control del orden a nivel nacional, trataban de restituir el paso vehicular pero los campesinos volvían a colocar obstáculos. Se dieron enfrentamientos que dejaron como saldo 28 dirigentes detenidos y 8 heridos¹⁷¹ .

Ante esta situación las negociaciones que se habían abierto entre el Consejo Superior del IESS y el Ministro de Gobierno, Roberto Dunn Barreiro, así como entre la dirigencia sindical y el Ministro de Bienestar Social, Domingo Cordovez, culminaron con la firma de un compromiso entre los ministros mencionados y el Comité Central Único de Trabajadores del IESS. En este documento el gobierno se comprometía a pagar oportuna y adecuadamente la deuda al IESS, fortalecer al SSC, pagar el 40% de las pensiones jubilares, como lo establece la Ley y aprobar el presupuesto una vez concluidos los estudios técnicos entre el Ministerio de Finanzas y el IESS¹⁷² . Suscritos los acuerdos los campesinos depusieron la medida de hecho y colaboraron con la fuerza pública en el retiro de los obstáculos de las carreteras a nivel nacional¹⁷³ .

La participación de los afiliados al SSC en esta medida de hecho se dio en el marco de su alianza con el Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS. Si bien este paro involucró a todos los funcionarios de la institución e incluso su director lo respaldó, en función de la autonomía del IESS frente al Ejecutivo, los campesinos no fueron convocados por la estructura administrativa del SSC, sino que decidieron incorporarse a la medida de hecho por una unidad de criterio con los trabajadores organizados, con quienes compartían un espacio de coordinación estratégica fuera de la institución: la Coordinadora por la Vida. En la reunión de su constitución ya se había anunciado la posibilidad de realizar una medida de hecho los días 27 o 28 de abril¹⁷⁴ .

En el marco de difusión de la activación social de estos meses poco tiempo más tarde se conformó el Comité Unitario Sindical, Indígena y Popular constituido por el FUT, la CONAIE, la Coordinadora por la Vida y la Soberanía, el Frente Popular y otras organizaciones. Integraba virtualmente a todo el espectro político de actores sociales movilizados. Esta instancia de

¹⁷¹ “Campesinos firmes en defensa de su Seguro Social”, *Punto de Vista*, 6 de mayo de 1993, No. 567, 8.

¹⁷² “Gobierno promete atender al IESS”, *Punto de Vista*, 6 de mayo de 1993, No. 567, 4.

¹⁷³ “Campesinos firmes en la defensa de su seguro social”, *Punto de Vista*, 6 de mayo de 1993, No.567, 8.

¹⁷⁴ “Un millón de firmas”, *Punto de Vista*, 8 de abril de 1993, No. 563, 8.

coordinación convocó a un Paro Cívico Nacional indefinido que se llevó a cabo los días 26 y 27 de mayo de 1993. El objetivo de esta medida de hecho era expresar su oposición a la pretendida privatización de las empresas públicas y a las posibles medidas de ajuste, que el Gobierno anunciaba se dispondrían en el mes de junio del 93. También pedían al Congreso el archivo de los Proyectos de la Ley de Modernización, de la Ley Agraria auspiciada por las Cámaras de Agricultura y de Unificación Salarial y la derogatoria de la Ley de Presupuestos y la de Mercado de Valores. Los indígenas demandaban además que se reconozca al Director de Educación Bilingüe Intercultural, como una forma de resistencia a la eliminación de la educación intercultural bilingüe, que había dispuesto el gobierno meses atrás¹⁷⁵. Se trataba de una plataforma amplia que reflejaba la diversidad de demandas específicas que confluían en un planteamiento de base: el replanteo de la modernización neoliberal que el gobierno impulsaba.

El primer día del Paro estudiantes, obreros, empleados y trabajadores públicos, médicos y trabajadores de hospitales bloquearon las calles de las principales ciudades del país y protagonizaron marchas aisladas. Los transportistas no sacaron sus unidades. En el área rural campesinos e indígenas interrumpieron el tránsito vehicular de las principales carreteras dejando incomunicadas a las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Cañar, Loja, Manabí, Guayas y Los Ríos. El gobierno trató de dispersar a los manifestantes con bombas lacrimógenas e incluso bala. En el segundo día del Paro la consigna de las Fuerzas Armadas y de la Policía fue romper el paro a través de la violencia. Hubo más de 80 detenidos y 15 heridos de bala, lo que impidió que continúen las manifestaciones. También se allanaron locales de las instituciones que plegaron a la huelga: la terminal de la distribución de combustibles del Beaterio en Quito, la imprenta del Sindicato de trabajadores del IESS, la Universidad Central del Ecuador, el local de la UNE, entre otras. Estas medidas represivas surtieron efecto en Quito y Guayaquil donde las actividades se normalizaron parcialmente. En las capitales de provincia fue diferente pues se dieron marchas importantes. Los campesinos e indígenas mantuvieron el cierre de vías en casi toda la República¹⁷⁶.

¹⁷⁵ “Paro cívico nacional: 48 horas de lucha”, *Punto de Vista*, 3 de junio de 1993, No. 571, 6.

¹⁷⁶ “Paro Cívico nacional: 48 horas de lucha”, *Punto de Vista*, 3 de junio de 1993, No.571, 6; “Violencia y violación de los derechos humanos”, *Punto de Vista*, 3 de junio de 1993, 571, 10.

Ante la falta de respuesta gubernamental los miembros del Frente Popular se tomaron el Tribunal de Garantías Constitucionales hasta el mediodía del viernes 28 de mayo, fecha en la que dejaron esas instalaciones con el compromiso del presidente de la entidad de mediar para la liberación de los detenidos. Por otro lado, miembros de la CONAIE, de la Coordinadora por la Vida, entre los cuales estaban los dirigentes del SSC y del Sindicato Nacional del IESS y de ANESSE se tomaron la Basílica del Voto Nacional (Jorge Llor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015)¹⁷⁷. Los primeros dejaron el templo el jueves mientras los demás se quedaron hasta el viernes 28 por la tarde.

En medio de estas acciones se dieron dos posiciones entre los dirigentes del Paro: el FUT consideraba que debía suspenderse la medida de hecho para evitar que el Ministro de Trabajo descabece a los dirigentes sindicales mediante la emisión de un visto bueno, por participar tres días en el Paro Cívico mientras que la CONAIE, la Coordinadora por la Vida y el Frente Popular insistían en que debía mantenerse. El FUT suspendió la medida de hecho¹⁷⁸. Posteriormente también Juan Andrango, vocero de la CONAIE, comunicó a las bases la decisión de retornar a las comunidades. Todo esto se hizo sin haber logrado ningún diálogo con el Gobierno.

En este caso los afiliados al SSC, tanto los vinculados con la línea política del MPD como los cercanos a la CONAIE plegaron al Paro y actuaron en un solo cuerpo a nivel de las localidades. Estaban todos cobijados bajo la única organización que en esos momentos existía legal y formalmente: la FEUNASSC. Cada uno de los sectores respondía a su línea política. El acuerdo que se había dado entre los participantes en el Comité Unitario Sindical, Indígena y Popular contribuía a la unificación de sus luchas.

Esta es la primera acción colectiva de los afiliados al SSC que se convocó fuera del ámbito institucional del IESS. Su alianza con el Sindicato de Trabajadores del IESS fue parte de las que establecieron con los otros sindicatos de las empresas de recursos estratégicos del Estado. Se

¹⁷⁷ “Paro Cívico nacional: 48 horas de lucha”, *Punto de Vista*, 3 de junio de 1993, No.571, 6.

¹⁷⁸ La CEDOC - CUT después de concluido el paro aclaró, ante críticas recibidas por haber suspendido el paro aparentemente en forma unilateral, que la decisión de suspender la medida de hecho contó con el aval de las organizaciones convocantes. Para demostrarlo difundió un documento donde todos firmaban (“Afirma CEDOCUT: Todos los dirigentes firmaron suspensión del paro”, *Punto de Vista*, 10 de junio de 1993, No.572, 4)

dieron en tanto actores sociales que se encuentran en una misma disputa y comparten una agenda de lucha en contra las privatizaciones y por una seguridad social pública, obligatoria y solidaria. Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015, describe de la siguiente forma este proceso y lo que significó para ellos en términos prácticos:

... Hablábamos por separado con los del IESS, con los eléctricos y con los petroleros, con cada uno teníamos relaciones e íbamos tejiendo esa relación de empatía; entonces esa gente, comenzando por el sindicato del IESS.... no quiere creer que nosotros logramos levantarlos, estaban hecho migajas, ni entre ellos podían sentarse, se habían dividido, estaban hecho pedacitos, nadie reconocía a nadie. Nosotros tuvimos ese acierto de juntarlos a todos y dirigir sin tomarnos nada; hacíamos la reflexión de todo, entonces la gente hizo un pacto con nosotros ¡Con semejante crisis nuestra! que no teníamos ni un solo sucre, ellos nos financiaban todo para las movilizaciones, para la comida, la solidaridad, para todo, igual los eléctricos, igual los petroleros, nunca nos faltaban recursitos para todas las acciones.

Según este dirigente los campesinos contribuyeron a establecer puentes entre los sindicatos públicos y, por otro lado, se beneficiaron de recursos diversos que no eran solamente financieros y logísticos sino también humanos. Al respecto Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016, afirma lo siguiente:

O sea llegamos nosotros a coordinar paralizaciones a nivel nacional: desde el envío del telegrama y la información a través de las trabajadoras sociales.....Teníamos el listado de todos los dirigentes a nivel nacional y remitíamos telegramas, llamadas de teléfono, conversábamos con ellos, es decir ‘vamos a paralizar, vamos’ y claro cuando muchas veces vinieron a Quito, a marchas y cosas, nosotros financiábamos, alimentación ¡Qué sé yo! sánduches, colas y alguna vez en la casa del sindicato nacional, en la Portoviejo y Versalles, eso era repleto de campesinos en todas las oficinas, las aulas.... durmiendo ahí. A veces uno, dos días, tres días.....Había una alianza.

La articulación de las luchas de los sindicatos públicos con las de los afiliados al SSC las potenciaba. Los primeros tenían la experiencia del desafío y la negociación con el gobierno a más de ciertos recursos; los segundos, la capacidad de movilización y de paralización a nivel nacional

(María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016). En este contexto con el Sindicato Nacional del IESS se daba una cercanía particular pues las dos organizaciones se habían constituido en relación con la misma institución, en consecuencia, compartían una problemática más específica. Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre, 2015, comenta lo siguiente al respecto:

Con Ordoñez (Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores del IESS) tuvimos primero el acercamiento, el resto fue el tejido que se hizo y al final tejimos una confianza.

Refiriéndose al mismo tema Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016, precisa lo siguiente:

... pero ya antes habíamos tenido relaciones ¿A través de quiénes? De las trabajadoras sociales del SSC. Yo diría que a través de ellas se va tejiendo esa relación, ellas son un puntal para mí muy importante, que rompe de alguna manera esa hegemonía del poder administrativo del SSC...

Las trabajadoras sociales debido al perfil de sus funciones tenían un contacto permanente con las organizaciones de los afiliados al SSC y con sus dirigentes. Muchas de ellas, pertenecían al sindicato nacional, lo que muy probablemente contribuyó a que fomenten el nexo entre los dirigentes de las dos instancias. Un ingrediente adicional, en muchos casos, debió ser su pertenencia al Partido Socialista, condición que compartían con los dirigentes del Sindicato Nacional de trabajadores del IESS. Existía un marco común ideológico, pero no se trataba del trabajo que obedecía a un proyecto de partido específico (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016; María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con autora, abril 2016). El sector de afiliados que plegó a esta alianza fue el perteneciente a la Coordinadora Nacional Campesina (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016). El sector de la FEUNASSC seguía las directrices del PCMLE.

Los repertorios de acción desplegados en esta ocasión rememoraban aquellos del Levantamiento Indígena de los noventa. A más de los bloqueos de las carreteras, la toma de espacios simbólico -

religiosos, con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía, desde la evocación de un Cristo comprometido con los pobres, se repitió. Pero también se tomaron por fines prácticos, cuando aspiraban a que la Iglesia sea mediadora, porque había sacerdotes amigos del movimiento (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Quienes participaron en esta acción específica, en el marco del Paro Cívico, fueron los afiliados al SSC cercanos a la CONAIE, que provenían de una formación cristiana enmarcada en la Teología de la Liberación. Muy probablemente estos antecedentes en la formación de los dirigentes hicieron que este repertorio específico se difundiera y reiterara en esta ocasión.

Otro dato que cabe resaltar fue la vocería de la CONAIE, a través de Juan Andrango, como representante de los indígenas y campesinos movilizados con la consecuente falta de visibilidad pública de los afiliados al SSC como actores independientes. Al respecto Jorge Loor comenta lo siguiente:

Ahí hicimos una linda alianza y esto de no posicionar al SSC como actor, así con fuerza, era por estrategia, para evitar las broncas internas, no queríamos en ese rato broncaNosotros sabíamos conscientemente que si nos poníamos a decir: Nosotros somos más fuertes, comenzaba entonces el celo y, no podíamos partirnos por esa disputa (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

La pertenencia al SSC era una condición que compartían muchos campesinos e indígenas. Se trataba de una característica transversal que les aglutinaba independientemente de que sean parte de otro tipo de organizaciones al mismo tiempo. Como dice Jorge Loor:

Nadie puede decir estos afiliados son míos, no, está implícito, por lo tanto, ellos están con sus organizaciones donde nacieron, pero el SSC convoca y no tienen que estar pidiendo permiso. Si toca una resolución y si la organización que los representaba en su territorio no se sumaba, ellos iban como afiliados porque el SSC les convocaba, allí sí las directrices eran del Seguro (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

En esto radicaba la fuerza de su movimiento. Era como una malla que subyacía a otras y en esas tramas cada individuo perfilaba distintas identidades en función de los desafíos de la acción colectiva que en cada caso se desarrollaba. La pertenencia múltiple antes que un problema facilitó los acuerdos entre la CONAIE y los afiliados al SSC.

A pesar de la sistemática oposición a la Ley de Modernización del Estado, el Gobierno logró su aprobación en diciembre de 1993. Con ello había cumplido uno de los puntos centrales de la Carta de Intención presentada por el Ecuador en marzo del año que concluía, con el objetivo de contar con el aval del Fondo Monetario Internacional, para proceder a la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional y con los acreedores oficiales bilaterales agrupados en el Club de Paris (CAAP 1994a).

En dicho documento se colocaron metas económicas para el año 1994 e inicios de 1995 y los objetivos que se proponía lograr en la perspectiva de alcanzarlas. Se trazaba una hoja de ruta de la política gubernamental para 1994. En ella el gobierno se comprometía a consolidar el ajuste de las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos fiscales a través del incremento continuo del precio de los combustibles, como lo contemplaba la nueva Ley de Hidrocarburos; el aumento de la recaudación tributaria, a través de la aplicación de la Ley de Reforma Tributaria; la reducción de 20.000 empleados públicos que se sumaban a los 21.000 que fueron desvinculados el año 1993 y, la modernización del Estado definida como la privatización de las empresas y servicios públicos. Los sectores prioritarios para este último proceso eran: las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, el petróleo y la seguridad social. Se planteaba una política anti-inflacionaria mediante el control del crecimiento de los salarios del sector público y privado y el control del tipo de cambio. En el ámbito externo se proponía profundizar el proceso de apertura comercial y cambiaria y la renegociación de la deuda externa con sus acreedores (CAAP 1994a).

En seguimiento a estos lineamientos en el año 1994 el discurso gubernamental sobre la modernización del Estado y los procesos de privatización se intensificó. El Presidente del CONAM, Marcel Laniado de Wind, anunció públicamente la decisión de gobierno de avanzar en la modernización del Estado y dio la lista de las entidades públicas que serían las primeras en ser

privatizadas, entre las cuales estaba el IESS. La estrategia que el Gobierno puso en marcha era doble: recortar su disponibilidad de recursos mediante la disminución de su presupuesto, el retraso de las asignaciones y la falta de pago de la deuda del Estado, con el objetivo de que sus servicios se deterioren y se genere insatisfacción en la población afiliada, a tal punto que esta vea en la privatización la única solución mientras; al mismo tiempo, se avanzaba en el diseño y aplicación de las propuestas de privatización. La asfixia económica a las entidades estatales que se privatizarían tenía también la finalidad de que el costo de sus acciones y activos baje, a fin de ser puestas a la venta a precios inferiores a los reales.

En rechazo a la intención de privatizar el IESS con la consecuente desaparición del SSC, Almagro Mesa, Presidente de la UNOCAM anunció un paro que se realizaría en el mes de abril (“Campesinos amenazan paro”, *El Comercio*, 12 de abril de 1994). Dos días más tarde Diego Ordoñez, Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS ratificó la realización de este paro los días 25 y 26 de abril y dijo que tendrán el apoyo de la CONAIE (“Anuncian paro en el IESS. Privatizaciones crean intranquilidad”, *El Comercio*, 14 de abril de 1994). Posteriormente Edgar Ponce, presidente de la Central de Trabajadores Ecuatorianos (CTE) dijo que ese día se realizarán movilizaciones en todo el país y que no se descarta una huelga general, con lo que los sindicatos y organizaciones de esa central se adherían al Paro (“Realizan acciones de protesta. Rechazo y apoyo a privatizaciones”, *El Comercio*, 26 de abril de 1994; “Durante 48 horas las actividades paralizaron en el sector público. Rechazo a privatizaciones”, *Hoy*, 26 de abril de 1994). Inmediatamente INECCEL, EMETEL, PETROECUADOR y los trabajadores de la salud también comunicaron su participación. Por último, la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona expresó su apoyo. Todas estas organizaciones a más de la FESE (Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador), la UNE (Unión Nacional de Educadores) y la FEUE (Federación de estudiantes Universitarios del Ecuador) conformaron el Frente de Defensa de la Soberanía Nacional y contra las Privatizaciones, que asumió la representación colectiva e hizo una convocatoria formal al Paro para los días señalados (“Protestas contra privatizaciones”, *Hoy*, 26 de abril de 1994) ¹⁷⁹.

¹⁷⁹ La FESE, UNE y FEUE pertenecían al Frente Popular.

La Cámara de Agricultura de la Segunda Zona, que correspondía a la Costa, se sumó al paro sobre todo en demanda de la condonación de las deudas del Banco de Fomento (“Criterios discrepantes sobre paro contra las privatizaciones”, *Hoy*, 27 de abril de 1994). Su adhesión ponía en evidencia un fraccionamiento entre los agricultores de la Costa y de la Sierra, lo que podría explicarse por las distintas problemáticas que enfrentaban las dos regiones en términos de la propiedad de la tierra.¹⁸⁰

A más de esta convocatoria nacional, las organizaciones provinciales de afiliados al SSC anunciaron su adhesión al paro acogiendo resoluciones tomadas en las asambleas provinciales de los delegados de las organizaciones de base de afiliados al SSC. En casos como el de Manabí se nombraron representantes para que viajen a Quito y se integren a la Comisión Nacional del Paro (“Adhesión al paro de indígenas – campesinos”, *El Universo*, 26 de abril de 1994).

La plataforma de lucha era la sumatoria de las demandas específicas de cada actor participante, en un contexto donde el Gobierno había afectado a todos en algún sentido. El denominador común era el rechazo a las privatizaciones. La plataforma de lucha del SSC incluía los siguientes puntos:

- Oposición a la privatización del IESS y de otras instituciones sociales
- Pago de la deuda del Estado al IESS
- Que los afiliados dirijan la institución y se reestructure el Consejo Directivo incluyendo la representación de los campesinos en el mismo.
- Creación del Banco del Afiliado.
- Mejoramiento y ampliación del SSC.
- Consolidación de la unidad orgánica del SSC.
- Preparación del Congreso Nacional de Afiliados al IESS
- Continuar con el proceso de formación del Frente de Defensa de los Afiliados del IESS.
- Respaldo incondicional al proyecto de Ley Agraria presentado por la CONAIE.

¹⁸⁰ La Cámara de Agricultura de la II Zona agrupaba a medianos y pequeños propietarios vinculados al mercado externo, agroindustria y mercado interno de la Costa. Demandaban políticas específicas para su sector y desde febrero de 1993 habían establecido un acuerdo puntual con la CONAIE (CAAP 1994c).

- Rechazo a la elevación de tarifas del teléfono, la luz eléctrica y otros servicios básicos.
- Condonación de las deudas del Banco de Fomento.

La de la CONAIE era la siguiente:

- Permanencia de la educación intercultural bilingüe
- Condonación de las deudas con el Banco de Fomento
- Que el Congreso Nacional analice su Ley Agraria alternativa y descarte el proyecto enviado por las Cámaras de la Agricultura.
- Recursos para la compra de tierras y solución de los conflictos de tierra.
- Préstamos del Estado para la incorporación de tecnología agrícola
- No privatización del IESS ni desaparición del SSC.

La de la UNE era la siguiente:

- Restitución de 62 partidas de maestros
- Liberación de un compañero detenido en el último paro
- Cumplir con la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio
- Pago de haberes al magisterio de enseñanza secundaria
- Rechazo a la Ley de libertad de enseñanza religiosa y defensa del laicismo
- Reincorporación de la materia de Cívica, ética y moral en el pensum de estudios.

Los trabajadores de la salud demandaban aumento del presupuesto de la salud y de las remuneraciones del sector (“Interrumpirán servicios y carreteras. Paralización y serie de exigencias”, *El Universo*, 26 de abril de 1994).

Las acciones se iniciaron el día anterior al anunciado, con la toma pacífica de las instalaciones del Consejo Superior del IESS por un grupo de indígenas y campesinos en protesta contra la posible privatización del IESS. En la madrugada del 26 de abril fueron desalojados por el GOE, que era un grupo de fuerzas especiales, sin incidentes mayores (“Pocas manifestaciones en la ciudad, medida de hecho a medias”, *El Comercio*, 27 de abril de 1994).

El primer día del paro el país amaneció bloqueado. Campesinos e indígenas de casi todas las provincias, excepto Orellana, habían cerrado las carreteras con obstáculos de diverso tipo en puntos estratégicos impidiendo el tráfico interprovincial e intercantonal (“Pocas manifestaciones en la ciudad, medida de hecho a medias”, *El Comercio*, 27 de abril de 1994). El ejército intervino tratando de reabrir el paso, pero no pudo hacerlo porque los campesinos volvían a colocar los obstáculos. En otros casos, la importante presencia policial impidió que se bloquee el tránsito. La medida fue más marcada en la Sierra que en la Costa donde Guayas, Manabí y El Oro fueron las más afectadas (“Incidentes en varias provincias. Bloqueadas varias carreteras en el país”, *El Universo*, 27 de abril de 1994).

El ejército custodió el orden en la zona rural. Resguardó lugares estratégicos y actuó con bastante violencia llegando a utilizar armas de fuego. Se dieron enfrentamientos en varios lugares. En Balo Chico en la vía Machala – Guayaquil fueron heridos cuatro afiliados al SSC miembros de la Asociación del Dispensario Luz y Guía. El gobierno nunca dio explicaciones al respecto ni hizo ninguna investigación. (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; “El paro transcurrió con fuerza en la zona rural. Vialidad siguió bloqueada, Hoy, 28 de abril de 1994; “4 personas heridas en choque con militares”, *El Universo*, 27 de abril de 1994). Carlos Zevallos Ampuero, presidente de la Cámara de Agricultura de la Zona II denunció la desaparición de diez campesinos como producto del primer día del Paro (“4 personas heridas en choque con militares”, *El Universo*, 27 de abril de 1994).

A nivel de las ciudades los trabajadores del IESS paralizaron sus actividades en todas las dependencias del país atendiendo solamente emergencias. Los trabajadores de INECEL y de EMETEL, también suspendieron las actividades administrativas manteniendo la entrega de servicios. Los trabajadores de PETROECUADOR hicieron lo mismo, pero en la central de Pascuales y el Beaterio se dejó temporalmente de distribuir combustibles. Los trabajadores de INECEL informaron que la central de Paute, que en ese entonces proporcionaba el 75% de la energía eléctrica del país, trabajó con el mínimo de personal pues la mayoría se mantuvieron en asambleas. En la ciudad de Quito los empleados y trabajadores de estas entidades protagonizaron marchas por las calles y sectores aledaños a sus oficinas. Grupos de estudiantes hicieron bloqueos de calles y quemaron llantas. A pesar de ello, en la capital y Guayaquil el paro fue a medias,

especialmente porque el sector financiero laboró con normalidad (Pocas manifestaciones en la ciudad. Medida de hecho a medias, *El Comercio*, 27 de abril de 1994; “Se anunció para hoy movilizaciones y radicalización del paro en el país. Poca acogida burocrática”, *El Comercio*, 27 de abril de 1994; “Sin novedad actividad petrolera”, *El Comercio*, 27 de abril de 1994). En Cuenca hicieron una marcha los trabajadores del IESS, los de la central hidroeléctrica Paute, maestros y alumnos de la universidad. En Azogues su alcalde encabezó una marcha en contra de las privatizaciones, que contó con la participación de trabajadores de la empresa de cemento Guapán de propiedad del IESS, trabajadores y funcionarios municipales, maestros y aproximadamente 5000 campesinos (“Se anunció para hoy movilizaciones y radicalización del paro en el país. Poca acogida burocrática”, *El Comercio*, 27 de abril de 1994). En Esmeraldas las marchas obligaron a suspender las actividades del puerto. En Portoviejo se dieron enfrentamientos entre los empleados del IESS y la fuerza pública con un detenido (“Incidentes en varias provincias. Bloqueadas varias carreteras en el país”, *El Universo*, 27 de abril de 1994).

En el segundo día las acciones continuaron tanto en las ciudades como en campo. Los afiliados al SSC pernoctaron en las carreteras y volvieron a colocar los obstáculos que la Policía y el Ejército habían retirado. En varios puntos de las vías se dieron cita cientos de campesinos pertenecientes a las asociaciones de los dispensarios del SSC, sobre todo de las provincias centrales de la Sierra para mantener los bloqueos (“Vigilia campesina en las carreteras”, *Hoy*, 28 de abril de 1994; “El paro transcurrió con fuerza en la zona rural. Vialidad siguió bloqueada”, *Hoy*, 28 de abril de 1994). La actitud del ejército y la policía se mantuvo igual que en el día anterior en este segundo día de paro: en Calpi, provincia de Chimborazo, dispararon contra los indígenas. En Manabí la medida de hecho se intensificó. Los campesinos se tomaron los caminos vecinales de toda la provincia. Se dieron enfrentamientos con las fuerzas con un saldo de varios detenidos en la zona de Chone (“Un herido en Manabí por obstaculización en carretera. Paro menos que a medias”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994).

En las ciudades el paro se dio como en el día anterior: marchas y manifestaciones, la banca y el comercio no paralizaron sus actividades, los trabajadores públicos convocantes continuaron con la suspensión de sus actividades (“Denuncian que hay 60 detenidos y 6 heridos. Paro no afectó a Quito”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994).

Si bien todas las provincias plegaron al paro, excepto Orellana, la fuerza de la movilización fue más evidente en el área rural y sobre todo en las provincias de la Sierra, donde la paralización del tránsito interprovincial fue virtualmente total (“Un herido en Manabí por obstaculización en carretera. Paro menos que a medias”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994; “Paro se sintió en la zona rural”, *Hoy*, 27 de abril de 1994; “Incidentes en varias provincias. Bloqueadas varias carreteras en el país”, *El Universo*, 27 de abril de 1994).

Al concluir el Paro, Roberto Proaño, presidente del Frente de Defensa de la Soberanía Nacional y contra las Privatizaciones dijo que el paro ha cumplido su objetivo que era: “concientizar a las autoridades sobre los peligros que entraña la privatización de las empresas estratégicas y respaldar a los trabajadores del Seguro Social Campesino”. Informó que está previsto para ese mismo día, jueves 28 de abril, un diálogo con el presidente del CONAM, Marcel Laniado de Wind, en el Congreso Nacional (“Denuncian que hay 60 detenidos y 6 heridos. Paro no afectó a Quito”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994). A pesar de esta supuesta apertura al diálogo, el régimen ratificó su intención de privatizar ciertas empresas públicas y de modernizar el Estado. Los dirigentes afirmaron que, ante la negativa del gobierno de modificar su política de reforma del Estado, las acciones de protesta continuarán y radicalizarán las medidas (“Terminó paro de burócratas”, *El Universo*, 28 de abril de 1994).

Para Jorge Loor, dirigente de los afiliados al SSC de Manabí, el paro se había cumplido según lo planificado por la dirigencia. Destacó la unidad del SSC y la adhesión de los otros sectores (“Heridos y detenidos”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994). Eulogio Sotamba, dirigente de los afiliados al SSC de Azuay denunció que cuatro campesinos fueron heridos por balas y que existen 40 detenidos, de los que 30 eran de la provincia de Manabí (“Heridos y detenidos”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994). Esta evaluación del paro realizada por sus dirigentes no tenía como criterio básico la incidencia del paro en las decisiones del gobierno, que era nula, sino las implicaciones que tuvo para el desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC y en el impacto político a mediano plazo. En cuanto al primer aspecto, quedó demostrada la capacidad de organización y disciplina a nivel nacional. Funcionaban los canales de comunicación y sobre todo existía un marco interpretativo compartido, que orientaba la acción de las bases en todo el país. También fue evidente la capacidad de convocatoria y alianza con otros sectores. En cuanto

al segundo aspecto, evaluaban esta acción como un éxito en el proceso de acumulación y aglutinación de fuerzas populares y en el avance de una estrategia política de desgaste sistemático, pero continuo, de las posiciones del gobierno. (Jorge Llor (dirigente de la CONFUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Por otro lado, también quedaba planteada en forma casi tácita un reclamo sobre la represión que se ejercía hacia los sectores campesinos e indígenas. Era más violenta y operaba en un contexto de impunidad respecto a sus efectos, ante una silenciosa opinión pública que no reclamaba ni denunciaba. Esto mostraba la vigencia de un campo estructurado de jerarquías y discriminación, donde el ejercicio de los derechos ciudadanos operaba de forma distinta, dependiendo del lugar que cada quien ocupaba en esa matriz jerárquica de poder. Todos estos elementos contribuyeron a perfilar una identidad colectiva propia que, en esta ocasión y a diferencia de las anteriores, se fortaleció en su especificidad al no mimetizarse con el movimiento indígena. La prensa los identificó y les atribuyó la capacidad de organización y movilización que el país entero constató.

En este paro se combinaron dos tipos de repertorios de acción: los tradicionales provenientes de las luchas de los trabajadores con los innovados, a partir del Levantamiento Indígena. Los primeros caracterizados por marchas, quema de llantas para interrumpir el tráfico urbano, suspensión de actividades y asambleas permanentes que se dieron sobre todo en las ciudades. Los segundos, que consistían en bloqueos de las carreteras, tomas de lugares simbólicos, que en este caso fue el Consejo Superior del IESS, reuniones y vigiliadas en los sitios del bloqueo tuvieron como escenario privilegiado el área rural. Una diferencia básica con el repertorio del movimiento indígena era que en el de los afiliados al SSC no había interpelaciones a las autoridades o actores sociales locales, sino que la interpelación era al Estado nacional. Si bien la CONAIE se adhirió al paro prevaleció en las bases indígenas su identidad como afiliados al SSC.

A pesar de la magnitud de la movilización de abril de 1994, que acabamos de relatar, el Gobierno Nacional siguió incólume en su propósito de avanzar en el proceso de modernización mediante la privatización de las empresas públicas y de la seguridad social. El Presidente del CONAM, Marcel Laniado de Wind, miembro de uno de los sectores financieros más importantes del país, insistía en la necesidad de privatizar la seguridad social y condicionaba el pago de la deuda del IESS a la reducción del personal vía compra de renuncias de 4.000 empleados y trabajadores

(CAAP 1994c). Sin embargo, existía un impedimento para avanzar en ese proceso, que el Gobierno tenía que sortear: la prohibición constitucional de privatizar las empresas de los recursos estratégicos del Estado y la Seguridad Social.

La necesidad de una reforma constitucional fue expresada por el Presidente de la República desde el inicio de su mandato, cuando afirmaba que la política debía abrirle paso a la economía. Las desgastantes negociaciones con el Legislativo, en los dos primeros años de su gobierno, así como los resultados adversos de las elecciones de medio período, que solo iban a empeorar la situación a partir de la posesión de los ganadores, hicieron que decida incursionar en un proceso de reforma política por otras vías. A más de superar los obstáculos constitucionales para los procesos de privatización se requería fortalecer el Ejecutivo para poder implementarlos al ritmo deseado. Para ello puso en marcha dos procesos: por un lado, conformó una comisión de notables que trabajó una propuesta de reformas constitucionales y, por otro, convocó a una consulta popular para agosto de 1994 donde, en una de las preguntas, se establecía un mecanismo que obligaba al Congreso Nacional a tratar la propuesta de reformas constitucionales, elaborada por el primer grupo (CAAP 1994d; Barrera 2001).

La comisión de notables, presidida por Gil Barragán Romero, elaboró una propuesta de reformas constitucionales que tenía como eje fundamental la redefinición del rol del Estado. Se establecía que éste sería un Estado subsidiario, es decir, subordinado al mercado y por lo mismo sin un rol activo en la economía y sin intervención en los mercados (CAAP 1994d). Se limitaba la propiedad estatal a lo mínimo y se introducían mecanismos como la delegación y concesión para la explotación de los recursos naturales y la entrega de servicios públicos. Contemplaba también la posibilidad de que coexistan regímenes de seguridad social privados, públicos y mixtos. De esa forma, quedaba abierta la vía para las privatizaciones de la seguridad social y de las empresas estatales de los recursos estratégicos.

En lo referente a la reforma política se restringían las atribuciones del Legislativo: el Ejecutivo adquiriría una capacidad de veto a la función fiscalizadora del Congreso, se lo fortalecía a nivel local a través de las Gobernaciones y se limitaba la injerencia del Congreso en el proceso de aprobación del Presupuesto del Estado. Se constituían dos Cámaras Legislativas: la de diputados

y la de senadores y, se permitía la participación de los independientes en las elecciones, con lo que se asestaba un rotundo golpe al sistema de partidos. Otro aspecto fundamental de estas reformas era la eliminación de la función social de la propiedad, de la representación corporativa de varios sectores y del marco que viabilizaba los derechos colectivos. Estos aspectos habían constado en las Constituciones ecuatorianas desde 1929 (CAAP 1994d, 40). En su lugar se establecía un Estado subsidiario, un marco para el ejercicio de los derechos individuales desde el cual se reconocían especificidades de género y etnia y, se eliminaban los privilegios corporativos. Se establecía una interpelación del individuo hacia el Estado, por ello se conformaba una Defensoría del Pueblo. Se trataba de instituir una ciudadanía liberal representativa eliminándose la posibilidad del ejercicio de una ciudadanía corporativa.¹⁸¹

A fin de acabar con la organización de los trabajadores públicos se prohibía la sindicalización pública y el derecho a la huelga de los empleados públicos y se limitaba el de los trabajadores privados (CAAP 1994d: 40). De esa forma se eliminaban las condiciones jurídicas para la existencia de los sindicatos públicos, que constituían uno de los actores de oposición a la reforma neoliberal más importante y se limitaba su accionar político. Se pretendía modificar el régimen político vigente desde el retorno a la democracia.

En el tema étnico se establecía un Estado unitario, pluricultural y multiétnico. Se reconocían las lenguas indígenas en sus áreas de uso y la educación (CAAP 1994d: 41). En lo agrario se eliminaba la propiedad social de la tierra y se suprimía el concepto de reforma agraria¹⁸².

Casi simultáneamente a la elaboración de la propuesta descrita el Gobierno convocó a una consulta popular para el 28 de agosto de 1994. Para ésta se formularon 7 preguntas. En la primera, se indagaba si debía el Congreso analizar un proyecto de reformas constitucionales enviado por el Ejecutivo en un plazo de 100 días, aprobarlo total o parcialmente o negarlo; en caso de no hacerlo en este lapso, se consideraría negado y el Presidente podría someterlo a

¹⁸¹ Aquí se trata de contraponer una ciudadanía liberal base de una democracia elitista competitiva con una ciudadanía que se la ha llamado corporativa, aludiendo a una ciudadanía que apela a derechos colectivos y de grupos, que puede remitirse a una poliarquía condición para la existencia de una democracia pluralista (Held 1987).

¹⁸² Eduardo Tamayo, "Reformas constitucionales, dos visiones distintas", *América Latina en movimiento*, 10 de noviembre de 1994, <https://www.alainet.org/es/active/23075>).

consulta popular. Las otras se relacionaban con la participación de los independientes en las contiendas electorales, con la posibilidad de reelección de las autoridades de elección popular, con el manejo de fondos presupuestarios por parte de los legisladores y con la modalidad de aprobación del presupuesto por parte de estos y, por último, indagaba sobre la posibilidad de adquirir una nueva nacionalidad sin perder la ecuatoriana.

Inmediatamente después de hecha la convocatoria el gobierno puso en marcha una intensa y costosa campaña en favor del SI, que tuvo acogida en la ciudadanía, especialmente por el desprestigio del quehacer de los legisladores. En la consulta triunfó el SI en todas las preguntas, excepto en la tercera que se refería a la potestad de los legisladores de manejar fondos del presupuesto del Estado. Quedó así abierto el camino para el trámite del proyecto de reformas constitucionales elaboradas por la comisión de notables. Apenas estuvo listo, el Presidente envió al Congreso Nacional el mencionado proyecto reservándose la posibilidad de convocar a una nueva consulta popular, en caso de que éste no cumpla con su obligación de aprobarlo o negarlo en el plazo estipulado. A partir de ese momento se inició un tortuoso camino de tratamiento del Proyecto de reformas constitucionales por parte del Congreso. La falta de acuerdos empantanó el proceso de su aprobación. En ese lapso la CONAIE y el Foro Democrático, instancia donde se aglutinaban los sindicatos públicos, organismos de mujeres, de derechos humanos, campesinos e indígenas, también elaboraron propuestas alternativas y las presentaron al Congreso Nacional¹⁸³.

Por otro lado, el avance en el proceso de modernización del Estado seguía su rumbo. En junio de 1994 se creó la Comisión de Reforma de la Seguridad Social del CONAM encargada de elaborar la propuesta de reforma de la seguridad social. Seis meses más tarde esta Comisión presentó oficialmente el documento final cuya discusión y difusión públicas se inició apenas concluido el conflicto bélico con el Perú en febrero de 1995 (Echeverría 1997).

Con ello se colocaba nuevamente en la escena pública el tema de la privatización de la seguridad social y la desaparición del SSC. La disputa se ubicaba en dos frentes: el del Congreso Nacional donde se trataban las reformas constitucionales y el del Ejecutivo donde ya se contaba con una

¹⁸³ Eduardo Tamayo, “Reformas constitucionales, dos visiones distintas”, *América Latina en movimiento*, 10 de noviembre de 1994, <https://www.alainet.org/es/active/23075>).

propuesta de política pública para la reforma de la seguridad social. El escenario se complicó aún más con el anuncio, por parte del gobierno, de un conjunto de medidas de ajuste orientadas a resolver el déficit fiscal que el financiamiento del conflicto con el Perú, acaecido en enero de ese mismo año, había profundizado.

El 19 y 20 de abril de 1995 varios sectores se movilizaron. A pesar de que no existió una convocatoria conjunta hubo una unidad en la oposición a la privatización de la seguridad social, a las reformas constitucionales y a la defensa de la sindicalización pública, aspecto planteado por los trabajadores públicos. Los afiliados al SSC se movilizaron en contra de la privatización del IESS y en contra de la desaparición del SSC. En esta ocasión se hicieron marchas en las capitales de las provincias que contaron con una masiva participación de los afiliados al SSC: Latacunga, Riobamba, Ibarra, Cuenca y Azogues (“Movilización sobre la desaparición del Seguro Social Campesino. Baja participación indígena”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995; “Defienden 500 dispensarios”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995). En Quito aproximadamente 2000 trabajadores de los sectores estratégicos y del IESS, campesinos e indígenas afiliados al SSC, estudiantes y maestros se movilizaron desde las instalaciones de Petroecuador hacia la matriz del IESS y desde allí se propusieron llegar al Palacio de Carondelet, para entrevistarse con el Presidente de la República. Sin embargo, su paso fue detenido por cordones policiales que les impidieron sin violencia (“Una docena de organizaciones se reúnen hoy y mañana. Movilizaciones laborales”, *El Comercio*, 19 de abril de 1995; “Protestas disminuyó nivel”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995; “IESS: Dicen los trabajadores - Sí tenemos propuestas-”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995). La marcha fue muy colorida como lo describe un periódico de la ciudad:

La encabezó la banda de Zámbriza que entonando música autóctona ecuatoriana puso la nota especial al acto. Danzantes y zanqueros bailaban mientras un coro de pitos comenzó a sonar y a mezclarse con los gritos de protesta. Muchos vehículos que circulaban por el lugar apoyaban con sus bocinas Los indígenas y campesinos alzaban machetes (“Protestas disminuyó nivel”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995).

Los trabajadores de la Refinería de Esmeraldas, de Santa Elena y Balao paralizaron sus actividades por unas horas (“Protestas disminuyó nivel”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995). En Cuenca la acción de la policía fue muy violenta, lo que causó el rechazo no solo de los

manifestantes sino también de la población en general. El Gobernador justificó lo actuado apelando a la vigencia del estado de emergencia (“Marchas fuertes en Cuenca y Azogues”, *El Comercio*, 21 de abril de 1995). En esta vez no se dieron bloqueos de carreteras sino más bien marchas en diversas localidades, lo que sugiere que las convocatorias fueron a este nivel, pero respondieron a una coordinación nacional. El repertorio de acción que se desplegó fue más variado, probablemente buscando el beneplácito de los sectores urbanos.

El 24 de mayo de 1995 se inició un paro convocado por el FUT en contra de las políticas de privatizaciones y específicamente contra la privatización del IESS, en rechazo a la propuesta del CONAM, en defensa de la sindicalización pública y en contra de las reformas constitucionales. Contó con el apoyo de la CONAIE y de los afiliados al SSC nuevamente, en alianza con el Sindicato Nacional del IESS (“Primeras protestas a nivel nacional. Sindicatos de obreros paralizan actividades”, *El Universo*, 24 de mayo de 1995; “Otras medidas de hecho”, *El Universo*, 24 de mayo de 1995; “Dirigentes señalaron que paralizarán las carreteras en Chimborazo y otras provincias. Los indígenas amenazan”, *Hoy*, 24 de mayo de 1995; “También los campesinos”, *Hoy*, 24 de mayo de 1995; Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con autora, marzo 2016). No plegaron al paro ni los transportistas ni el Frente Popular ni la UNE (“La jornada de protesta tuvo alcance limitado. El FUT perdió su apuesta”, *El Comercio*, 26 de mayo de 1995; “Crisis: ¿Las organizaciones sindicales han perdido poder de convocatoria? Huelga: Un fracaso anunciado”, *El Comercio*, 28 de mayo de 1995). Los afiliados al SSC fueron los principales protagonistas de esta medida de hecho pues la convocatoria del FUT tuvo poca acogida (“Hoy sigue paro: Los indígenas tuvieron poco protagonismo”, *El Comercio*, 26 de mayo de 1995; CAAP 1995e). Se adelantaron y paralizaron en varios sectores desde la noche anterior al día anunciado, producto de lo cual hubo tres heridos en Imbabura antes de su inicio. El gobierno puso en alerta a las Fuerzas Armadas y a la policía (“Indígenas y campesinos se adelantaron a cierre de vías”, *El Universo*, 25 de mayo de 1995; “Tres heridos en primer día de paralización”, *El Universo*, 25 de mayo de 1995; “La fuerza pública en estado de alerta”, *El Universo*, 25 de mayo de 1995).

Los afiliados al SSC participaron en forma masiva. Jorge Loor, dirigente del SSC de Manabí, dijo que la protesta se difundió en las provincias de Pichincha, Azuay, Manabí, Carchi, Los Ríos,

Tungurahua y Chimborazo (“Tres heridos y ocho detenidos por huelga”, *El Comercio*, 25 de mayo de 1995). También se dio en la provincia de Loja, Guayas, Imbabura y Morona Santiago, Napo (“Indígenas y campesinos se adelantaron a cierre de vías”, *El Universo*, 25 de mayo de 1995; “Indígenas y campesinos en paro”, *Hoy*, 25 de mayo de 1995). Se constituyeron frentes de defensa del IESS locales como en el caso de Esmeraldas (“Esmeraldas: 2000 delegados apoyan medida de hecho”, *El Comercio*, 24 de mayo de 1995). Con el grito “El Seguro Campesino no morirá” se tomaron carreteras de la Sierra, Costa y Oriente (“Los indígenas cumplieron su amenaza. El paro fue en la zona rural”, *Hoy*, 26 de mayo de 1995). Bloquearon las principales vías de comunicación con árboles y otros obstáculos paralizando el tránsito que conectaba las provincias que participaron y los pasos entre las tres regiones del país (“Caos en carreteras durante 48 horas”, *El Universo*, 26 de mayo de 1995). La policía resguardó sitios estratégicos y en el caso de Cuenca impidió que se realicen concentraciones. Hubo detenidos en varios puntos del país. Entre estos estuvo Corina Cantuña, trabajadora social del SSC de la zona de Cayambe lo que sugiere la participación del personal operativo del SSC en las movilizaciones a nivel local (“Tres heridos y ocho detenidos por huelga”, *El Comercio*, 25 de mayo de 1995).

En esta ocasión también se dio la toma de un sitio simbólico que fue la Iglesia de Santo Domingo de Quito. En el segundo día del paro, treinta personas pertenecientes al SSC, la CONAIE y la Coordinadora Popular, comandados por Miguel Lluco, líder del movimiento indígena, se tomaron el templo con el objetivo de sensibilizar al gobierno y al Congreso Nacional para que el SSC no sea eliminado y se de tratamiento a un proyecto de ley que fortalecía al SSC. Afirmaron que solamente abandonarán la Iglesia cuando el Gobierno y el Congreso den una respuesta positiva a sus planteamientos. Para ello solicitaban mantener un diálogo con las autoridades respectivas (La CONAIE se tomó Santo Domingo, *El Comercio*, 26 de mayo de 1995).

Por fuera del templo los líderes indígenas presionaron a otros niveles para que no haya represión en contra de los ocupantes de la Iglesia y para que se abra el diálogo. Esto fue posible solamente al final del día cuando se instaló una reunión con el Ministro de Gobierno donde se llegaron a los siguientes acuerdos: (1) El gobierno se comprometió a dejar en libertad a 28 detenidos producto de la medida de hecho patrocinada por la CONAIE y el FUT, excepto en pocos casos que ameriten estudio; (2) El Ministro de Gobierno afirmó que la propuesta del CONAM no es la que

suscribe el Gobierno y que éste se compromete a mantener la obligatoriedad de la afiliación al IESS; (3) Informó que la Comisión Especial del Congreso, presidida por Gustavo Larrea, del APRE, recibirá a las organizaciones participantes en las medidas de hecho y transmitirá a la Comisión de Asuntos Constitucionales sus inquietudes. Además, hará las gestiones pertinentes para que se trate en segundo debate el proyecto de ley de financiamiento del SSC; (4) Se comprometieron a mantener una siguiente reunión de trabajo para tratar los temas relacionados con el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) respondiendo a un pedido de los movilizadores. Participaron en la reunión a más del Ministro de Gobierno, el diputado Gustavo Larrea del APRE, Raúl Andrade del Sindicato de Trabajadores del IESS, Virgilio Hernández por la Coordinadora Popular, Jorge Loo por el SSC. Amable Zambrano de la ECUARUNARI, José María Cabascango de la CONAIE y un prelado y el Superior de la Iglesia de Santo Domingo (“Tras el paro campesino de tres días: diálogo y promesas”, *Hoy*, 28 de mayo de 1995; “Acuerdo entre gobierno e indígenas: subsistirá Seguro Social Campesino”, *Hoy*, 28 de mayo de 1995). Concluida esta reunión a eso de las 23:00hs los ocupantes de la Iglesia la abandonaron (“CONAIE: Acuerdos con el gobierno arrojan un balance positivo. Seguirá Seguro Campesino”, *El Comercio*, 28 de mayo de 1995).

En estos mismos días la FEUNASSC, que no participó en el paro y de la que ya se había separado el sector próximo a la CONAIE, organizó el II Encuentro Nacional de Afiliados al SSC, que se realizó en la ciudad de Quito en la sede de esta organización. Alberto Pilalot Vera, su presidente, afirmó que asistirán delegados de todas las provincias. Los temas que se iban a tratar tenían que ver con las privatizaciones, la situación de un proyecto de ley presentado al Congreso Nacional por este sector y la ampliación del SSC (“Desde hoy y mañana: II Encuentro Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino”, *El Diario*, 25 de mayo de 1995). Los afiliados al SSC vinculados con el Frente Popular y el MPD no participaron en esta última acción colectiva. A pesar de ello la magnitud de la movilización fue muy importante.

Estas últimas dos medidas de hecho ratifican ciertas características de la acción colectiva de los afiliados al SSC durante esta fase. Primero, se aprecia la creciente independencia que el movimiento de los afiliados al SSC había logrado respecto a la institucionalidad del IESS y del SSC en este período, en particular en lo referente a la convocatoria. Al respecto cabe acotar que

el sector de la FEUNASSC cercano al MPD siempre estuvo enmarcado en las directrices del PCMLE, el MPD y el Frente Popular, al que pertenecían y con quienes coordinaban acciones. En consecuencia, desde un principio tenían un importante grado de autonomía respecto a la institucionalidad del IESS y del SSC. En cambio, el sector vinculado a la Coordinadora Nacional Campesina durante estos años fortaleció su autonomía respecto al IESS – SSC al tiempo que se constituía orgánicamente como CONFEUNASSC - CNC. Este sector era el que había fraguado una fuerte alianza con el Sindicato Nacional de los Trabajadores del IESS¹⁸⁴ que la mantuvo a lo largo de todo este período, pero como se dijo anteriormente, en el marco de la interacción entre actores sociales sin intermediación de la institución como tal. Esta proximidad les permitía acceder a una serie de recursos de todo tipo y contar con el apoyo de los miembros del sindicato entre los que se encontraban las trabajadoras sociales que fueron claves en todos los procesos de movilización (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

Por otro lado, en la última medida de hecho se evidencia con claridad la cercanía de los afiliados al SSC, que luego conformarían la CONFEUNASSC - CNC¹⁸⁵, con la CONAIE. Fue un líder de esta última quien encabezó la toma del templo de Santo Domingo y otro miembro de la dirigencia estuvo en la Comisión de diálogo. Existía una alianza programática que se expresaba en agendas compartidas (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015; Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Como pobladores del campo, compartían intereses y posiciones ante la problemática agraria y de desarrollo, parte de la cual era la defensa del SSC.

Se aprecia también que la acción colectiva de los afiliados al SSC en esta fase se enmarca en un movimiento de resistencia ante un proceso de modernización neoliberal implacable. Pero más allá de ello, su lucha suscribía una forma de integración social distinta a la propuesta por el neoliberalismo, basada en la solidaridad cuyo eje era la seguridad social. Las reformas

¹⁸⁴ Los dirigentes de este sindicato, así como de ANESSE eran militantes del Partido Socialista y mantenían una distancia con el MPD (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

¹⁸⁵ Esto se afirma puesto que el MPD no plegó al paro, entonces los sectores del SSC ligados a esta organización, si bien muy probablemente participaron en la medida de hecho, no lo hicieron en los niveles nacionales de organización ni de decisión de la misma.

constitucionales presentadas por el Ejecutivo representaban una seria amenaza, no solo a la existencia del SSC como programa de protección social sino a una forma de representación y de ejercicio ciudadano colectivo. A lo largo de los años a través de este tipo de representación los sectores campesinos e indígenas habían logrado incidir en la fisonomía del Estado y habían conseguido, en este caso particular, contar con garantías mínimas para el ejercicio de su derecho a la salud y a la protección social. Esta forma de ejercicio ciudadano, que la aplicación de la política pública de aseguramiento del SSC fomentaba, estaba en riesgo.

La experiencia adquirida en estos años de lucha contra la reforma neoliberal del Estado había transformado las perspectivas de la Coordinadora por la Vida y la Soberanía y se requería un espacio más amplio y más político. En junio de 1995 todas las organizaciones que la integraban pasaron a constituir la Coordinadora de Movimientos Sociales. Se trataba de un polo de activación social donde la CONAIE representaba la vertiente indígena del movimiento popular y la CONFEUNASSC - CNC, la campesina (Napoleón Saltos (intelectual), en entrevista con la autora, diciembre 2015).

Mientras esto sucedía en el campo popular, el proceso de aprobación de las reformas constitucionales encontraba mayores dificultades. Los acuerdos a los que había llegado el gobierno para la aprobación de su propuesta con la Izquierda Democrática, la Democracia Popular y otros independientes se rompió. Los dos primeros partidos se aliaron con el MPD e impidieron la aprobación de las reformas constitucionales enviadas por el ejecutivo (“Semana del 21 al 28 de mayo: martes 23 Congreso: El IESS en el debate”, *El Comercio*, 28 de mayo de 1995; “El romance Ejecutivo – Legislativo no duró mucho... aunque nunca se sabe. Centro Izquierda versus gobierno ¿o al revés?”, *El Comercio*, 28 de mayo de 1995). En consecuencia y como lo disponía la pregunta 1 de la consulta popular, el Gobierno se vio avocado a convocar a una nueva consulta popular. De esa forma, la estrategia del gobierno desembocó en el pedido que las organizaciones populares habían insistentemente hecho desde hace dos años. Se abrió con ello una última alternativa para frenar el proceso de privatización de la seguridad social del Ecuador, donde los actores se jugaban todo.

La consulta popular fue convocada el 29 de agosto de 1995, mediante Decreto Ejecutivo 3019. Constaba de 11 preguntas que abordaban temas relacionados con la reforma del Estado. La primera tenía que ver con la transferencia de competencias a los gobiernos autónomos. La segunda era la que se relacionaba con la seguridad social y decía lo siguiente:

¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: “Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada” El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia? SI-NO. (TSE 1996).

De ganar el SI en esta pregunta, se rompía la obligatoriedad de la afiliación al IESS y se abría la posibilidad de afiliación a entidades aseguradoras privadas.

La tercera pregunta se refería a la desconcentración presupuestaria y a la forma de definir el presupuesto. La cuarta tenía que ver con la prohibición de paralizar los servicios públicos y estaba formulada en los siguientes términos:

Prohibase, aun en el caso de huelga, la paralización de los servicios de salud, educación, transporte, agua potable, energía eléctrica, combustibles y telecomunicaciones. La violación de este precepto será considerada como una infracción penal y sancionada de conformidad con la ley. SI: No (TSE 1996).

Se pretendía con ello limitar la intensidad de las medidas de hecho restringiendo los repertorios de acción y modulándolos.¹⁸⁶ La quinta pregunta se relacionaba con la capacidad del Presidente de disolver el Congreso. La sexta con la forma de elegir diputados y el período para el que se lo hacía. La séptima se refería al tiempo de duración de la elección de Presidente y Vicepresidente del Congreso y al proceso de elección. La octava definía el plazo para la incorporación de la

¹⁸⁶ Durante toda la década de los noventa los medios de comunicación y los sectores empresariales pusieron en marcha una campaña sistemática de desprestigio de las organizaciones de los empleados y trabajadores públicos y de sus acciones públicas. La paralización de los servicios públicos fue uno de los temas tratados en esta campaña, lentamente se fue construyendo un consenso en contra de dichas paralizaciones y en contra de los “privilegios” de los empleados y trabajadores públicos. El móvil central de esta campaña era debilitar a las organizaciones sindicales que se habían opuesto a la modernización neoliberal.

voluntad popular. La novena trataba cambios en los textos constitucionales referidos a la función judicial. La décima eliminaba los privilegios del sector público en los siguientes términos:

Se sustituirán los dos últimos incisos del Art. 128 de la Constitución Política, por lo siguientes:

"... La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y la carrera administrativa, sin admitir privilegios. En el sector público, sólo los obreros estarán amparados por el Código de Trabajo" SI... NO (TSE 1996)

Con esta disposición se trataba de limitar la membresía de las organizaciones sindicales públicas. La aprobación de esta reforma implicaba su virtual desaparición. La décimo primera se relacionaban con la creación del Tribunal Constitucional en reemplazo del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Era una consulta muy compleja que en realidad tenía dos objetivos. Por un lado, lograr que se acepte la existencia de los seguros paralelos y se elimine la obligatoriedad de la seguridad social, lo que se conseguía con la aprobación de la segunda pregunta y por otro, debilitar la fuerza de los sindicatos públicos al restringir su pertenencia exclusivamente a los obreros y eliminar sus privilegios, dentro de los cuales estaban los de índole sindical, que les permitían dedicarse a tiempo completo a la organización sindical y contar además con recursos para el desarrollo de la misma. (Salgado1995). La intensa movilización de los sindicatos públicos se había mostrado como uno de los principales obstáculos a la privatización y a la modernización neoliberal del aparato del Estado. Las élites y el gobierno habían aprendido esta lección: era necesario debilitar y de ser posible desaparecer la sindicalización pública. Esta sería una de las tareas de los siguientes años.

Después de convocada la consulta el gobierno montó una impresionante propaganda promoviendo el SI. Las cámaras empresariales, la Asociación de Canales de Televisión y la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión y algunos medios escritos, a excepción del HOY, se alinearon en el mismo sentido (Ortiz 1995; Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con autora, marzo 2016). Los sectores populares y medios, que se habían movlizado durante casi dos años en contra de las

privatizaciones, no tuvieron espacios para expresar su voz, solo unas pocas cuñas fueron pasadas cerca de la fecha de la consulta (Galarza 1995).

Sin embargo, el gobierno tenía un factor en contra: hizo esta convocatoria en uno de los momentos de más baja popularidad. Varios aspectos le habían llevado a esa situación. Trabajaba para los intereses de los sectores empresariales y financieros exclusivamente, sus políticas de ajuste habían logrado buenos resultados macroeconómicos, especialmente para el año 1994, pero a un costo social alto que las mayorías lo sentían y vivían. Al final de su período de mandato todos esos sacrificios no habían logrado reactivar la economía, como los ideólogos de este proyecto modernizador lo habían garantizado. A esto se sumaba la incapacidad del Gobierno para dialogar y consensuar con los sectores subalternos que se habían movilizado. Por otro lado, los escándalos de corrupción, que involucraron a la familia del Presidente y las denuncias del mal uso de los fondos reservados, por parte del Vicepresidente Dahik, que terminaron con su destitución y salida del país, bajaron aún más la credibilidad en el gobierno. Para agosto de 1995 la popularidad del gobierno había llegado a 26 puntos y después del problema del vicepresidente llegó a 22, en ese momento se hizo la consulta (Córdova, 1995).

Para los sectores populares movilizados la consulta era una oportunidad. Había sido una de sus demandas desde las primeras acciones de hecho llevadas a cabo en contra de las políticas de privatización y reducción del tamaño del Estado. Todas las organizaciones que conformaban la Coordinadora de Movimientos Sociales se dedicaron a trabajar por el NO. Específicamente los dirigentes de los afiliados al SSC en acuerdo con la CONAIE y en alianza con el Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS pusieron en marcha una estrategia dirigida a todos los afiliados al SSC. Tenían dos retos: primero, lograr que vayan a votar y segundo, explicarles cuál era la situación para que voten por el NO. Como dice Jorge Loor: “Había que educarles para votar” (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Se trataba de un trabajo molecular que lo desplegaron a nivel de cada una de las Asambleas de afiliados al SSC.

En esta cruzada educativa participaron conjuntamente el personal operativo de los dispensarios de salud, los dirigentes de los afiliados al SSC, el Sindicato Nacional del IESS y las trabajadoras

sociales como agentes claves de convocatoria y enlace de todos los actores (María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016; Martha Armas (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015). La orientación era el NO a todas las preguntas, no se podía arriesgar una equivocación. El trabajo fue arduo especialmente en algunas partes donde el porcentaje de analfabetismo era alto. En esos casos “se capacitó a la gente, se llegó a hacer entender lo que pasaba y ellos aprendieron a reconocer lo que era SI y lo que era NO, los beneficios, las ventajas, las desventajas” (María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016a; Amparo Zambrano (presidenta del sindicato de auxiliares de enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

El trabajo por el NO aglutinó a todos los sectores: la FEUNASSC y las organizaciones provinciales de la CONFEUNASSC - CNC, que para ese entonces ya estaban conformadas. De igual forma las organizaciones campesinas e indígenas contribuyeron en esta campaña: la ECUARUNARI, la FENOCIN, la CONAIE entre otras. Las redes de micromovilización, que se habían creado en torno a la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, se activaron. Las trabajadoras sociales y los dirigentes conjuntamente llegaban a ese nivel con la información. Se activaba esa red que partía del dispensario, donde el trabajo de las auxiliares fue central y se multiplicaba y difundía el mensaje en las comunidades. Los dirigentes del Sindicato del IESS contribuían con los recursos necesarios y ellos también se desplazaban al nivel local para comunicar la situación y orientar en la necesidad de votar y de cómo votar.

En esta ocasión, el SSC como institución también se sumó a la campaña por el NO. Eloy Palacios (subdirector de la Regional III del SSC), en entrevista con la autora, julio 2015, afirma lo siguiente al respecto:

El SSC trabajó íntegramente, todos los funcionarios y afiliados defendiendo el Seguro Social a nivel nacional, no hubo ninguna parte que se oponga.... íbamos a las reuniones, a las asambleas, participábamos, explicábamos cuál era el problema..... Programamos acribillarle a la Presidencia de la República, enviamos no sé si doscientas o trecientas mil cartas al Palacio de Gobierno, de todas las comunidades salían cartas oponiéndose, había una participación que se sentía a la gente.... Trabajábamos horas extras visitando todos los sectores invitando a todos a votar por el NO.

Los funcionarios conjuntamente a los dirigentes programaron las campañas por el NO a nivel de las distintas Coordinaciones del SSC. Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015, relata cómo se dio este proceso en el caso de la Coordinación del Azuay:

Hubo un compromiso, partiendo de esa voluntad individual de profesionales, de trabajadores, de funcionarios, de autoridades de ese tiempo y eso hay que reconocer, nos asignamos porque en ese tiempo era la Coordinación del SSC del Azuay que teníamos a cargo Morona Santiago y Cañar. Yo personalmente estuve a cargo de toda la zona de la Troncal, porque así nos asignaron, con recursos institucionales te hablo, nos facilitaban un vehículo con chofer para poder rodar y claro como la ventaja del Seguro es que tienes un plan, conoces cuándo hay asamblea general, donde hay asambleas de los sectores, dónde están los directivos entonces es fácil, a través de ellos como dirigentes, hacer el análisis, la reflexión y obviamente la toma de decisiones y el objetivo era, claro una campaña masiva en contra de la privatización. Había jornadas de lucha que estaban planteadas y nos dividimos la provincia entre personal operativo con dirigentes también, porque la dirigencia provincial estaba en esa coordinación ya, bueno en esa época estaba Don Eloy Palacios, un cañarejo de mucha convicción, aunque era demócrata popular, pero él dijo: No, al seguro no, hay que defenderle, desde ellos”.

Fue una miga en la que todos se sentían protagonistas. Como dice Diego Ordoñez, fue como en “Fuenteovejuna” donde se preguntó ¿Quién mató al comendador? Y el pueblo entero respondió: ¡Fuenteovejuna: todos a una! (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2015).

La participación de los funcionarios e incluso autoridades del SSC no implicó represalias por parte del Gobierno. Les asistía el derecho que tenían como empleados públicos a organizarse y movilizarse, sin que su puesto de trabajo esté en riesgo. Ese modelo de relaciones entre los trabajadores y empleados y su patrono el Estado, que se había instalado desde el retorno a la democracia lo permitía (María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2015; Eloy Palacios (subdirector de la Regional III del SSC), en entrevista con la autora, julio 2015).

Todos estos esfuerzos tuvieron su recompensa con el triunfo del NO en todas las preguntas. En promedio a nivel nacional el NO triunfó sobre el SI con un 58% sobre un 42% de la votación válida. Solamente en las provincias de Guayas y Galápagos el SI superó al NO (León 1995)¹⁸⁷. En la pregunta número dos que se refería a la seguridad social el NO triunfó con el 47,29% sobre un 31,11 del SI. En las preguntas 4 y 9, que se referían al sector público, ganó el NO con un 46,66% y un 45,74% frente a un SI de un 30,71% y un 30,76% respectivamente, sin tomar en cuenta los votos blancos y nulos.

Estos resultados fueron una sorpresa para el sector oficial. En sondeos realizados antes de la consulta el SI superaba al NO en todas las preguntas con un margen amplio, excepto en las referidas al sector público donde la diferencia era muy pequeña. A medida que se acercaba la fecha de la consulta los datos fueron cambiando: el NO se mantenía y el SI disminuía en forma importante aumentando los indecisos. Estos finalmente votaron por el NO y eso definió los resultados finales (Córdova 1995).

Los afiliados al SSC recibieron la noticia como un gran éxito. La voluntad popular obligó a archivar las propuestas de reforma constitucional que abrían las puertas a la privatización de la seguridad social y que eliminaban el marco jurídico en el que esta se había desarrollado y en la que actuaba el sindicalismo público. De igual forma el debate en torno a la propuesta del CONAM sobre la reforma a la seguridad social quedaba cerrado y su propuesta archivada. La seguridad social ecuatoriana seguiría siendo pública, obligatoria y universal.

Este triunfo tuvo efectos en el desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC. Se elevó su autoestima y a partir de ello se amplió su perspectiva de lucha, podían intervenir en procesos de mayor envergadura (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015). Constataron su capacidad de organización, de coordinación, de sumar voluntades y canalizar apoyos. Es más, habían podido ganar un plebiscito, quizá podían también ganar una elección. Estaban insertos en un proceso de alianzas con diversos actores que sumados podían constituir un polo de acción política, ya no solo en torno a la acción contenciosa sino

¹⁸⁷ En la consulta de 1994 Guayas fue la provincia que más aportó para el triunfo del SI y en la de 1995, junto con Galápagos, fueron las únicas en las que triunfó el SI (León 1995).

también en la contienda electoral. Para el sector de la CONFEUNASSC - CNC se abrió en ese momento la perspectiva de que era posible entrar en la escena de la política formal con representantes propios, sin la intermediación de otros. La experiencia también les había mostrado que era necesario tener un espacio propio en el sistema político formal, de esa forma los resultados de la acción colectiva contenciosa podrían potenciarse con la lucha en esa nueva arena de la disputa (Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; Augusto Barrera (intelectual vinculado a al CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015).

Por otro lado, fue un momento de culminación del proceso de constitución de las estructuras de movilización provinciales y cantonales de los sectores vinculados a la Coordinadora Nacional Campesina, donde los intelectuales orgánicos provenientes de los procesos insurgentes habían incidido. En diciembre de 1995, en el décimo piso del edificio matriz del IESS se constituyó formalmente la CONFEUNASSC - CNC como espacio de confluencia nacional de todas estas organizaciones provinciales (Diego Ordoñez (secretario general del Sindicato Nacional del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2015). El lugar donde esto se dio era un símbolo del papel que tuvo la alianza con el Sindicato Nacional del IESS, en el desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC en esta fase, en cuyo trayecto no solamente maduraron las estructuras de movilización y los repertorios de acción, sino también la identidad colectiva de los afiliados al SSC que había transitado a un nuevo momento donde ya se planteaba la posibilidad de la auto-representación.

Marcos interpretativos

A lo largo de este período de acción pública contenciosa los afiliados al SSC, en alianza con los otros actores sociales, en particular con los sindicatos públicos, construyeron marcos interpretativos que orientaron su movilización. Ciertos líderes de opinión comprometidos con estos sectores también contribuyeron a esa construcción. Dos son los ámbitos más relevantes en torno a los cuales se construyeron estos marcos: el primero se refiere al diagnóstico de la situación donde se define el agravio, se identifica quien lo genera y se delimitan posiciones respecto a éste y, el segundo que se refiere al planteamiento de soluciones y estrategias para enfrentar el problema. Los dos aspectos confluyen en una lectura específica de la realidad que

induce a la movilización y la orienta. Benford y Snow (2000) hablan de un tercer elemento de los marcos interpretativos que es la motivación. Este aspecto fue desarrollado en el capítulo anterior donde se trató la fase micro de la acción colectiva, específicamente al abordar lo que significó para los afiliados al SSC la posibilidad de desaparición del SSC. Los marcos interpretativos vinculan la fase micro con la fase meso de la acción colectiva.

El primer aspecto del diagnóstico de la situación tiene que ver con su lectura de los anuncios de modernización del Estado y el envío del Proyecto de la Ley de Modernización por parte del Gobierno. Un primer punto que cabe mencionar es que los afiliados al SSC y los sindicatos públicos veían que para el gobierno la modernización era sinónimo de privatización. Para los primeros la privatización de la seguridad social implicaba la desaparición del SSC y con ello la pérdida de la posibilidad de resolver sus problemas de salud. Este elemento del marco interpretativo se mantuvo desde la fase anterior siendo el central para su movilización. La diferencia es que la amenaza en este nuevo período era mayor. A pesar de la aparente receptividad del Gobierno ante la Jornada Nacional de Lucha de enero de 1993, no se había dado ningún cambio en la orientación política, todo lo contrario, se avanzaba en la misma línea al enviar al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Modernización y se ponía en marcha el cierre de ciertas entidades públicas y el despido de sus empleados. Ya no creían en la palabra del Gobierno. Para los trabajadores públicos, la privatización representaba el recorte del tamaño del Estado con la consecuente pérdida de sus fuentes de trabajo. Escondía además intereses de grupos que pretendían hacerse de las empresas del Estado en las condiciones más favorables. La Coordinadora por la Vida y la Soberanía, que agrupaba a estos dos sectores a más de otros, se pronunció de la siguiente manera al respecto:

... No podemos aceptar una reforma que busca la solución mágica en la reducción del aparato estatal, con el despido y compras de renuncias de miles de servidores públicos, destruyendo la base social que defiende el patrimonio del pueblo en las instituciones y empresas estatales. La amenaza es despedir uno de cada tres trabajadores públicos¹⁸⁸.

Almagro Mera, dirigente de la UNOCAM afirmó lo siguiente:

¹⁸⁸ “Por la Vida y la Soberanía”, *Punto de Vista*, 15 de marzo No. 560, 6.

No permitiremos que el único servicio que tenemos nos sea arrebatado. Ya no creemos en los ofrecimientos de las autoridades de turno que continúan con sus discursos demagógicos...La suspensión de varios contratos en esta administración es una clara prueba de que los representantes del Gobierno buscan que el SSC desaparezca, dejando en el desamparo a miles de afiliados (“Campesinos amenazan paro”, *El Comercio*, 12 de abril de 1994).

Cuando se presentó la propuesta de reforma de la seguridad social elaborada por el CONAM, los afiliados al SSC vieron con preocupación la intención de separar el Seguro General del SSC. Al respecto Arturo Efrén Tinoco, presidente de la Asociación de Afiliados al SSC de El Oro afirmó lo siguiente:

La pretendida separación obedece a un bien concebido plan para finalmente terminar con el SSC que es la única conquista de los trabajadores del agro conseguida después de muchos años de lucha..... El IESS cuenta con una infraestructura hospitalaria donde se han salvado la vida de cientos de campesinos, que de no haber contado con este servicio hubieran muerto.....Es necesario que comprendan nuestros gobernantes que los campesinos siempre han vivido sin otra alternativa que sus deudas permanentes, soportando con estoicismo las sequías, las inundaciones, las plagas, la baja de precios de nuestros productos, los usureros, los intermediarios y después de todo esto se les quiere privar de su derecho de proteger su salud (“Preocupa posible separación del Seguro Social Campesino del IESS”, *El Universo*, 24 de mayo de 1995).

Un segundo aspecto de la situación que enfrentaban tenía que ver con la intención gubernamental de debilitar y de ser posible, eliminar la organización de los trabajadores públicos que luchaba contra la privatización. Parte de esa estrategia era la campaña de comunicación que el gobierno, con el apoyo de los medios de comunicación y de los grupos empresariales, había puesto en marcha en contra de los trabajadores públicos. Se los responsabilizaba de la crisis del Estado por sus excesivos “privilegios” y su ineficiencia, que se expresaba en la mala calidad de los servicios públicos. Los trabajadores denunciaban esta intención y hacían una lectura distinta de la crisis que la atribuían a las características del modelo económico que se estaba poniendo en marcha, donde la prioridad del pago de la deuda externa era lo que determinaba el déficit fiscal, con sus

consecuencias en la calidad de los servicios. En el mismo comunicado citado anteriormente se dice:

Se pretende crear la imagen de que el culpable de todos los males del Estado y los responsables de la crisis son los trabajadores, y en particular los del sector público. Callan que incluso con los privilegios, el total de los ingresos de todos los trabajadores representa el 10,4% de la riqueza nacional; mientras que el 62% de las divisas es controlado por seis grupos monopólicos. Callan que más de la mitad de los ecuatorianos están por debajo de la línea de pobreza. Callan que el pago de la deuda externa y los gastos bélicos representan más del 60% de Presupuesto Nacional y son la causa del déficit fiscal¹⁸⁹.

En una publicación realizada por la Asociación Nacional de Empleados del Seguro Social (ANESSE), su presidente Diego Maldonado afirma lo siguiente:

En el caso particular la campaña sucia estuvo orientada a satanizar a los trabajadores, presentándolos como los responsables de los errores y deficiencias del IESS ... Además, es preciso recordar que a la burocracia del IESS nos tienen una especial predilección pues, junto a los maestros constituimos un sector que ha vanguardizado importantes luchas de la resistencia a la política del régimen... (Maldonado 1993, 178)

Edgar Ponce, presidente de turno del FUT decía claramente que:

... uno de los objetivos de este proyecto de modernización es debilitar y hasta eliminar el sindicalismo público, con lo que las centrales sindicales que tienen una militancia mayoritaria de empleados públicos se verían reducidas a su mínima expresión¹⁹⁰.

Un tercer aspecto se relacionaba con el objetivo de la privatización que lejos de ser el eje de la reactivación de la economía, como lo anunciaba el gobierno, tanto para los trabajadores públicos como para los afiliados al SSC era “la entrega de los recursos públicos a los monopolios locales y transnacionales”¹⁹¹ con la consecuente desnacionalización de la economía, concentración de la

¹⁸⁹ “Por la Vida y la Soberanía”, *Punto de Vista*, 15 de marzo de 1993, No. 560, 6.

¹⁹⁰ “FUT demanda archivo de Ley de Modernización”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 562, 11.

¹⁹¹ “¡Sí hay respuestas!”, *Punto de Vista*, 1 de marzo de 1993, No.558, 12

riqueza y pauperización de las mayorías. Cuestionaban que el destino de los recursos obtenido con las ventas del patrimonio nacional sea el pago de la deuda externa y trataban de poner en evidencia los efectos de la aplicación del modelo neoliberal en la calidad de vida de la mayoría de la población ecuatoriana. Al respecto en el mismo comunicado citado anteriormente decía lo siguiente:

Las recetas del gobierno no son originales. Responden a una estrategia global del capital internacional para superar la crisis, trasladando los costos a los pueblos de América Latina ... Publicitan triunfalmente los supuestos avances de los indicadores macroeconómicos... pero, ni siquiera la campaña ideológica desatada para convencernos de la bondad de su política, puede ocultar la agudización de la pobreza y de la miseria. Hablan de la eficiencia y de la modernización, pero en la práctica restringen la reforma a la privatización para entregar los fondos públicos a los monopolios nacionales y extranjeros...¹⁹²

Rafael Pandam, dirigente de la CONAIE, en una comparecencia ante el Congreso Nacional afirmó lo siguiente refiriéndose al Proyecto de Modernización: “El proyecto atenta contra la soberanía nacional al poner en manos privadas recursos estratégicos que representan el patrimonio fundamental del Estado ecuatoriano ... Más que modernización es un proyecto exclusivamente de privatización ...”¹⁹³. Edgar Ponce, presidente de turno del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) también afirmaba que este proyecto de ley debía ser considerado “una ley de atraco nacional pues daría lugar a los más oscuros negociados de personas interesadas en apoderarse de las empresas estratégicas del Estado con bonos de la deuda externa”¹⁹⁴.

Un cuarto punto cuestionaba la forma cómo el gobierno proponía llevar adelante el proceso de modernización y privatizaciones. Para los afiliados al SSC y sus aliados el gobierno pretendía tomar las decisiones sobre la modernización en forma autoritaria, desde la cúpula del ejecutivo con un grupo restringido de empresarios. En este sentido se pronunciaron 30 organizaciones, que se dieron cita en un encuentro realizado en Quito, preámbulo de la conformación de la Coordinadora por la Vida, en cuya declaración se dice:

¹⁹² “Por la Vida y la Soberanía”, *Punto de Vista*, 15 de marzo de 1993, No. 560, 6.

¹⁹³ “CONAIE rechaza proyecto de modernización”, *Punto de Vista*, 1993, 3.

¹⁹⁴ “FUT demanda archivo de Ley de Modernización”, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 562, 11.

No podemos aceptar una reforma autoritaria y excluyente que restrinja la reforma a la privatización, con la entrega de los recursos públicos a los monopolios locales y transnacionales y a la reducción del aparato del Estado, con el despido de miles de servidores públicos y la baja del gasto social¹⁹⁵.

Un aspecto tan importante como la reforma del Estado no podía llevarse a cabo en forma excluyente. Reiteradamente varios líderes plantearon la necesidad de que se convoque a una consulta popular. En este caso, a más de desnudar el carácter autoritario del manejo del régimen, al proponer un plebiscito se trataba de abrir una brecha en ese campo hermético del proceso de toma de decisiones para, a través de ella, modificar el rumbo de las mismas. Fue una estrategia que el movimiento social la puso en marcha desde un inicio y que al final, en una coyuntura específica, logró su objetivo. Al respecto varios líderes se pronunciaron. En este sentido Edgar Ponce, presidente de turno del FUT, emplazaba al gobierno diciendo: “Si dice que respeta la voluntad popular, tiene un camino muy fácil: convocar a un plebiscito para ver si el pueblo acepta que se entreguen las empresas estatales a cuatro o cinco financistas que tienen bonos de deuda externa” (FUT demanda archivo de Ley de Modernización, 1993: 11).

Las demandas de los afiliados al SSC iban más allá de la sola defensa y permanencia del SSC, que de hecho era el pre-requisito de su propia existencia y por ello era la propuesta fundamental. Reiteradamente solicitaron su inclusión en el Consejo Superior del IESS tanto a través de sus plataformas de lucha como de Proyectos de Ley presentados al Legislativo¹⁹⁶. Esta fue una demanda que no tuvo el eco que debía esperarse en los otros actores sociales movilizados y peor aún, en el Ejecutivo o Legislativo donde debía tratarse. Los proyectos de ley presentados no llegaron ni siquiera a ser tratados en primer debate. Esto muestra cómo la acción pública contenciosa de los afiliados al SSC se desenvolvía en un campo jerarquizado donde ellos como campesinos e indígenas ocupaban una posición subalterna y eso limitaba el ámbito en el que se

¹⁹⁵ ¡Sí hay respuestas!, *Punto de Vista*, 29 de marzo de 1993, No. 558, 12.

¹⁹⁶ César Buelva Yasaca, Diputado por Chimborazo y por el MPD, perteneciente a la FEUNASSC, presentó en dos ocasiones proyectos de reforma a la Ley del SSC: el 16 de agosto de 1994 y luego el 9 de mayo de 1996. Luis Villacis, también diputado del MPD, presentó un proyecto de ley el 14 de marzo de 1994. Posteriormente, Miguel López Moreno, Diputado por Pachakutik y perteneciente a la CONFEUNASSC- CNC presentó un proyecto de Ley reformativo a la Ley del Seguro General Obligatorio en lo concerniente al SSC el 25 de noviembre de 1996. En todos estos proyectos se incluía la participación de los campesinos en el Consejo Superior del IESS (Archivo – Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador).

podían efectuar los cambios. Desde allí podían luchar por mejoras en su calidad de vida y en las condiciones para el ejercicio de sus derechos sociales, eso era aceptado y amplios sectores ciudadanos lo suscribían, pero pedir una participación en las decisiones del ente asegurador más importante del país, donde se canalizaba el mayor ahorro nacional que puede reactivar en uno u otro sentido la economía, era impensable porque no correspondía a la situación estructural que ocupaban (Bourdieu 2001). Operó de esta forma la “selección negativa” por parte del Estado, mediante la cual a través de la maraña de procedimientos y trámites ciertas causas no son aceptados pues cuestionan o replantean la estructura de poder social que éste protege y garantiza (Gold 1983).

Los afiliados al SSC y los sectores aliados también identificaron la estrategia que el gobierno había decidido poner en marcha para viabilizar la privatización de las empresas estatales y del IESS. A más de crear el marco jurídico que permita el proceso de privatización de estas entidades se trataba de someterlas a un sistema de deterioro sistemático, a través de la reducción de sus asignaciones presupuestarias. Con este fin los presupuestos no se aprobaban oportunamente, o se los recortaba. Esta carencia de recursos redundaba directamente en el deterioro de la calidad de los servicios. En el caso del IESS a esto se sumaba la falta de pago de la deuda del Estado a la institución y el congelamiento de sus recursos en el Banco Central, impidiendo su inversión.

En este sentido la revista Punto de Vista, prensa alternativa del momento, afirmaba lo siguiente:

El Seguro Social tiene muchas deficiencias.....Pero estos males no pueden servir de pretexto para que los funcionarios del nuevo rumbo, argumentando leguleyadas, pretendan desconocer la deuda de cerca de 400 mil millones de sucres que el Estado debe al IESS y recortar en un 40% los aportes al Seguro Social Campesino....Con la expedición de la Ley de Presupuestos del Sector Público el manejo presupuestario del IESS quedó en manos del todo poderoso Ministerio de Finanzas que al cabo de tres largo meses sale con el chiste de que no va a pagar. Esto es burlarse de miles de afiliados que son los verdaderos dueños del seguro social, de las necesidades de los jubilados cuyas pensiones se van a mantener congeladas, de la enfermedad de los indígenas y campesinos que alimentan este país sin recibir nada a cambio... ¿Qué es lo que pretende el gobierno con esto? ¿Su intención es asfixiarlo económica y políticamente? Las intenciones son poco claras pero lo que sí es cierto es que

está abonando el terreno para que las aves privatizadoras le caigan a picotazos al Seguro cuando sus problemas se vuelvan insostenibles¹⁹⁷.

Diego Ordoñez, Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS, decía lo siguiente respecto a este mismo tema: “La no aprobación del presupuesto del Instituto tiene la intención de estrangular al Seguro Social y desprestigiarlo ante los afiliados, teniendo como fin exclusivo su privatización”¹⁹⁸. Para Fausto Dután, vocal de los trabajadores del Consejo Superior del IESS:

La reducción del 40% del presupuesto del SSC significa dos cosas: que el gobierno no iba a pagar los aportes patronales correspondientes al SSC y que éste no iba a poder atender a la población afiliada. En resumen, no iba a ser fortalecido sino todo lo contrario... (Campesinos firmes en la defensa de su Seguro Social, 1993: 8).

Partiendo de este diagnóstico, que se construyó en el seno de los espacios de alianza con otros sectores, los afiliados al SSC se movilaron, a lo largo de estos años, en demanda de asignaciones presupuestarias oportunas y suficientes, propusieron la creación del Banco del Afiliado y varias alternativas para el pago de la deuda del Estado al IESS.

Este conjunto de elementos perfiló una situación amenazante ante la cual los afiliados al SSC se movilaron. No había otra alternativa, ante la falta de receptividad por parte del gobierno de sus puntos de vista respecto a lo que debía ser la modernización y ante un sistema político incapaz de canalizar sus demandas. La acción colectiva contenciosa era el único recurso con el que contaban para ser escuchados o para incidir en el curso de las políticas. En este sentido Dimas Nogales, presidente provincial de la Asociación de Afiliados al Seguro Social Campesino de Chimborazo, afirmó lo siguiente: “El paro es el único mecanismo del que disponen los indígenas y los campesinos para hacerse escuchar del gobierno, ya que los diálogos no han conducido a nada” (“Un herido en Manabí por reacción ante obstaculización en carretera. Paro, menos que a medias”, *El Comercio*, 28 de abril de 1994).

¹⁹⁷ “Estocada de muerte al Seguro Social”, *Punto de Vista*, 8 de abril de 1993, No. 563, 2.

¹⁹⁸ “IESS cierra sus puertas”, *Punto de Vista*, 15 de abril de 1993, No. 564, 3.

Otro punto fundamental, que quedó claro para los afiliados al SSC y demás actores que participaron en las acciones públicas de este período, fue la necesidad de generar espacios de confluencia, de coordinación y alianza, a fin de potenciar las luchas de cada uno. Caminar hacia la unidad del campo popular como decía el comunicado de la Coordinadora por la Vida y la Soberanía:

... Forjar la más sólida unidad de todas las organizaciones sociales y políticas de los ecuatorianos, trabajadores y usuarios, indios, negros, campesinos, maestros, mujeres, niños, jóvenes, ancianos, cristianos, pobladores, intelectuales, organismos de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente. Una unidad que junte todas las luchas en un plan unitario, que incluya un encuentro nacional unitario, la campaña por el plebiscito y un paro cívico nacional. Una unidad que garantice la independencia y la iniciativa de sus integrantes. El ataque contra uno es el ataque contra todos¹⁹⁹.

Su estrategia consistió en aglutinar fuerzas para resistir a los cambios anunciados e instrumentados por el gobierno y a través de ello, lentamente, menoscabar la viabilidad de las propuestas de reforma neoliberal planteadas. Su propuesta era fortalecer y mejorar el sistema de seguridad social vigente y el SSC específicamente. Estaban de acuerdo con una seguridad social pública, solidaria, obligatoria y universal y, con un SSC que lo habían construido colectivamente y que se ajustaba a su forma de vida y organización campesina y que lo sentían propio. Por ello, no asumían el discurso de la modernización ni del cambio de rumbo. No entraron en la cancha trazada por el discurso neoliberal, defendían una forma de seguridad social compatible con su economía y vida campesinas.

Los puntos específicos que plantearon en sus plataformas de lucha, así como en los proyectos de ley que presentaron al Congreso Nacional, tenía que ver con el fortalecimiento del financiamiento del SSC y la mejora y ampliación de sus prestaciones. Aspiraban a lograr participar en el Consejo Superior del IESS, exigían que se pague la deuda del Estado al IESS y que se cree el Banco del Afiliado. Defendían los principios vigentes de la seguridad social. Su lucha no era solo de resistencia sino de afirmación de un sistema en el que creían y del cual eran parte activa.

¹⁹⁹ “Por la Vida y la Soberanía”, *Punto de Vista*, 15 de marzo de 1993, No. 560, 7.

El papel del Estado en la fase de transición hacia la autonomización del actor

En primer lugar, se constata que en esta fase del desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC la alianza con los sindicatos públicos, en particular con el Sindicato Nacional del IESS, fue central. Como se dijo anteriormente la existencia de estos sindicatos fue posible porque la normativa vigente lo permitía y creaba las condiciones para su desarrollo. El artículo 128 de la Constitución del Ecuador de 1993, que regía en ese momento, establecía en su último párrafo lo siguiente:

Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, con excepción de las personas que ejercieren funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública.

De esta forma el Estado a través de su normativa establecía un régimen político que hizo posible el surgimiento de sindicatos públicos fuertes, que contaban con recursos suficientes y de diverso tipo, a los cuales accedieron los afiliados al SSC permitiendo el despliegue de su acción contenciosa pública.

En segundo lugar, al igual que en la fase anterior, la estructura organizativa desarrollada a partir de la aplicación de la política pública de aseguramiento del SSC, específicamente las asociaciones de afiliados al SSC, constituyeron las bases de las organizaciones de segundo y tercer grado de afiliados al SSC pertenecientes a la FEUNASSC y al sector que constituyó al final de este período la CONFEUNASSC - CNC, las cuales fueron los ejes de la convocatoria y organización de la acción pública. Se trataba de las microestructuras de movilización que operaban en el nivel micro de la vida cotidiana, no solo creando los nexos y el sentido de pertenencia y de grupo entre los afiliados al SSC, durante la fase de latencia, sino que habían desarrollado una vinculación con las estructuras de movilización gracias a las cuales la acción pública contenciosa pudo organizarse. A diferencia de la fase anterior, en esta ocasión ya no respondieron a la convocatoria de la institución, sino a la que hicieron los dirigentes provinciales

y nacionales de la FEUNASSC y del sector que constituiría la CONFEUNASSC - CNC, en un contexto de alianzas con otros actores a nivel meso.

Los líderes campesinos se refieren en los siguientes términos a ese proceso de construcción de su autonomía:

... Antes, quien realmente dirigía era la auxiliar de enfermería, la trabajadora social y el médico. Entonces las directivas casi que estaban pintados. Cuando nosotros entramos fue un choque porque nosotros creíamos que la organización debía tener independencia. ... No puede suplirse la dirigencia con personas que no sean de la comunidad Fue una pelea bastante fuerte siempre teníamos roces con la auxiliar de enfermería, con la trabajadora social y eso duró años, pero poco a poco fuimos empezando a establecer espacios y a respetar los espacios (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015).

Sin embargo, esa independencia nunca fue total ya que la relación del equipo de salud con la población afiliada era permanente, mientras que con los dirigentes de las asambleas era mensual. La cercanía que existía con el equipo operativo, en particular con las auxiliares de enfermería, hacía de éstas ejes de las convocatorias y organización de la movilización a nivel local, sobre todo por la confianza que los afiliados tenían en ellas (César Cabrera (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015; José Encalada (miembro de la Coordinadora Nacional Campesina), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Amparo Zambrano (presidenta del sindicato de auxiliares de enfermería del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Esta particularidad del funcionamiento de la acción colectiva de los afiliados al SSC es uno de los rasgos que lo caracterizan.

La información, aspecto crucial para la acción colectiva en su fase pública, fluía a través de esta trama organizativa, así como la coordinación de las estrategias de acción que se iban a implementar. La construcción del agravio y la generación de la motivación para la acción, elemento central de los marcos interpretativos, fue posible gracias a la existencia de esta conexión entre las microestructuras de movilización y las estructuras a nivel provincial y nacional

de la FEUNASSC y de los núcleos de dirigentes e intelectuales orgánicos que hacían la coordinación nacional de los sectores vinculados a la Coordinadora Nacional Campesina.

En esta fase de autonomización del actor, los afiliados al SSC habían desarrollado una dinámica propia, en interacción con diversos actores sociales movilizados del momento. Su acción pública surgía de las negociaciones que se daban entre todos estos, aglutinados en los distintos espacios de coordinación que se constituyeron en este período. Era fruto de esa pluralidad de perspectivas, significados y relaciones que cristalizan en cualquier acción colectiva (Melucci 1989, 25). En relación con la fase anterior, la génesis de la acción colectiva de los afiliados al SSC había migrado desde la interface entre el Estado y la sociedad civil hacia ésta última. La relación con los funcionarios y autoridades del SSC y del IESS, que fueron parte de los repertorios de acción desplegados, sobre todo en torno a la campaña del NO, fue distinta a la de la fase anterior. En ese caso, se trataba de una alianza entre pares: el sindicato nacional del IESS, los dirigentes de los afiliados al SSC y los funcionarios y autoridades del SSC en torno a una estrategia dirigida a las bases del SSC y sus comunidades para lograr el voto por el NO. Los recursos de la institución, canalizados de forma distinta, estuvieron nuevamente a disposición de este proceso cuya culminación determinó un giro hacia un nuevo momento en el desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC: la búsqueda de la auto-representación.

En tercer lugar, cabe señalar que, en esta fase al igual que en la anterior, es evidente el papel del Estado como eje de la confrontación. La acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC se dirigió en contra los lineamientos de reforma del Estado, planteados por el Gobierno de turno y por lo mismo, fue pautaada por éstos. Se trató de una acción colectiva reactiva y de resistencia, en cuyo desarrollo se transformó su identidad colectiva. Gestada en los intersticios del Estado, la acción colectiva de los afiliados al SSC se desarrolló en la confrontación con el mismo y al hacerlo construyó su autonomía.

4.2.3 La fase de participación en la política institucional

El inicio de la fase de participación en la política institucional de la acción colectiva de los afiliados al SSC puede ubicarse después de la consulta popular de 1995 y su cierre en agosto de 1998, cuando la Asamblea Nacional Constituyente entregó al país la nueva Constitución. En

este período los afiliados al SSC protagonizaron importantes acciones públicas, primero en el marco de una creciente activación general en contra del Presidente Abdalá Bucarám, que terminó con su destitución y luego, en torno a la exigencia de la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 donde trabajaron por la inclusión del SSC en la Constitución y por la defensa de una seguridad social pública, obligatoria y solidaria. La acción emblemática de este período es justamente ésta última, no solamente por sus resultados sino también por las estrategias de acción que pusieron en marcha y que evidencian una nueva etapa en el proceso de construcción de la identidad colectiva de los afiliados al SSC.

Oportunidades políticas

Esta nueva fase del desarrollo de la acción colectiva se dio en un contexto de oportunidades políticas cifrado por dos aspectos, que viabilizaron el despliegue de la misma e incidieron en la forma que adoptó: la creación de Pachakutik, a partir de la cual la acción colectiva de los afiliados al SSC tuvo acceso al sistema de partidos políticos (Rucht 1999, 269) y la gran activación social que llevó al derrocamiento de Bucaram y que determinó una apertura de la comunidad política a la acción contenciosa de diversos actores sociales (Tarrow 2011).

La conformación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik

El proceso de transformación que vivió la acción colectiva de los afiliados al SSC durante las fases anteriores perfiló una identidad colectiva más definida. Tanto el sector de la FEUNASSC como el de la CONFEUNASSC - CNC, en estos años logró delinear un “nosotros” en torno a la defensa del SSC y del IESS, como expresiones de un tipo de seguridad social solidaria, universal y pública que los diferenciaba y oponía de aquellos que, tras el discurso de la modernización, pretendían su privatización. Compartían una plataforma de lucha cuyo eje era la defensa del SSC y del IESS. Habían incorporado repertorios de acción que los manejaban con cierta maestría y a través de los cuales eran reconocidos en la escena pública nacional.

A más de ello para el sector de los afiliados al SSC vinculados a la CONFEUNASSC – CNC la fase anterior significó la maduración de sus estructuras organizativas provinciales y la construcción de nexos internos que viabilizaron la conformación de la estructura nacional. Sus liderazgos adquirieron experiencia en la disputa contra el Estado y a medida que tejían redes de

alianzas con otros actores sociales. A lo largo de este proceso, en forma conjunta con la CONAIE y otros actores sociales urbanos, habían logrado ser parte de un polo de acumulación de fuerzas en el campo popular, alternativo al FUT y al MPD-Frente Popular, el cual a partir del triunfo del NO en la consulta popular se planteó el reto de la auto-representación. En respuesta a ello decidieron conformar el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

Esta nueva organización política se constituyó mediante una compleja articulación de tres vertientes: una indígena representada por la CONAIE, una campesina por la CONFEUNASSC – CNC y una popular urbana conformada por múltiples organizaciones sociales miembros de la Coordinadora de Movimientos Sociales (Napoleón Saltos (intelectual), en entrevista con la autora, diciembre 2015; Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015). La plataforma inclusiva del movimiento indígena, que lo lideraba, permitía esa convocatoria amplia. La dimensión étnica, de clase y de lucha contra el neoliberalismo, que éste había suscrito años antes, cobijaban también en esta ocasión a los sectores miembros de esta nueva organización política (Becker 2015).

La necesidad de participar directamente en la escena política formal fue sentida por los dirigentes de la CONFEUNASSC – CNC, como lo afirma Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, en julio 2015:

Para presentar la propuesta hace la necesidad tener la relación con algún sector político porque políticamente había que pelear también, nosotros como organización social no podíamos, había, necesitábamos algún escudo, algún político que nos defiendan que esté en la Asamblea, en ese entonces Congreso Nacional, entonces ahí enlazamos con la CONAIE..... y Pachakutik, entonces ahí como Pachakutik nuestro diputado era Dr. Miguel López bueno y algunos más, ahí estaba hay otro médico también, un Rojas también fue diputado....

Pachakutik aprovechó las reformas constitucionales de 1994 para constituirse como movimiento político en lugar de partido político y tener la facultad de terciar en las elecciones (Becker 2015). Por ser un producto de la acción colectiva contenciosa se organizó en forma horizontal y democrática (Becker 2015). Presentaba una flexibilidad organizativa que hacía posible que la práctica cotidiana responda a las particularidades de cada organización, provincia y localidad

(Barrera 2001). La especialización propia de una organización política se dio muy lentamente. En esta fase la dinámica del movimiento político era muy parecida a la del movimiento social. Se trataba de un desdoblamiento de un solo tipo de estructuras organizativas que cumplieran con los roles esperados tanto en el espacio político como en el de la acción colectiva (Barrera 2001). Este hecho, más allá de una desventaja, podría verse como una fortaleza que permitía una complementariedad y potenciación de las estrategias desarrolladas tanto a nivel de la acción colectiva como en el espacio del sistema político institucional.

Dentro de la vertiente indígena de Pachakutik existían varias tendencias ideológicas. Algunos provenientes de las luchas históricas suscribían posiciones de izquierda; otros, formados en el contexto de proyectos de desarrollo auspiciados por ONGs y organismos internacionales, asumían expresamente que no eran de izquierda (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015). A pesar de ello, en este período Pachakutik se inscribió en la tendencia de la nueva izquierda latinoamericana y en consonancia suscribió los principios de solidaridad, unidad, tolerancia y respeto (Becker 2015, 60).

Uno de los motivos de la constitución de Pachakutik fue la perspectiva de participar en los comicios electorales de 1996. Para ello se alió con el Movimiento Nuevo País que tenía como candidato a la Presidencia de la República a Freddy Elhers, periodista de gran aceptación por su labor de denuncia y rescate de valores éticos y de defensa del medio ambiente, a través de su programa de televisión. Después de una campaña donde las estructuras de movilización de las organizaciones campesinas, indígenas y populares urbanas desplegaron todo su potencial, compensando de alguna manera la poca disponibilidad de recursos económicos, los resultados fueron alentadores sobre todo a nivel de gobiernos seccionales y curules legislativos. El candidato presidencial logró un tercer puesto en la primera vuelta, con 20,63% de los votos, después de Abdalá Bucaram que obtuvo 26,27% y de Jaime Nebot, quien con un 27,17% de los votos llegó al primer lugar. La votación de Elhers fue vista como significativa especialmente por ser una de las últimas candidaturas en inscribirse y porque contó con una campaña bastante modesta. En cuanto a las elecciones seccionales y legislativas el Movimiento Pachakutik -Nuevo País consiguió 1 diputado nacional, 7 diputados provinciales, 3 alcaldes, 8 presidentes de

concejo, 33 concejales y 9 concejeros (Ibarra 1994). Dos de los diputados provinciales electos fueron propuestos por los afiliados al SSC: Miguel López y Rosendo Rojas. El primero pertenecía a la Federación Provincial de Afiliados al SSC del Azuay (FEPASSCA). De esta forma este sector de los afiliados al SSC contaba por primera vez con una representación directa en el Parlamento Nacional, lo que abría la posibilidad de coordinar estrategias y acciones entre la acción colectiva contenciosa y la labor legislativa.

A diferencia de lo que significó para el sector de la CONFEUNASSC - CNC su participación en el espacio político formal, para la FEUNASSC, que a través de su vinculación con el MPD había accedido al sistema político institucional con anterioridad²⁰⁰, no implicó una transformación en la dinámica de su acción colectiva. Esto probablemente puede deberse a las características de la relación entre el partido PCMLE, que no era legal, el frente político - MPD, el frente de masas - Frente Popular y las organizaciones sociales. Se trataba de una versión del centralismo democrático, que establecía una relación vertical y segmentada donde los dirigentes campesinos respondían a la dirección del partido y en ese marco insertaban las luchas del SSC. Esto limitó una interacción y retroalimentación más fluida y directa entre la acción colectiva de los afiliados al SSC y los otros estamentos organizativos que participaban en la esfera política formal.

Este nuevo acceso al sistema de partidos representó para todos los afiliados al SSC un elemento que potenció su capacidad de incidencia y les permitió proyectar su acción colectiva más allá de la respuesta reactiva y de resistencia coyuntural a los diversos agravios contra el SSC y el IESS hacia una lucha más estratégica, donde se disputaba la orientación general de la sociedad y el Estado para los próximos años.

El derrocamiento de Bucaram: activación social y apertura del sistema político

El triunfo de Abdalá Bucarám, en la segunda vuelta electoral de las elecciones de 1996, generó inicialmente una gran incertidumbre pues no estaba claro el rumbo que tomaría su gobierno (Barrera 2001). Después de una campaña electoral en la que desplegó un discurso cuyo núcleo básico era la oposición pueblo – oligarquía, se podía esperar que pondría en práctica una

²⁰⁰ César Buelva, dirigente de la CONFEUNASSC fue diputado por el MPD en el año 1994. A más de ello el MPD había tenido representación en el Parlamento desde el retorno a la democracia en 1979 (CORDES 1999).

economía similar a la de los regímenes populistas, donde se combina crecimiento con redistribución (Carrasco 1998). Sin embargo, en diciembre de ese mismo año el gobierno anunció su plan económico de orientación claramente neoliberal donde los ajustes estaban totalmente del lado de los sectores populares (Ibarra 1997a; Carrasco 1998) No existía un replanteamiento del modelo económico que se había implantado lentamente desde el retorno a la democracia. Los cambios normativos aprobados durante el gobierno de Sixto Durán Ballén habían abierto la posibilidad de instrumentar reformas estructurales de difícil retorno, es decir de poner en marcha una verdadera revolución neoliberal.

La punta de lanza de este Plan era el proyecto de convertibilidad²⁰¹. Con ella el Banco Central del Ecuador reducía su capacidad de acción en la política monetaria y perdía su capacidad para alterar la paridad cambiaria (Acosta 1997, 46). En consecuencia, le quedaban al gobierno como espacio privilegiado de su política económica el presupuestario y el fiscal. En estas condiciones propuso un ajuste centrado en el aumento de los ingresos a través de mayores tributos mediante la ampliación de la base de contribuyentes, la eliminación de muchas exenciones del impuesto a la renta y del IVA y el posible aumento de este último. Otras fuentes de ingresos fueron: el aumento en las tarifas y precios de bienes y servicios públicos (energía eléctrica, teléfonos y combustibles) y la eliminación progresiva de los subsidios al gas y diésel afectando sobre todo a los más pobres (Acosta 1997; Romero 1996).²⁰²

Este conjunto de medidas iba acompañado de la parte más importante de la política propuesta por el régimen: las reformas legales y constitucionales que permitían viabilizar el esquema de la convertibilidad y poner en marcha un intenso programa de privatizaciones del sector de hidrocarburos, en un primer momento y luego, de los otros sectores estratégicos y de la seguridad social (Acosta 1997). Las privatizaciones contribuirían a resolver el déficit fiscal, permitirían

²⁰¹ Por convertibilidad se entiende “el compromiso que adquiere el Estado, a través del Banco Central, para cambiar moneda nacional, en este caso sucres, por divisas de libre convertibilidad y amplia aceptación, en este caso dólares, en todo momento y a un tipo de cambio fijo. Cambio que se realiza en base a una regla de emisión, establecida oportunamente, y que sirve para determinar el volumen de la moneda nacional en función de la reserva monetaria internacional disponible” (Acosta 1997, 41).

²⁰² Alberto Acosta proporciona los siguientes datos al respecto: “... la electricidad subió en 460% y 552% para los pobres que consumían de 0-50 Kw/hora/mes y 51 a 200 Kw/h/mes respectivamente; para los sectores medios que consumen entre 201 – 500 Kw/h/mes el incremento fue de 230% mientras que para los ricos el aumento alcanzó solamente el 78%” (Acosta 1997, 46).

poner en marcha los programas sociales ofrecidos en la campaña, atraerían la inversión extranjera y, sobre todo, serían el mejor negocio para el grupo de familiares del Presidente y la cúpula del PRE, predominantemente importadores y comerciantes guayaquileños descendientes de migrantes libaneses y, para los empresarios que apoyaron su campaña, específicamente el grupo Isaías y Álvaro Noboa.

En la perspectiva de viabilizar el proceso de las privatizaciones el régimen puso en marcha una política de debilitamiento de las organizaciones sociales que habían protagonizado la lucha contra las privatizaciones en el período anterior (Acosta 1997). Intentó dividir al movimiento indígena mediante la cooptación de los líderes amazónicos, a través de la creación del Ministerio Indígena y la nominación de Rafael Pandam y Valerio Greffa para su dirección (Barrera 2001; Ponce y Vaca 1997). Continuó con la política de desprestigio de las organizaciones de trabajadores públicos, desconoció los derechos laborales y despidió ilegalmente a dirigentes y trabajadores. El caso de Fetrapec (Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador) , instrumentado por Alfredo Adoum Ziadé, Ministro de Energía y Minas, fue paradigmático al respecto (Narváez 1997). Tras eso estaba el interés de transformar a Petroecuador en una Sociedad Anónima y por esa vía avanzar en su privatización.

Al anuncio de estas medidas se sumó la política del espectáculo, que el Presidente había inaugurado conjuntamente con sus colaboradores, como una forma de identificación con una cultura de masas popular que la presentaba como antagónica al referente ilustrado de las clases medias y altas del país (Ibarra 1997a). Si por un lado se desplegaban esas representaciones públicas, casi histriónicas en ciertos casos, en la cotidianidad de la gestión del aparato del Estado se generalizaban prácticas sin escrúpulos, donde el interés privado prevalecía en los negocios públicos y sus protagonistas se ufanaban de ello sin ambages. Como dice Hernán Ibarra (1997) se estaba construyendo un nuevo orden “que tenía su sustento en una estructura de poder paralela a la institucionalidad formal, que funcionaba como maquinaria administrativa de administración política y de recolección de fondos” (Ibarra 1997a, 27). Un ejemplo de ello fue el festejó que hizo el hijo de Abdalá cuando había reunido el primer millón de dólares, a través de los cobros informales en las Aduanas. Otro caso de esta práctica política fue la normalización del cobro del

IPRE, una contribución “voluntaria”, que todo funcionario nominado o contratista tenía que aportar al partido de gobierno.

De esta forma, el gobierno de Abdalá Bucaram se mostró de cuerpo entero. Los sectores populares se alinearon en su contra y se sumaron los sectores medios. Era un rechazo a las medidas de ajuste, al proyecto privatizador, a la corrupción, a la desinstitucionalización, a la arbitrariedad del poder y a la profanación de lo público.

También los sectores empresariales, que en teoría coincidían con la propuesta del modelo neoliberal, se pusieron en la oposición porque fueron aladeados de la participación en los beneficios de la privatización y en muchos casos se sintieron amenazados por los cambios propuestos, como el de las reformas tributarias. Particularmente se sintieron afectados los grupos vinculados al PSC quienes, a más de ser excluidos de los beneficios de la reforma neoliberal, habían sido desplazados de algunos espacios de control político como ciertas alcaldías y de un espacio muy relevante para su legitimación y reclutamiento de base social a nivel local: el Club de Fútbol Barcelona.²⁰³ Como afirmó Santiago Ortiz (1997) refiriéndose a la disputa entre los grupos monopólicos en torno a la privatización de las empresas públicas en este momento: “Hoy que están en juego las “joyas de la corona” se acentuó el conflicto y las discrepancias entre los grupos monopólicos, dado que quien las posea no solo habrá dado un salto en su fortuna sino que establecerá condiciones permanentes de dominio económico y de un posicionamiento que les es vital en su proceso de expansión. Se trata de una nueva acumulación originaria que asegura un poder a largo plazo” (Ortiz 1997, 182)

En este contexto el 23 de noviembre de 1996 se reunió la Asamblea del Movimiento Pachakutik – Nuevo País donde se analizó el programa económico que el gobierno iba a presentar y se acordó que era necesaria la salida de Bucaram, a fin de evitar la implantación de un neoliberalismo sin retorno. Con este objetivo y en la perspectiva de construir una alianza parlamentaria más amplia en torno a este proyecto, el 17 de diciembre se contactaron con León Febres Cordero, líder del PSC, para buscar acuerdos con el bloque socialcristiano. Sin discordar con la necesidad de destituir a Bucaram el líder socialcristiano consideró que aún era demasiado

²⁰³ Abdalá Bucaram fue nominado presidente del Club del Barcelona y amigos suyos a otros puestos del mismo.

prematureo (Saltos 1997). A pesar de ello y ante el avance de los hechos, hacia finales de diciembre, se comenzó a perfilar un bloque de oposición parlamentario conformado por el PSC, la DP y la ID que luego dará forma a una Coordinación de los Bloques de Oposición conformada a más de los partidos mencionados por Pachakutik – Nuevo País y el MPD (Saltos 1997). De esa forma, se resquebrajaron los acuerdos que había logrado el régimen para contar con el apoyo a sus propuestas de reforma y para sortear la censura a sus ministros y se replantearon las alineaciones políticas que lo sostenían.

En los meses anteriores diversos actores sociales se habían manifestado en contra de alguna de las múltiples agresiones que el gobierno había infligido. Se manifestaron las mujeres contra la violencia, los periodistas contra la censura, los activistas de derechos humanos contra los diversos atropellos, los trabajadores petroleros contra la transformación de Petroecuador en sociedad anónima. Los afiliados al SSC también lo hicieron exigiendo al Ejecutivo el pago de la deuda del IESS, presupuesto para el SSC y al Congreso Nacional, que trate el proyecto de ley reformativa al SSC y rechazando el manejo del SSC como botín político (Saltos 1997; “Protesta de afiliados al Seguro Social Campesino”, *El Universo*, 1996). Un malestar generalizado lentamente tomaba forma y se iba manifestando.

En ese ambiente el anuncio de la elevación del precio del gas y de las tarifas de los servicios fue un detonante. El 18 de enero de 1997 la Coordinadora de Movimientos Sociales, el Frente de Nacionalidades Indígenas y Organizaciones Campesinas, la Coordinadora Política de Mujeres, el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, el Frente Unitario de Trabajadores y el Frente Popular constituyeron el Frente Patriótico y convocaron a todos los actores sociales a una movilización el 29 de enero y a un Paro Cívico el 5 de febrero. El objetivo acordado fue el rechazo al programa neoliberal y la salida de Abdalá Bucaram. Este nuevo Frente emitió un Manifiesto donde afirmaban que la salida de Bucaram debía significar la presencia de un gobierno que cumpla con los siguientes cometidos:

- Derogue las medidas económicas, no más impuestos y entregue el 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales.

- Defienda la soberanía nacional, anule las propuestas de convertibilidad y privatización de la seguridad social, educación, salud y áreas estratégicas de la economía.
- Resuelva la moratoria de la deuda externa
- Respete los derechos humanos, sindicales y libertades públicas
- Convoque a una consulta popular para que sea el pueblo quien decida el Plan de Gobierno a aplicarse en su beneficio.
- Incremente el presupuesto para salud, educación, universidades, vivienda, crédito para los artesanos, pescadores, pequeños comerciantes y agricultores.
- Respete la organización y estabilidad laboral y restituya a los trabajadores despedidos de los sectores público y privado. Respete autonomía e integridad de CONAIE y otras organizaciones.
- Construcción de un Estado Plurinacional.

Al Congreso Nacional se demandaba que cumpla con “el enjuiciamiento político, censura y destitución del Presidente de la República” (Narváez 1997, 75) y la censura y destitución de los Ministros de Energía y Minas, Educación y del Procurador General del Estado (Narváez 1997).

A medida que pasaban los días las movilizaciones se incrementaban sobre todo el Quito, Guayaquil y Cuenca. Surgieron nuevas y diversas formas de organización: las Asambleas de Quito, Cuenca y Chimborazo que anunciaban ya el surgimiento del referente ciudadano como expresión de la sociedad civil²⁰⁴. Cada vez más actores sociales suscribían su participación en el Paro del 5 de febrero ante un virtual silencio del régimen²⁰⁵ (“Protestas la prensa las palpó”, *El Comercio*, 26 de enero de 1997; Saltos 1997). Los afiliados al SSC se comprometieron a llevar adelante el paro en las zonas rurales del país (“Los actores: El Seguro Social Campesino”, *El Comercio*, 26 de enero de 1997).

²⁰⁴ La Asamblea de Quito fue fundada para defender los intereses de la ciudad cuando Bucarám pretendió crear la Gobernación de Pichincha y quiso limitar las asignaciones del Municipio de Quito. Comandada desde la Alcaldía y conformada por notables representativos de la ciudad fue reactivada en estos días. La de Cuenca, en cambio, se conformó con todos los actores sociales y sectores ciudadanos. La de Chimborazo estuvo direccionada por los movimientos sociales y sobre todo por el movimiento indígena (Saltos 1997).

²⁰⁵ El Ministro de Gobierno, Victor Manuel Bayas, se manifestó en contra del Paro. A diferencia de ello Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en declaraciones al Universo decía que era un “justo reclamo” (“Protestas: la prensa las palpó”, *El Comercio*, 26 de enero de 1997).

En lo inmediato el Frente Popular intensificó las movilizaciones de los estudiantes. Por su parte cerca de 120 personas pertenecientes a la Coordinadora de Movimientos Sociales y a la CONAIE se tomaron la Catedral Metropolitana de Quito, el 30 de enero, exigiendo entre otros puntos la dimisión de Abdalá Bucaram, la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la formación de un gobierno de transición de consenso (“Catedral: sin cambios”, *El Comercio*, 31 de enero de 1997). Los dirigentes de la toma eran el diputado Miguel Lluco de Pachakutik, José María Cabascango y Antonio Vargas de la CONAIE, Jorge Llor y Rodrigo Collaguazo del Seguro Social Campesino, Guillermo Robayo de las organizaciones juveniles, Virgilio Hernández de la Coordinadora Popular de Quito, Anita Miranda y Paulina Muñoz de las organizaciones de mujeres, María Hernández de las Mujeres por la Vida y Manolo Barreno de las Comunidades Cristianas de Base (“Catedral sin cambios”, *El Comercio*, 31 de enero de 1997). Esta toma era un símbolo de la participación pacífica de los sectores subalternos urbanos y rurales en la definición del rumbo del país.

A fin de garantizar el avance de los hechos el Frente de Nacionalidades Indígenas y Organizaciones Campesinas inició su paro desde el 1 de febrero. Los afiliados al SSC comenzaron el bloqueo de carreteras en las provincias de la Sierra el 3 de febrero, para el 4 y 5 toda la Sierra central y sur estaba paralizada (Collaguazo 1997). Los transportistas de gasolina pararon el 2 y el transporte pesado el 3 de febrero. Por otra parte, los cabildos para lograr un acuerdo nacional para la destitución de Bucaram continuaron. La Coordinadora de Movimientos Sociales, FETRAPEC y el bloque de Pachakutik convocaron a una reunión el 4 de febrero, en el local de FETRAPEC a la cual asistieron: ex Presidentes del Ecuador, ex candidatos a la Presidencia de la República, Jefes de Bloques Parlamentarios, dirigentes de la Coordinadora de Movimientos Sociales. Allí todos los participantes suscribieron la “Propuesta concertada para el cesamiento de Bucaram” con la cual se había logrado un acuerdo nacional para la salida de Bucaram y se iniciaba la disputa por el desenlace final (Narváez 1997; Saltos 1997).

El cinco de febrero, en respuesta al llamado del Frente Patriótico se movilizaron miles de personas en las principales ciudades del país desplegando un amplio y variado repertorio. Los campos también se movilaron. Una sola consigna los unificaba ¡Que se vaya! En la ciudad de Quito cerca de dos millones de personas marcharon desde diversos sitios de concentración hacia

el Congreso Nacional para exigir la salida de Bucaram. A las 17: 30 de esa misma tarde el Presidente del Congreso Nacional recibió un Mandato suscrito por El Frente Patriótico y 8 diputados: 6 de Pachakutik – Nuevo País y 2 del MPD. Allí se establecía una agenda para los principales actores en los siguientes términos:

Para los sectores populares y organizaciones sociales:

- Mantener la movilización hasta que Bucaram renuncie o sea destituido.
- Extender el Paro Nacional por 48 horas hasta las doce de la noche del 6 de febrero.

Para los Diputados y el Congreso Nacional:

- Destituir de manera inmediata a Abdalá Bucaram y conformar un Gobierno Provisional respetando las decisiones de las organizaciones que han determinado el cambio de gobierno.
- Desarrollar procesos de fiscalización y sanción a todos los corruptos del actual gobierno, iniciando con la destitución del Contralor y Procurador General del Estado y procediendo a la reestructuración democrática de la Corte Suprema de Justicia y demás organismos del Estado.
- Desarrollar la actividad parlamentaria necesaria en el propósito de que se cumplan las medidas planteadas.

Para el Gobierno Provisional:

- Convocar a la conformación, en un plazo no mayor a sesenta días, a una ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE que redacte una nueva Constitución, verdaderamente democrática, plurinacional y popular.
- El Gobierno Nacional deberá comprometerse a atender las medidas urgentes resueltas en la Asamblea Nacional del Frente Patriótico ²⁰⁶ (Narváez 1997, 77-79).

Esa tarde Fabián Alarcón, Presidente del Congreso, aliado de Bucaram hasta diciembre pasado, anunció la convocatoria a un Congreso Extraordinario con un solo punto: “Analizar y resolver la crisis que vive el país y el Gobierno Nacional” (“Congreso Nacional: Convocatoria, *El Comercio*, 6 de febrero de 1997). Al día siguiente la espera fue larga. Nuevamente miles de manifestantes se congregaron al frente del Congreso Nacional para presionarlo y vigilar sus decisiones. Con un inmenso resguardo militar se inició la Sesión del Parlamento. Los socialcristianos propusieron la

²⁰⁶ Son las que se colocaron en el Manifiesto del Frente Patriótico detalladas anteriormente

fórmula legal para la destitución de Bucaram: el literal (d) del artículo 100 de la Constitución permite cesar en funciones al Presidente de la República por incapacidad física o mental. Se necesitaban la mitad más uno de los votos. Con el camino abierto siguió adelante el proceso de destitución. Los diputados se vigilaban mutuamente, para que no triunfe el “hombre del maletín”²⁰⁷. Por fuera los manifestantes coreaban “Diputado comprado hoy serás arrastrado”. Llegó la noche, había llovido todo el día, mucha gente se había ido, pero muchos también se habían quedado y seguían la transmisión de lo que sucedía en el interior del Parlamento. Había acuerdo en torno a la destitución del Presidente, pero la sucesión estaba en discusión ya que había tres posibilidades: la Vicepresidenta de la República, el Presidente del Congreso o el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. La Coordinadora de Movimientos Sociales apoyó al tercero, ya que dudaba que Fabián Alarcón, presidente del Congreso Nacional, dé un giro a la política económica y al manejo democrático del país, por sus vínculos cercanos con el Socialcristianismo y la Democracia Popular. No hubo alternativa, al final también Pachakutik apoyó a Alarcón con la condición de que se apruebe el Mandato del Frente Patriótico (Saltos 1997). Todo se facilitó cuando los socialcristianos y Alarcón lograron que se trate conjuntamente la destitución y la nominación del sucesor (Saltos 1997).

Cuando se inició la votación afuera se prendieron las antorchas, en el voto cuarenta y cuatro, con el que se lograba la destitución, la gente gritó de alegría e inmediatamente comenzaron a aparecer cientos de personas que se sumaban al festejo. Corearon el Himno Nacional para celebrar el triunfo del pueblo. Sin embargo, cuando supieron que Alarcón había sido nominado Presidente Interino gritaron: ¡Cuidado Alarcón o te vas con el ladrón! La desconfianza de un profesional de la política al que por sus habilidades lo llamaban “serrucho o cinturita” se hizo evidente (“Cientos de banderas flamearon bajo la lluvia”, *El Comercio*, 7 de febrero de 1997).

Mientras esto sucedía en la ciudad de Quito, en el campo todo estaba bloqueado. Los campesinos e indígenas habían protagonizado marchas hacia las ciudades y permanecían vigilantes del desenlace de la sesión del Congreso. Su grito era ¡Fuera Bucaram, de un solo toque! ¡Abajo la corrupción! (“Ecuador. Los indígenas trabaron las vías. La Sierra Centro se paralizó 48 horas”, *El Comercio*, 7 de febrero de 1997). Así se evidenciaba el hiato que se había creado entre una

²⁰⁷ Es la forma como se dice coloquialmente en Ecuador a la compra de conciencias o al soborno político.

sociedad civil activa, que se había empoderado y un sistema político deslegitimado, que había perdido la confianza de sus ciudadanos de forma irreversible.

La posesión de Alarcón tardó unos días pues Abdalá Bucaram, desde su cuartel general en Guayaquil, desconoció la resolución del Congreso y Rosalía Arteaga, Vicepresidenta Constitucional, reclamaba la sucesión. Esto se resolvió con la intervención de la Embajada Americana y las Fuerzas Armadas, que inicialmente apoyaron a Rosalía Arteaga, pero luego, negociaron el respaldo a Fabián Alarcón. Esta acta de nacimiento del gobierno interino marcó su trayectoria. El acuerdo Socialcristiano – Democracia Popular y FRA, así como los condicionamientos a los que probablemente se comprometió con la Embajada de los Estados Unidos y las Fuerzas Armadas, determinaron su política. Alarcón no fue fiel a los compromisos adquiridos con los sectores populares movilizados sino a los acuerdos con los políticos, cuyas orientaciones e intereses giraban en torno a los réditos de la reforma neoliberal. La lucha social fue vaciada en favor de los políticos, en contra de cuyas prácticas se había gestado. A pesar de ello, el cumplimiento del Mandato del Frente Patriótico suscrito por Alarcón, cuando se decidía su nominación, sería un referente de la lucha de los sectores sociales subalternos a lo largo de su gobierno y en particular de los afiliados al SSC, quienes centrarían su acción en torno a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente y a la incidencia en la nueva Carta Constitucional.

La acción colectiva desplegada en torno a la destitución de Bucaram tuvo dos efectos. Por un lado, representó el inicio de un nuevo ciclo de movilización cuyo referente era el/la ciudadano/a con sus respectivos espacios de encuentro y organización: las asambleas ciudadanas²⁰⁸ (Barrera 2001). Por otro, generó una mayor apertura del sistema político a la movilización social de una diversidad de actores y su legitimación a nivel de la sociedad en su conjunto, especialmente en contrapartida del sistemático desgaste de la clase política²⁰⁹ y de la capacidad de representación

²⁰⁸ Este es un punto de discusión puesto que, si bien en los años noventa se inició un ciclo de movilización social liderado por el movimiento indígena, a partir del derrocamiento de Bucaram surgieron nuevos actores “ciudadanos”, que se ubicaron en el centro de la acción colectiva de los siguientes años, sin desplazar al movimiento indígena en su liderazgo, pero introduciendo nuevos repertorios de acción y marcos interpretativos e incluso estructuras organizativas como las asambleas ciudadanas. Por ello se podría sustentar que se estaba iniciando un nuevo ciclo de acción colectiva.

²⁰⁹ Se refiere al concepto de clase política desarrollado por Gaetano Mosca que alude al proceso de especialización de las sociedades modernas en las cuales surge un grupo dedicado a lo político y que, independientemente de su

de los partidos políticos. En este contexto, los afiliados al SSC desplegaron sus estrategias de movilización e incidencia en ese período.

Repertorios de acción

La acción colectiva de los afiliados al SSC durante esta fase tuvo como centro la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. La redacción de una nueva Carta Constitucional representaba una oportunidad para avanzar en el proceso de institucionalización del SSC, que se había iniciado en 1981 con la expedición de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, bajo el gobierno de Oswaldo Hurtado. Se pueden identificar dos momentos de la acción colectiva en ese período: el primero, en torno a la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y el segundo, en relación con el proceso de incidencia en la elaboración del capítulo sobre la seguridad social en la nueva Carta Constitucional.

La Convocatoria a la Asamblea Nacional

La convocatoria a una Asamblea Constituyente fue una iniciativa de la acción colectiva de los indígenas y los afiliados al SSC desplegada en contra de la aplicación del modelo neoliberal desde inicios de los años noventa (Ibarra 1997b). Los primeros, en el marco de una política del reconocimiento, demandaban el carácter plurinacional del Estado. Los segundos, en el marco de una política de redistribución, buscaban en la nueva constitución la institucionalización del SSC y el mantenimiento de los principios de la seguridad social vigente: obligatoriedad, solidaridad y universalidad. El candidato a la presidencia por Pachakutik – Nuevo País la propuso y luego en el derrocamiento de Abdalá Bucaram, en el Mandato del Frente Patriótico, constó como uno de los compromisos que adquirió el Presidente Interino, cuando negoció su apoyo con estos sectores.

Paradójicamente esta demanda de los sectores subalternos era también funcional para los intereses de los sectores empresariales y financieros, los partidos políticos que los representaban y los organismos de crédito multilaterales. Todos ellos suscribían la reforma neoliberal del Estado, cuyo avance e implementación encontraba ciertos impedimentos en la Constitución vigente (Moreano 1996). A pesar de ello, se habían opuesto a la convocatoria a una Asamblea

adscripción ideológica, crea una red de intereses en torno a la perpetuación del control del poder político que detentan. (Mosca 1984).

Constituyente, por el recelo de no poder controlar su desenlace ante la creciente activación social de esos años.

Con estos antecedentes, la ratificación de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constitucional, que hiciera el pueblo ecuatoriano en la consulta popular, realizada en mayo de 1997, definió la vía de las reformas constitucionales²¹⁰. A partir de este momento se abrió un período en el cual los sectores articulados al Partido Social Cristiano pretendieron limitar el espacio de actuación de esta Asamblea Nacional, para que la mayor parte de reformas constitucionales, relacionadas con los temas valiosos para sus intereses, se hagan a través del Congreso Nacional donde tenían mayoría.

En esta perspectiva el Congreso Nacional, en la sesión del 8 de agosto de 1997, votó a favor de que los miembros de la Asamblea Nacional se elijan en mayo de 1998 y que el organismo se instale en agosto de ese mismo año (“Polémica: Monseñor Mario Ruiz pidió al Presidente que vete la reforma. La asamblea en este año: Iglesia”, *El Comercio*, 9 de agosto de 1997). El interés de posponer la fecha de instalación de este organismo mucho más allá de lo que había estipulado el Mandato del Frente Patriótico, por parte de la alianza PSC – DP- FRA, en acuerdo con el gobierno, era múltiple²¹¹. Por un lado, requerían contar con más tiempo para que el Congreso avance en las reformas constitucionales necesarias para viabilizar los procesos de reforma neoliberal del Estado. Por otro, preferían que las elecciones de asambleístas coincidan o estén muy cerca de las de elecciones presidenciales del año siguiente para aprovechar el período electoral y lograr una mayoría en la Asamblea y para evitar que el tratamiento de temas polémicos, en torno a la redacción de la nueva Constitución, afecte la imagen de los posibles

²¹⁰ El Presidente Interino, Fabián Alarcón, convocó a esta consulta popular con el objetivo primordial de contar con una ratificación popular de su mandato. Entre otros aspectos se consultó también sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional.

²¹¹ La alianza PSC- DP y FRA se fraguó desde el inicio del gobierno interino de Fabián Alarcón pues fueron claves en la conformación del bloque que lo eligió después de destituir a Bucaram. Durante este período esta alianza funcionó para la aprobación de leyes como la de descentralización y participación popular y para la designación de las dignidades del Parlamento. En este contexto el 2 de agosto de 1997 Heinz Moeller, del PSC fue reelecto Presidente del Congreso Nacional y Alexandra Vela, de la Democracia Popular, fue nominada la Primera Vicepresidenta de este organismo. Los partidos que votaron a su favor fueron: PSC, DP, FRA, CFP, Partido Conservador, Partido Liberal, Movimiento Unidad Nacional, Movimiento Cívico Popular y legisladores independientes. Moeller fue elegido con 58 votos, los mismos que definieron la convocatoria a la Asamblea Nacional para el siguiente año (“Funcionó la alianza PSC – DP en el Congreso. Moeller y Vela electos”, *El Universo*, 2 de agosto de 1997).

candidatos de estos partidos (“Comentario: Hablar claro y a tiempo”, *El Comercio*, 12 de agosto de 1997).

Los sectores sociales, específicamente la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales, dentro de la cual estaba la CONFEUNASSC - CNC, recibieron esta noticia como una expresión de la intención del gobierno y de los partidos políticos que lo apoyaban de no cumplir con el Mandato del Frente Patriótico del 5 de febrero. Anunciaron inmediatamente un Paro nacional para los días 11 y 12 de agosto.

En los meses anteriores los afiliados al SSC habían desarrollado una serie de acciones reclamando se asignen recursos suficientes para el SSC y en contra de los intentos de privatizar la seguridad social. En los primeros días de Julio, Jorge Loor y Julio González, Presidente y Vicepresidente de la CONFEUNASSC-CNC respectivamente, se crucificaron en la Plaza de la Independencia para presionar por la entrega de recursos y por el pago de la deuda del Estado al IESS (“Protesta: Por fondos para el Seguro Social. El 6 y 7 de julio va un paro campesino”, *El Comercio*, 2 de julio de 1997; “Crucifixión en la Plaza Grande”, *El Universo*, 2 de julio de 1997). Ante la falta de respuesta de las autoridades, dos días más tarde, se crucificaron junto ellos los diputados Miguel López y Miguel Lluco de Pachakutik y afirmaron que permanecerán allí hasta que el Presidente de la República los reciba y se dé una solución a la problemática del IESS planteada. Ante esta presión el Primer Mandatario se comprometió a transferir los recursos en función de la situación fiscal del país y dispuso se constituya una comisión que analice el pago de la deuda al IESS (“Diputados se crucificaron con dirigentes campesinos”, *El Universo*, 4 de julio de 1997). El 2 de agosto la FEUNASSC y los empleados del SSC, anunciaron la realización de un paro para el 11 y 12 de ese mes en contra de la intención del Ministro de Bienestar Social, Gonzalo Baquero, de separar el SSC del IESS y en rechazo de una propuesta de privatizar la seguridad social que se estaba elaborando (“Coordinan acciones ante paro del Seguro Campesino”, *El Universo*, 2 de agosto de 1997; “Afiliados y empleados del Seguro Social Campesino anuncian paralización nacional”, *El Universo*, 6 de agosto de 1997).

En este contexto la noticia de la prórroga del inicio de la Asamblea Nacional fue un detonante. La CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales, dentro de la cual estaba la

CONFUNASSC-CNC, convocaron a un paro para la segunda semana de agosto, coincidiendo con la que hicieron días antes la FEUNASSC y el Frente Popular – MPD. La demanda central era el pedido al Presidente de la República que vete el proyecto enviado por el Congreso y a éste, que se allane al mismo y rectifique la fecha de convocatoria a la Asamblea Nacional. A esta demanda se sumaban otras en contra de los intentos de separación del SSC del IESS, de la privatización de la seguridad social y de la falta de asignaciones presupuestarias al Seguro Social Campesino (“Afiliados y empleados del Seguro Social Campesino anuncian paralización nacional”, *El Universo*, 6 de agosto de 1997; “Paro nacional de dos días. La CONAIE ratifica el Levantamiento”, *El Universo*, 9 de agosto de 1997).

Antes de la fecha indicada los Saraguros iniciaron su medida de hecho bloqueando la carretera Loja – Cuenca. Las comunidades de la Sierra central se instalaron en asambleas para preparar el paro. La FICI de Imbabura realizó marchas en rechazo a la postergación de la convocatoria a la Asamblea Nacional. Se dieron varias adhesiones: el Frente Cívico de Manabí, el Movimiento Solidaridad, la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras, los cañicultores, el FUT, FETRAPEC, entre muchas otras organizaciones sociales de todo el país (“Agitación previo paro nacional”, *El Universo*, 7 de agosto de 1997; “A pocas horas del segundo paro nacional: La toma de carreteras aislará las provincias”, *El Universo*, 10 de agosto de 1997; “A pocas horas del segundo paro nacional: protagonistas”, *El Universo*, 10 de agosto de 1997).

El 11 de agosto las carreteras del país amanecieron bloqueadas desde la medianoche. Las provincias de la Sierra, la Costa y buena parte de la Amazonía estuvieron paralizadas (“Bloqueado el centro del país”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997; “Península aislada por cierre de vías”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997; “Comunidad negra paralizó sector norte”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997; “La Amazonía también plegó”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997; “Movilizaciones en todo el país desde este día”, *El Comercio*, 11 de agosto de 1997; “Así se movilizó el país”, *El Comercio*, 12 de agosto de 1997). Al día siguiente, se mantuvo el mismo nivel de paralización. Hubo un gran despliegue policial para evitar el cierre total, pero fue infructuoso. Los campesinos bloqueaban la vía y se quedaban en el sitio, en forma pacífica. Allí pernoctaron e hicieron ollas comunes. En varios casos protagonizaron marchas hacia las gobernaciones. El Frente Popular anunció que prolongará el Paro hasta el 13 de agosto. Gustavo

Terán, diputado por el MPD, amenazó que la medida de hecho se radicalizaría si el gobierno y el Congreso no deciden instalar la Asamblea hasta diciembre de ese mismo año (“Amenazan radicalizar medida: Paro se extenderá hasta el miércoles”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997). Se tomaron la catedral de Manabí por pocas horas y la Catedral de Ambato hasta más allá del fin del paro (“Manifestantes arremetieron contra edificios públicos en Portoviejo”, *El Universo*, 12 de agosto de 1997; “Catedral Ambato seguirá tomada indefinidamente”, *El Universo*, 15 de agosto de 1997). Pasadas las 48 horas de movilización la Coordinadora de Movimientos Sociales y la CONAIE decretaron el fin de la misma y los campesinos e indígenas de casi todo el país volvieron a sus casas (“La CONAIE concluyó protesta. Paro seguirá parcialmente”, *El Universo*, 13 de agosto de 1997).

El gobierno abrió el diálogo con cada uno de los sectores por separado. La Iglesia Católica cumplió un papel de mediación en la reunión que el Presidente mantuvo con los representantes de la CONAIE, Coordinadora de Movimientos Sociales y Pachakutik. Se reunió también con los delegados de la FEUNASSC, Frente Popular, MPD y otras organizaciones afines a esta tendencia. En los dos casos participaron también diputados de los respectivos partidos políticos. El Presidente ofreció que el SSC no desaparecerá y que el IESS no será privatizado sino solamente modernizado. Afirmó que se estudiarán soluciones a demandas específicas que le fueron planteadas. En cuanto a la convocatoria a la Asamblea Nacional, a través de su Ministro de Gobierno, César Verduga Vélez, hizo una contrapropuesta: pedir al Congreso que conforme una mesa de negociación con el Ejecutivo, el Congreso y organizaciones sociales donde se trate, no solo la fecha de la convocatoria sino también se definan los temas que debería tratar la Asamblea y aquellos que trataría el Congreso, así como los procedimientos de su conformación (“Gobierno y la CONAIE se reúnen hoy. Se acabó el paro; se abre el diálogo”, *El Comercio*, 13 de agosto de 1997). Esta idea fue acogida positivamente por el Presidente del Congreso, Heinz Moeller, quien aceptó siempre y cuando participen delegados de todas las organizaciones sociales y no solo de los movimientos sociales. Por parte de la CONAIE y Coordinadora de Movimientos Sociales existió una apertura para participar en la mesa de diálogo, pero insistieron en la necesidad del veto al Proyecto del Congreso por parte del Presidente y en adelantar la fecha de la Asamblea. No se llegó a un acuerdo al respecto (“Gobierno y la CONAIE se reúnen hoy. Se

acaba el paro; se abre el diálogo”, *El Comercio*, 13 de agosto de 1997; “Asamblea, el diálogo arranca”, *El Comercio*, 13 de agosto de 1997).

Ante esta situación la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales y otras organizaciones sociales se auto – convocaron a una Asamblea Nacional Constituyente de la sociedad civil a realizarse el 12 de octubre de ese mismo año. La receptividad que tuvo esta propuesta que la venían trabajando desde meses atrás fue considerable: 220 organizaciones sociales manifestaron su adhesión a la iniciativa²¹² .

La Asamblea de la sociedad civil llamada también por algunos de sus participantes Constituyente de los Pueblos (Barrionuevo 1997) tenía como objetivos: (1) Lograr un acuerdo nacional para sentar las bases de un nuevo país y una nueva democracia (2) Derrotar a la vieja y caduca clase política y fortalecer a la sociedad civil (3) Denunciar la intención del PSC, DP y FRA de privatizar áreas como la seguridad social, las telecomunicaciones, el petróleo, la educación, la salud, entre otras ²¹³. Previamente a su instalación se hicieron decenas de talleres en diversas localidades del país donde se elaboraron propuestas y se nombraron delegados para el encuentro nacional (Barrera 2001). Estos eventos culminaron con una marcha hacia Quito que simbolizaba una toma de la ciudad con la que se iniciaba la Asamblea Constituyente del Pueblo (Rodrigo Collaguazo (dirigente CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015).

Los afiliados al SSC participaron activamente en todo este proceso y en las marchas que llegaron a Quito por cuatro puntos: Guamaní, Calderón, Sangolquí y Tumbaco (Rodrigo Collaguazo (dirigente CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015). En el trayecto recibieron la solidaridad de los pobladores de las parroquias y ciudades por donde pasaron y en muchos de esos lugares se realizaron actos simbólicos. El 12 de octubre se congregaron en el parque de El Arbolito, antes de la inauguración, que se hizo en la Casa de la Cultura Ecuatoriana, pasado el mediodía (“Los marchistas llegaron por los 4 lados”, *El Comercio*, 13 de octubre de 1997).

²¹² Eduardo Tamayo, “Sociedad civil elabora nueva Constitución”, *América Latina en movimiento*, 17 de octubre de 1997, <http://www.alainet.org/es/info-revistas>.

²¹³ Eduardo Tamayo, “Sociedad civil elabora nueva Constitución”, *América Latina en movimiento*, 17 de octubre de 1997, <http://www.alainet.org/es/info-revistas>.

El 13 de octubre se iniciaron las reuniones con 460 delegados asambleístas provenientes de los pueblos indígenas, campesino, negros y de las múltiples organizaciones sociales que participaron (Barrera 2001). Allí se recogieron las propuestas que luego fueron discutidas nuevamente en los lugares de origen. Con los ajustes realizados a nivel local, los días 22 y 23 de noviembre se dio una nueva reunión donde se elaboró un documento final con todos los insumos recibidos, el cual debía ser entregado a la Asamblea Nacional (Porrás 2005). En este se recogían las aspiraciones de todos estos sectores que se sentían pobremente representados en el sistema político, pero que querían estar presentes en la definición del nuevo rumbo del país (Barrera 2001; Porrás 2005).

Su realización levantó expectativas en los sectores progresistas los cuales aspiraban a que el producto de esta Asamblea de la Sociedad Civil sea asumido por la Asamblea Nacional. Esto no llegó a darse, sin embargo, esta experiencia quedó como un acumulado histórico en la memoria de los participantes y tuvo un efecto inmediato pues ante la significación que podía tener, en términos de ruptura con la institucionalidad política, el Congreso Nacional decidió llamar a elecciones para nominar asambleístas el 30 de noviembre siguiente. Lo hicieron también cuando tuvieron la certeza de que podían ganar la elección de los miembros de la Asamblea y controlar el contenido de las reformas (Ayala y Quintero 2007).

La Asamblea Nacional iniciaría sus labores el 20 de diciembre de ese mismo año y las concluiría el 30 de abril de 1998²¹⁴. De esa forma y sin descontar los cálculos políticos de la clase política gobernante, la presión ciudadana y la acción colectiva de los sectores subalternos había obligado a las élites del poder a cumplir con el compromiso del Mandato del Frente Patriótico del 5 de febrero de 1997.

La incidencia en la Asamblea Nacional

En la Asamblea Nacional elegida el 30 de noviembre de 1997 el Partido Social Cristiano logró 21 curules, la Democracia Popular 12, el Partido Liberal – FRA 6, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik 7, el MPD 3, Nuevo País 1²¹⁵, el Partido Socialista Ecuatoriano 3, el PRE 6, la Izquierda Democrática 7 y los independientes sumaron 6. Antes de la sesión inaugural,

²¹⁴ Eduardo Tamayo, “Sociedad civil elabora nueva Constitución”, *América Latina en movimiento*, 17 de octubre de 1997, <http://www.alainet.org/es/info-revistas>.

²¹⁵ Nuevo País terció solo en estas elecciones.

que se realizó en la ciudad de Ambato, se formalizaron los diálogos que ya se venían dando entre las distintas fuerzas políticas partidarias de la reforma neoliberal del Estado para conformar un bloque mayoritario y captar las dignidades de dirección de la Asamblea. El Partido Socialcristiano y la Democracia Popular, que habían fraguado múltiples alianzas parlamentarias, desde el Gobierno de Abdalá Bucaram, lograron suscribir un acuerdo con el FRA – Partido Liberal en base a coincidencias en torno a la reforma constitucional²¹⁶. Los puntos básicos de ese acuerdo fueron: no permitir la paralización de los servicios públicos, suprimir las elecciones intermedias, elegir los diputados en la segunda vuelta, establecer concesiones, delegaciones y asociaciones del sector público con el privado, mejorar el sistema de seguridad social con la participación de la empresa privada y mantener el Seguro Social Campesino. Estas tres fuerzas coligadas conformaron un bloque mayoritario que puso como Presidente de la Asamblea a Oswaldo Hurtado Larrea de la DP, como primer Vicepresidente a Marcelo Santos Vera del PSC y como segundo Vicepresidente a Luis Mejía Montesdeoca del FRA (“El acuerdo PSC, DP y FRA funcionó”, *El Comercio*, 21 de diciembre de 1997). Los otros partidos conformaron un grupo de minoría que se auto-identificó como progresista (Ayala y Quintero 2007; “Asamblea: hay dos posturas firmes”, *El Comercio*, 24 de diciembre de 1997). Dentro de este estaban los asambleístas de Pachakutik relacionados con la CONFEUNASSC - CNC y los del MPD vinculados con la FEUNASSC que a lo largo de esta fase actuaron en acuerdo (César Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

Esta Asamblea Constituyente tuvo características particulares en comparación con las anteriores: fue convocada dentro de un régimen de derecho y no después de una dictadura como había sido lo habitual, funcionó paralelamente al Congreso Nacional y se dedicó exclusivamente a redactar la Constitución (Ayala y Quintero 2007). Si bien apenas instalada se autodefinió como Constitucional, es decir que era el órgano máximo del país y tenía todos los poderes, sus participantes nunca se plantearon intervenir en ninguno de ellos. Su potestad solamente la usó hacia el final de su labor cuándo el Presidente de la República se opuso a promulgar la nueva

²¹⁶ El Partido Socialcristiano y la Democracia Popular sumaban 32 votos frente a los partidos de izquierda que sumaban 28 votos. Los independientes eran 3 por lo que la definición de la mayoría dependió de los votos del FRA-Partido Liberal, que se sumó a los dos primeros partidos e hizo la mayoría que condujo la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.

Constitución mediante su publicación en Registro Oficial y la Asamblea dispuso que regiría desde el inicio del próximo gobierno (Ayala y Quintero 2007).

La labor legislativa se organizó a través de comisiones de trabajo dedicadas a temas específicos. A diferencia de otras Asambleas se caracterizó porque estuvo abierta a la participación de diversos actores sociales cuyas propuestas fueron recibidas y procesadas (Ayala y Quintero 1998)²¹⁷. La amplitud de la sección de los derechos del texto constitucional final es un producto de ello.

La Comisión Sexta fue encargada de redactar los capítulos de salud, seguridad social y trabajo. Cynthia Viteri Jiménez del PSC fue elegida su Presidenta y Victor Lobato del FRA su Vicepresidente. Estuvo conformada además por los siguientes asambleístas: David Carbonell de la DP, Lauro López de Nuevo País, Edgar Montalvo del PSC, Cornelio Haro del PRE y Luis Ángel Bermeo de Pachakutik. El tratamiento del tema de la seguridad social se lo realizó después del de salud y contó con la asesoría de Marcelo Yépez y Gustavo Cedeño, ex funcionarios del IESS y de Pablo Barriga. También participó durante un tiempo el Pedro Barreiro, funcionario y ex director del SSC (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; Pedro Barreiro (médico y director del SSC), en entrevista con la autora, enero 2016).

Todo el trabajo de la Asamblea estuvo influido por la presión de varios actores sociales que desarrollaron estrategias diversas para incidir en la elaboración de los textos constitucionales²¹⁸. En esta ocasión los afiliados al SSC vinculados a la CONFEUNASSC – CNC pusieron en marcha una estrategia propia y distinta a la de las organizaciones indígenas. Mientras estas últimas optaron por la persuasión y la sensibilización a través de mesas de diálogo, los afiliados al SSC combinaron la persuasión, mediante acciones de información y sensibilización, con la presión, a través de la movilización, para evidenciar legitimidad y respaldo social (Buendía 1998, 81; Rodrigo Collaguazo (dirigente del a CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora,

²¹⁷ Hasta el 31 de enero se estableció el plazo de recepción de propuestas de organizaciones de la sociedad civil (“Reformas: Hurtado pide agilidad. Las propuestas no llegaron”, *El Comercio*, 2 de febrero de 1998).

²¹⁸ Fue muy importante la movilización de las mujeres, los grupos defensores de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los grupos ecologistas, entre otros. Las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación, la Iglesia, las Cámaras de la Producción y diversas instituciones públicas también asistieron a la Asamblea Nacional Constituyente (Buendía 1998; Palán 1998).

mayo 2015). El objetivo era quebrar la mayoría neoliberal que dirigía la Asamblea y construir otra, sensible a sus demandas que apoye su propuesta de reforma constitucional sobre seguridad social. Para ello se propusieron trabajar a tres niveles: el de los medios de comunicación, Iglesia, FFAA y otros gestores de opinión; el de los bloques de asambleístas y, el de la Comisión Sexta, específicamente sus miembros y asesores. Los repertorios de acción que desplegaron fueron: la difusión de materiales informativos sobre su propuesta acompañada de acciones públicas simbólicas y marchas masivas hacia la Asamblea; cabildeo a nivel de los asambleístas y asesores y realización de paros nacionales con bloqueos de carreteras preventivos en un primer momento y luego indefinidos (Buendía 1998, 81). Los afiliados al SSC vinculados a la FEUNASSC optaron por una estrategia que privilegió la presión sobre la persuasión. En este caso, no se estableció ningún tipo de coordinación horizontal entre las dos organizaciones de afiliados al SSC, cada una caminó por su parte hacia el mismo objetivo.

A diferencia del período anterior y de las acciones en torno a la Asamblea de los Pueblos, esta vez los afiliados al SSC desplegaron sus repertorios de acción solos. Las condiciones habían cambiado: los espacios de alianza y coordinación se habían debilitado y el sindicato nacional del IESS su principal aliado, en la fase anterior, había virtualmente desaparecido en consecuencia de una estrategia, llevada a cabo por los sectores interesados en la implantación de la reforma neoliberal, que se detalla a continuación.

Como se mencionó anteriormente durante el período de Sixto Durán Ballén la mayoría legislativa socialcristiana, en acuerdo con la Democracia Popular, realizaron varias reformas constitucionales orientadas a eliminar los obstáculos para la privatización de las empresas estatales y de la seguridad social. Uno de estos que impidió el avance de la reforma neoliberal fue la defensa del patrimonio estatal y de la seguridad social que desarrollaron los sindicatos públicos y en el último caso el Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS. Se volvió por lo tanto un objetivo de estos sectores su eliminación o neutralización. Para ello aprobaron una Reforma al Art. 128/1995, de 17 de mayo, de la Constitución de la República del Ecuador de 1978 codificada en 1993, (Registro Oficial 863 de 16 de enero de 1996), según la cual:

Cuando el Sector Público ejerza actividades que no pueda delegar a los sectores de la

economía, ni estos puedan asumir, las relaciones con sus servidores se regularán por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con excepción de las relaciones con los obreros que estarán amparados por el Código del Trabajo.

Para las actividades ejercidas por el Sector Público y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por los otros sectores de la economía, las relaciones con sus trabajadores se regularán por el Código del Trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estará sujetas a las leyes pertinentes.

Este artículo fue interpretado por el Consejo Superior del IESS como una norma que se aplicaba a la institución puesto que, según su criterio, las actividades de este no podían ser delegadas a otros sectores de la economía. En función de ello, en mayo de ese mismo año, el Consejo Superior emitió las Resoluciones 889 y 880, de 14 de mayo de 1996, mediante las cuales se disponía la regulación de las relaciones laborales con la mayoría de sus empleados, a través de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con lo que menoscabaron totalmente al Sindicato Nacional del IESS. Ante esta situación, el Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional del IESS consultó, por dos ocasiones, a la Comisión de lo Laboral y Social del Congreso Nacional respecto a la aplicabilidad de esta reforma al IESS. En esas dos oportunidades tuvo una respuesta favorable. En la segunda, el 8 de junio de 1997, el Plenario de las Comisiones Legislativas resolvió:

Demandar al Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la suspensión inmediata de las resoluciones números 879 y 880 expedidas el 14 de mayo de 1996, hasta cuando a través de las correspondientes reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio o al Código del Trabajo se expidan las normas de procedimiento para aplicar lo dispuesto en el literal i) del Artículo 49 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Consecuentemente no tendrán valor legal alguno los efectos producidos por las citadas resoluciones²¹⁹.

A pesar de ello, el Consejo Superior del IESS del momento no dio marcha atrás. Se dispuso que los dirigentes del Sindicato Nacional se reintegren a sus puestos. Diego Ordoñez se declaró en

²¹⁹ Oficio No. 0688 H. ML, de 9 de julio de 1997, archivo personal de Diego Ordoñez.

rebeldía y no lo hizo, manteniéndose en calidad de Secretario General del Sindicato Nacional, ejerciendo las funciones y dirigiendo un paro, a fin de presionar al Consejo Superior a acatar la disposición del Congreso Nacional. En ese contexto, durante el gobierno de Fabián Alarcón, en el Palacio Legislativo, cuando estaban a punto de lograr su cometido, justamente antes de una cita con el Presidente del Congreso, con quien iban a conversar pues había una posibilidad de conciliar una reunión para levantar el paro y buscar una salida al problema, fue detenido y conducido, por orden del Ministro de Gobierno, a la cárcel No. 2 de la ciudad de Quito, donde permaneció un mes. Con una dirigencia desperdigada la resistencia no pudo organizarse, los dirigentes que se reintegraron fueron neutralizados y poco a poco mediante el asedio salieron también la mayoría de ellos (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

Diego Ordoñez reflexiona de la siguiente manera respecto a lo que estaba en juego en ese momento:

Yo ya no estaba de trabajador del IESS, ojo, o sea a mí ya no me iban a pasar ni mucho menos, además era un buen punto decir 'vea ya, ya, un poco el loco ya se fue' pero ese derecho yo sostenía que no debía perderse, el amparo en el Código del Trabajo y por lo tanto la existencia de la organización sindical ¡No! A ratos digo, no fui capaz de dar un buen discurso, no me entendió la gente, no supe explicar bien. Tuvo que pasar el tiempo para que la gente me dé la razón, y a la gente le golpearon terriblemente.... ya con el amparo de la Ley de Servicio Civil Carrera Administrativa, porque es una ley que no ampara nada" (Diego Ordoñez (Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS), en entrevista con la autora, marzo 2016).

Así se neutralizó a uno de los actores, que mayor resistencia había puesto a la privatización de la seguridad social y que pasó de la mera lucha reivindicativa a una lucha política. Esta corriente que fue creando un casi consenso general en contra de los sindicatos públicos prevaleció y fue la base de las reformas constitucionales de 1998, donde se prohibió las paralizaciones de los servicios públicos, lo que complementaba las reformas constitucionales anteriores. De esta forma, el régimen político que permitió la organización de los sindicatos públicos fue paulatinamente desmontado y sustituido por nuevas reglas de relacionamiento entre el Estado y

sus empleados y trabajadores. Bajo las nuevas regulaciones al restringirse tanto el derecho a la organización sindical con sus garantías, así como el campo de expresión de los repertorios de acción, cuando se prohibía la paralización de los servicios públicos que era una de las mayores medidas de presión con la que contaban, virtualmente se eliminaban las condiciones que permitían que se puedan constituir en el seno del aparato del Estado actores deliberantes y mucho menos desafiantes del sistema.

En este nuevo escenario los afiliados al SSC pusieron en marcha las estrategias de acción mencionadas anteriormente desde el inicio del trabajo de la Asamblea y de la Comisión Sexta, en particular. Pachakutik influyó en la selección de los asesores dando nombres de técnicos afines a su corriente ideológica y defensores del IESS y del SSC. Estos fueron entrevistados por la Comisión y aceptados. Así se vincularon al trabajo de la comisión Marcelo Yépez y Pedro Barreiro (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015)²²⁰, los dos funcionarios de carrera del IESS y el segundo específicamente del SSC. No se trataba de profesionales con una vinculación orgánica a la CONFEUNASSC - CNC sino de personas cuya trayectoria era conocida por los dirigentes y que coincidían con los planteamientos de la organización respecto a la seguridad social, al IESS y al SSC. Su responsabilidad fue compilar todas las propuestas y elaborar los borradores de proyectos de reforma que se ponían a consideración de la Comisión Sexta, recibir sus observaciones y luego ajustarlos a fin de contar con las versiones finales para ser enviadas para la discusión del Pleno de la Asamblea. De esa forma se podía incidir permanentemente en el trabajo de la Comisión.

Por otro lado, durante la fase de recepción de propuestas solicitaron ser recibidos por la Comisión Sexta. Jorge Loor, dirigente de la CONFEUNASSC – CNC, encabezó una delegación conformada por dirigentes e intelectuales vinculados a la Fundación María Luisa Gómez de la Torre que los apoyaron. Allí hicieron una breve reseña del SSC y plantearon la importancia de que siga siendo parte del IESS, sobre todo porque eso les permitía acceder a la infraestructura de salud de esta institución. Además, enfatizaron en la importancia de la solidaridad como condición

²²⁰ El primero de ellos tenía vínculos cercanos con un equipo de pensamiento del IESS que estaba laborando en la Comisión Técnica Asesora del Consejo Superior del IESS. Se trataba de técnicos de planta que desde el año 94 estaban reflexionando sobre la reforma de la seguridad social (Marcelo Yépez (médico del SSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

para la existencia del SSC y propusieron que debe considerarse como parte de la seguridad social un capítulo destinado a tratar el tema de la soberanía alimentaria. Ese mismo día también fue recibido en el seno de la Comisión Sexta el diputado del MPD Gustavo Terán quien presentó un documento con su propuesta sobre seguridad social que suscribía la FEUNASSC y que sostenía el mismo enfoque que el de la CONFEUNASSC - CNC²²¹.

Desde la perspectiva privatizadora también se ejerció influencia. La Fundación Esquel había organizado unos “Diálogos Ciudadanos”, entre el 27 de octubre y 2 de diciembre de 1997, en los que se abordaron ciertos temas considerados centrales para las reformas constitucionales. Uno de ellos fue el de seguridad social, cuya ponencia central estuvo a cargo del Economista Alfredo Mancero Saman, ideológicamente cercano a la DP. El equipo de esta Fundación fue recibido por la Comisión Sexta el 16 de febrero de 1998²²². Allí plantearon los aspectos básicos de su propuesta de reforma a la Seguridad Social que eran los siguientes:

- (1) El Estado garantiza el derecho a la seguridad social a todos los hombres y mujeres de una jurisdicción mediante un conjunto de programas públicos de protección individual y colectiva frente a determinados riesgos.
- (2) Se establece el sistema nacional de seguridad social constituido por el Seguro Social Obligatorio de tipo contributivo, el Sistema Nacional de Salud financiado por impuestos y tasas de servicios, el Seguro Social Campesino financiado por contribuciones generales de toda la población y aportes de sus derecho- habientes y los programas especiales de asistencia social dirigidos a los grupos vulnerables.
- (3) El Seguro General Obligatorio se aplicará a través de dos regímenes: uno general dirigido a los trabajadores en relación de dependencia y uno especial dirigido a los autónomos.
- (4) Las entidades encargadas de la aplicación de los programas de los seguros sociales podrán administrarlos directamente o mediante contratos de concesión con prestadores de servicios, organizaciones de derecho privado con y sin fines de lucro, la entrega de las prestaciones de salud y de pensiones de sus asegurados, de conformidad con la Ley.

²²¹ Acta de la sesión del 28 de marzo de 1998 de la Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²²² Acta de la sesión del 16 de febrero de 1998 de la Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

- (5) El Estado, los empleadores y los afiliados al Seguro Social Obligatorio contribuirán equitativamente al financiamiento de un Fondo de Enfermedades Catastróficas del Sistema Nacional de Salud que atenderá las contingencias que superan el nivel de máximo de protección de las prestaciones de salud amparadas por los seguros sociales de conformidad con la Ley.
- (6) Es responsabilidad del Estado la regulación y control.
(Esquel 1998, 147 – 149)

Posteriormente se recibió al director del IESS, acompañado de una delegación de la institución, quienes afirmaron que su posición coincidía en un 90% con lo planteado por la Fundación Esquel²²³. En este contexto, la presidenta de la Comisión sugirió, por varias ocasiones, que el documento base para el trabajo de la Comisión Sexta debía ser el articulado presentado por la Fundación Esquel²²⁴.

De esta forma, la elaboración de la propuesta en el ámbito de la seguridad social estuvo marcada por el juego entre las dos posiciones respecto a su reforma, lo que se puso en evidencia en la entrega del proyecto de reforma para el primer debate. El 18 de marzo de 1998, la presidenta de la Comisión hizo llegar al presidente de la Asamblea un texto que, según se decía en el oficio, fue aprobado por unanimidad²²⁵. Sin embargo, días más tarde, el 25 de marzo, envió un alcance al mismo con una fórmula alternativa suscrita por la presidenta y el vicepresidente de la Comisión²²⁶.

En la primera propuesta se establecía el Sistema Nacional de Seguro Social para la protección de los riesgos y contingencias de invalidez, vejez, muerte, desempleo, riesgos del trabajo, enfermedad y maternidad. Este sistema estaba integrado por el Seguro General Obligatorio (SGO) y los Seguros Complementarios (SC). El primero era, como dice su nombre obligatorio,

²²³ Acta de la sesión del 26 de febrero de 1998 de la Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²²⁴ Acta de la sesión del 2 de marzo de 1998 de la Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²²⁵ Oficio No.041-C6, 18 de marzo de 1998, Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²²⁶ Oficio No. 0043-C6, 25 de marzo de 1998, Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

universal pues debía cubrir a toda la población urbana y rural progresivamente con relación laboral o sin ella y era responsabilidad del IESS. Su financiamiento provenía del aporte tripartito de los asegurados, empleadores y del Estado. El SSC era un régimen especial del SGO. Los seguros complementarios estaban orientados a proteger las contingencias no cubiertas por el SGO o a mejorar sus prestaciones y eran voluntarios. Se financiaban con el aporte de los asegurados y serían manejados por entidades públicas, privadas o mixtas²²⁷. Esta propuesta mantenía la estructura de la seguridad social vigente, se conservaba la obligatoriedad de la afiliación, el IESS seguía siendo una entidad autónoma y estaba encargada de la administración del SGO; el SSC era parte del mismo.

La segunda propuesta, defendida por la presidenta y el vicepresidente de la Comisión pertenecientes al PSC, se inscribía en la propuesta elaborada por la Fundación Esquel. En ella se planteaba el establecimiento de un sistema ecuatoriano de seguridad social que comprendía los programas del seguro social general, salud integral, seguro social campesino y asistencia social. Entidades públicas y privadas serían las encargadas de aplicar los programas de seguridad social, en materia previsional, salud y seguro campesino. Existiría libre competencia entre estas. El Seguro Campesino sería un régimen de servicios comunitarios dirigidos a la población rural, regulado por su propia ley y financiado por los aportes de los asegurados, de los afiliados al seguro general y subvenciones fiscales²²⁸. De esta forma, se daba cabida a los seguros paralelos, se establecía competencia entre todas las entidades aseguradoras y al SSC se lo convertía en un seguro separado de los demás.

La reacción de los afiliados al SSC no se hizo esperar. El 1 de abril, aproximadamente tres mil quinientas personas entre campesinos y funcionarios del IESS y del SSC llegaron a la Asamblea, en 40 buses provenientes de distintas provincias del país y la cercaron mientras agricultores y campesinos bloquearon las carreteras de las provincias del El Oro, Azuay, Guayas y Pichincha. El objetivo era defender el sistema de seguridad social vigente y su fortalecimiento y rechazar el manejo del tema por parte de la presidenta de la Comisión Sexta, Cinthia Viteri. Fueron recibidos

²²⁷ Oficio No.041-C6, 18 de marzo de 1998, Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²²⁸ Oficio No. 0043-C6, 25 de marzo de 1998, Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

por ésta y en un ambiente caldeado expresaron su oposición a la propuesta que se envió como alcance al primer informe de la Comisión. La presidenta de la Comisión dijo que los proyectos enviados todavía se encontraban en discusión y que para el segundo debate se incluirán todas las observaciones. Justificó el envío de la segunda propuesta diciendo que era fruto de mesas de diálogo, donde participaron delegados de los trabajadores²²⁹. Cuando dejaron la Asamblea los campesinos anunciaron la realización de un paro preventivo para los días 6 y 7 de abril, de no ser aceptadas sus propuestas (“Pelea por el Seguro Campesino”, *El Comercio*, 1 de abril de 1998; “Manifestantes rodearon la Academia de Guerra”, *El Universo*, 1 de abril de 1998).

La convocatoria a este nuevo paro tuvo como objetivo incidir en el informe para el segundo debate. Como se había anunciado la CONFEUNASSC - CNC inició el paro preventivo el 6 de abril de 1998 y se prolongó 48 horas. Se dieron bloqueos de carreteras en casi todas las provincias del país. La Sierra, la Costa y la Amazonía estuvieron paralizadas (“Carreteras humeantes y sin tránsito”, *El Universo*, 7 de abril de 1998). Mientras esto sucedía en el campo, en la Academia de Guerra, local donde funcionaba la Asamblea, los afiliados al SSC repartían una carta y una flor a cada uno de los asambleístas presentes, en solidaridad con los ecuatorianos (as) que perderán el acceso a los servicios de la seguridad social. Jorge Loor dijo que esta expresión se complementa con la demostración de fuerza que habían logrado hacer mediante el paro y el anuncio de un paro indefinido a partir del 13 de abril (“Entrega de flores a asambleístas”, *El Universo*, 7 de abril de 1998). A más de ello, afiliados al SSC con personal del SSC, especialmente las trabajadoras sociales hicieron plantones diarios al frente de la Asamblea (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015). Esto contaba con el apoyo del director del SSC de ese momento, Dr. Alberto Calle, militante del MPD que estaba informado de lo que sucedía y apoyaba incondicionalmente a la defensa del IESS y del SSC (María del Carmen Moreta (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, octubre 2015; Pedro Barreiro (médico y director del SSC), en entrevista con la autora, enero 2016). Los trabajadores del IESS anunciaron sumarse a la paralización, si la Asamblea aprobaba el proyecto de reformas promovido por los socialcristianos (“Bloquearon carreteras. Marcha de campesinos a la Asamblea”, *El Universo*, 7 de abril de 1998).

²²⁹ Esto provocó una serie de reclamos y aclaraciones públicas de los dirigentes tanto de los trabajadores como de la CONAIE, que habían sido invitados a las reuniones organizadas por la Fundación Esquel (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC - CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015).

El 8 de abril la Comisión Sexta terminó el informe para el segundo debate. Ese mismo día miembros de la FEUNASSC quemaron la propuesta de la Fundación Esquel, delante de la Asamblea, en un acto simbólico de rechazo a esta orientación de la reforma de la seguridad social (“La Asamblea prometió no desaparecer al SSC”, *El Comercio*, 8 de abril de 1998). El 14 de abril de 1998, la presidenta de la Comisión Sexta remitió el proyecto de reforma constitucional que incorporaba las observaciones del primer debate, suscrito por todos sus miembros ²³⁰. Por su sugerencia, en dicho informe constaban dos alternativas en los puntos donde existían una posición de mayoría y otra de minoría ²³¹. Un día antes los afiliados al SSC tanto de la FEUNASSC como de la CONFEUNASSC - CNC iniciaron un nuevo Paro. Los primeros dijeron que era de 48 horas, mientras que los segundos afirmaron que se trataba de un paro progresivo e indefinido hasta que se acepten sus propuestas y se archive la de Esquel (“Seguro Campesino anuncia otro paro”, *El Universo*, 10 de abril de 1998; “Paro progresivo e indefinido de los campesinos”, *El Universo*, 13 de abril de 1998; “El paro campesino se reanuda hoy”, *El Universo*, 13 de abril de 1998).

El Paro se desarrolló nuevamente en todo el país con bloqueos de carreteras y con la consecuente paralización total del transporte interprovincial. Los campesinos se quedaban al borde de las carreteras gritando consignas en contra de la Asamblea, a favor de la permanencia del SSC y contra los seguros paralelos. El gobierno dispuso un importante despliegue policial para impedir el bloqueo de las carreteras, pero fue infructuoso. En el tercer día el Paro siguió con la misma intensidad. Las ciudades comenzaron a sentir el desabastecimiento de alimentos y los periódicos ponderaban las pérdidas económicas que esta paralización estaba generando (“El paro de los campesinos causa pérdidas millonarias”, *El Comercio*, 16 de abril de 1998; “La paralización es casi total”, *El Comercio*, 16 de abril de 1998). En ese momento 16.000 trabajadores y empleados del IESS iniciaron un paro en rechazo a la pretensión de la Asamblea Nacional Constituyente de aceptar los seguros paralelos, separar al SSC y en consecuencia hacerlo desaparecer. Esta vez estaban congregados en un Frente de defensa del IESS (“Cierre de carreteras deja dos muertos. Entre paros y denuncias”, *El Universo*, 15 de abril de 1998). En ese contexto el Consejo Superior

²³⁰ Of. s/d, 14 de abril de 1997, Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

²³¹ Acta de la sesión de 12 de marzo de la Comisión Sexta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

publicó un comunicado de prensa dirigido a los Asambleístas y al Pueblo ecuatoriano en el cual respaldaba la propuesta de la mayoría de los miembros de la Comisión Sexta y rechazaba la de minoría socialcristiana. Advertía sobre los efectos que tendría la aprobación de esta última puesto que:

Da lugar a que los sectores privados capten a los afiliados de los mayores ingresos y menor edad que no superan al 30% del total, mientras que el 70% restante con mayores edades que aportan sobre el salario mínimo vital, permanecerán en el IESS, lo que ocasionará el colapso económico del Instituto y con ello las impredecibles consecuencias sociales, por cuanto se dejaría de pagar pensiones a jubilados, viudas y huérfanos; se cerrarían las unidades médicas en todo el país, incluidos los dispensarios médicos del SSC y se suspendería el otorgamiento de las prestaciones y servicios que entrega el IESS a sus asegurados (“Remitido: El Consejo Superior del IESS a los señores asambleístas y al pueblo ecuatoriano en general”, *El Universo*, 16 de abril de 1998).

Resaltaba el servicio que el IESS había prestado por 70 años haciendo posible que los que más tienen ayuden a los que tienen menos ingresos, gracias a los principios de obligatoriedad y solidaridad en base a los cuales se había organizado. Destacaba el carácter integral de sus prestaciones y que se trata de una entidad que le pertenece a los afiliados y no al Estado. Consideraba que la Asamblea debía implantar reglas orientadas al fortalecimiento del IESS y a mejorar su financiamiento, así como al pago de la deuda del Estado. Finalmente declaraban su compromiso de defender al IESS y responsabilizaba a “... los señores miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y a los sectores políticos y económicos que impulsan el proyecto destructor de la seguridad social y del IESS, que de aprobarse generaría un estallido social en el país de incalculables consecuencias” (“Remitido: El Consejo Superior del IESS a los señores asambleístas y al pueblo ecuatoriano en general”, *El Universo*, 16 de abril de 1998). El comunicado estaba suscrito por los miembros del Consejo Superior incluida la Ministra de Bienestar Social quien lo presidía. El cambio de posición del ente directivo, muy probablemente, se dio ante la magnitud de la movilización social y la amenaza de paralización del personal del IESS.

En este contexto de agitación nacional, en la sesión del 15 de abril el MPD pidió al presidente de la Asamblea se trate el tema de la seguridad social en la sesión del día siguiente (“Reformas. Plazo a los informes. La Asamblea pisa a fondo el acelerador”, *El Comercio*, 16 de abril de 1998). Coincidiendo con el sentido de urgencia que la situación nacional imponía, el presidente de la Asamblea incluyó en el orden del día de día siguiente el segundo debate sobre seguridad social.

El 16 de abril la Asamblea estuvo totalmente rodeada de manifestantes. Un grupo se declaró en huelga de hambre hasta que sus demandas sean escuchadas por los asambleístas e incorporadas al texto constitucional (“Seguro Obligatorio: el IESS manda”, *El Comercio*, 17 de abril de 1998). A más de los afiliados al SSC y de los funcionarios del IESS estuvieron los trabajadores de la empresa eléctrica Quito. Algunos lanzaron gritos en contra de los asambleístas del PSC y de la DP, a medida que ingresaban a la Academia de Guerra. Por sugerencia de Julio César Trujillo, asambleísta del Pachakutik, se contrató a dos o tres radios a fin de que la votación sea transmitida. Esto se hacía públicamente y los asambleístas lo sabían (Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015) ²³².

En este ambiente el presidente de la Asamblea inició la reunión pidiendo disculpas por no poder tratar el tema de la seguridad social puesto que el informe por parte de la Comisión de lo Constitucional aún no estaba listo²³³. Ante la presión social existente propuso que se trate exclusivamente el punto concerniente al SSC justificándolo de la siguiente manera:

.... a fin de que terminemos ya con esa incredulidad generalizada de lo que hace la Asamblea Constituyente, espero que me esté escuchando el representante del SSC que está

²³² Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²³³ Según el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, las observaciones realizadas durante el primer debate tenían que ser incluidas en un nuevo informe por la Comisión Especializada que había enviado el Proyecto de reformas constitucionales. Este nuevo informe debía ser presentado a la Comisión de Constitución, que a su vez debía formular el informe para segundo debate (Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Of s/d del 4 de enero de 1998 de la Comisión designada para elaborar el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, documento adjunto, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador).

aquí, al que le hemos dicho una docena de veces que el Seguro Campesino no va a ser tocado y que sin embargo los campesinos dicen que nosotros lo vamos a eliminar...²³⁴.

Tomó la palabra el Asambleísta Julio César Trujillo, del Movimiento Plurinacional Pachakutik, que era miembro de la Comisión de Constitución para aclarar que, de acuerdo a lo que ha revisado la Comisión de Constitución, el problema no está en si sigue el SSC o no sino en dos puntos sobre los cuales la Comisión resolvió pedir al presidente y a la Asamblea, que sean materia de votación previa antes de entrar a discutir y votar artículo por artículo. Pasó a detallar estos puntos de la siguiente manera:

Una propuesta contiene normas según las cuales la seguridad social como un derecho de todos los habitantes del territorio ecuatoriano, estará atendida por el Seguro General Obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En el Seguro General Obligatorio se incluye, por supuesto, el Seguro Social Campesino. Al Seguro Social Obligatorio atendido por el IESS se agrega un seguro complementario, a cargo de entidades públicas, o de entidades privadas o de entidades mixtas; esta la una propuesta, con la que, no está por demás añadir, coincido. La otra propuesta es que el sistema de seguridad social sea atendido por entidades públicas o entidades privadas, podrían incursionar inclusive en el aseguramiento de las contingencias a las que actualmente atiende el Instituto de Seguridad Social ...²³⁵.

Concluyó diciendo que el momento que llegue la comunicación de la Comisión de la Constitución con el pedido oficial de votación sobre estas dos propuestas la Asamblea debe tratar este tema a fin de atender a un:

... clamor ciudadano que no es solo de aquellos que se han movilizado para defender la seguridad social sino también de aquellos que se ven afectados por esta paralización de las actividades decretada por las organizaciones movilizadas en defensa de la seguridad social y del seguro social campesino como parte de la seguridad social a cargo del Instituto

²³⁴ Intervención presidente de la Asamblea Constituyente de 1998, Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 2, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²³⁵ Intervención asambleísta Julio César Trujillo, Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 5, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

Ecuatoriano de Seguridad Social, que por supuesto debe ser sustancialmente reformada para que su reorganización sirva al pueblo ecuatoriano ...²³⁶.

En este mismo sentido se expresó el Asambleísta Cárdenas Espinosa del MPD y Marco Tulio Restrepo del Partido Socialista Ecuatoriano, Córdova Cepeda del Bloque de los Independientes y Bolívar Sánchez del Bloque Solidaridad. En cambio, el delegado del bloque de la Democracia Popular, Roque Sevilla, respaldó la propuesta de votar respecto a la vigencia o no del SSC. El representante del bloque Nuevo País, Gustavo Vega Delgado, apoyó la necesidad de debatir lo referente a la seguridad social en función de la comunicación de la Comisión de Constitución, que en poco tiempo llegará al Plenario. Habló de la urgencia de hacerlo en los siguientes términos:

La propuesta es que no dejemos de tratar este punto durante la mañana de hoy. Me parece que sería jugar con el caos que vive el país, si es que eventualmente este tema se pospusiera para mañana ... No dilatemos más allá del día de hoy en la mañana el tratamiento de este tema tan álgido²³⁷.

La presión ejercida por la movilización social surtió efecto: la Asamblea trataría ese día el tema de la seguridad social y específicamente los puntos del conflicto respecto a ella.

Después de un receso que se hizo para que la Comisión de la Constitución afine el documento oficial de la consulta que debía absolver la Asamblea, se reinstaló la sesión en horas de la tarde. El secretario dio lectura a la comunicación recibida donde se pedía se consulte al Pleno de la Asamblea sobre los siguientes puntos:

(1) Que el Seguro General Obligatorio sea prestado exclusivamente por el IESS y que los otros seguros adicionales y opcionales (complementarios según el informe de la Comisión Sexta) podrán ser prestados por entidades privadas o mixtas; o

²³⁶ Intervención asambleísta Julio César Trujillo, Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente 1998, 6, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²³⁷ Intervención del asambleísta Gustavo Vega Delgado, Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 13 – 14, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

(2) Que el Seguro General Obligatorio sea prestado indistintamente por el IESS y por entidades privadas o mixtas.

Adicionalmente la Comisión sugiere que la Asamblea apruebe el siguiente artículo:

Art. (...) El Seguro Social Campesino es un régimen especial del Seguro General Obligatorio para proteger a la población rural del país. Se financiará con el aporte solidario de los asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social, la aportación diferenciada de las familias protegidas y las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. Ofrece prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte. Todos los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social contribuirán al financiamiento del Seguro Social Campesino a través del IESS de conforme lo determine la Ley²³⁸.

Una vez concluido el debate donde los representantes de cada bloque razonaron su posición, el presidente de la Asamblea pasó a tomar votación. Primero se lo hizo respecto al Artículo referido al SSC el cual fue aprobado por unanimidad con 70 votos²³⁹. Luego se pasó a votar sobre las alternativas (1) o (2). La primera obtuvo 42 votos mientras la segunda solamente 28²⁴⁰. En la misma sesión se decidió incluir, también por unanimidad, en el texto del artículo del SSC como beneficiarios a los pescadores artesanales por moción de un diputado del PRE. Con ello se consagraba en la nueva Constitución que el Seguro General Obligatorio sea otorgado exclusivamente por el IESS y se constitucionalizaba al SSC con su respectivo financiamiento.

Después de una lucha sistemática de cinco años este logro fue sentido y vivido como un triunfo y como un punto de culminación de su lucha. Conjuntamente, con algunos asambleístas, los dirigentes de los afiliados al SSC dieron una rueda de prensa donde se comunicaba lo sucedido y se pedía a las bases movilizadas que retiren los obstáculos de las carreteras para volver a la normalidad. Las estrategias de movilización implementadas habían sido efectivas. De igual forma

²³⁸ OF-0025-0AS-CDC-AN-98, 16 de abril de 1998, Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

²³⁹ Acta No. 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 55, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

²⁴⁰ Acta 061 de la sesión del 16 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, 65. Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador.

los funcionarios del IESS suspendieron su paralización (“Seguro obligatorio, el IESS manda”, *El Comercio*, 17 de abril de 1998).

Ante la derrota de la propuesta de privatización de la seguridad social, que parece ser era el objetivo primordial de las reformas constitucionales, Oswaldo Hurtado, presidente de la Asamblea, presentó su renuncia y lo mismo hizo Marcelo Santos Vera, Primer Vicepresidente de la Asamblea perteneciente al PSC ²⁴¹. Eso demuestra la importancia que este tema tenía para estos sectores. La seguridad social canaliza el mayor ahorro nacional, es uno de los pilares de la economía del país y por ello era vista como uno de los grandes negocios privatizables, especialmente para los banqueros y el capital financiero. Esto y la apertura de las áreas estratégicas de la economía era lo que motivaba la participación de los sectores empresariales financieros en la reforma constitucional (“La inestabilidad es lo único claro en el país”, *El Comercio*, 26 de abril de 1998). A diferencia de ellos, la lucha de los afiliados al SSC significó la defensa de una seguridad social como pilar de solidaridad, porque solamente a través de ella podían acceder a sus beneficios. Su interés particular y corporativo encajaba y contribuía a un interés general, como es el de la integración social en base a la solidaridad, a diferencia de las implicaciones que tenía para el bienestar colectivo el interés particular de los sectores empresariales financieros.

Para los líderes de la CONFEUNASSC - CNC la no privatización del IESS tuvo una trascendencia mayor pues modificó los efectos negativos del feriado bancario, que decretaría el presidente Jamil Mahuat de la Democracia Popular en 1999, como lo dice Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015:

El momento en que decimos que no a la privatización se rompe ese proyecto, pero lo que se logra es romper la boya de salvación de los banqueros, pero romper también la quiebra del seguro social, porque lo que se hubieran llevado los banqueros no era para reactivar los bancos, ni nada, era para llevarse la plata. El desastre hubiera sido tres o cuatro veces más de lo que pasó en el feriado bancario ¡Eso salvamos!

²⁴¹ Acta 064 de la sesión del 21 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

La mayoría constituida a raíz del acuerdo entre el PSC, la DP y el FRA – Partido Liberal se rompió por la disidencia de los asambleístas pertenecientes al FRA y de cuatro del bloque de la DP. Varios factores incidieron en las decisiones de los asambleístas. Cálculos políticos en torno al proceso electoral que estaba en curso fueron definitivos, pero también aspectos más coyunturales. Los asambleístas del FRA- Partido Liberal muy probablemente se sumaron al bloque progresista, ante la amenaza de juicio político al presidente de la República, perteneciente a su partido, que se cernía en ese momento en el seno del Congreso Nacional. De esa forma impidieron que haya los suficientes votos para ello²⁴². Los asambleístas de la DP atribuyeron su disidencia a varias razones: Angel Polibio Chávez dijo que había apoyado la moción (1) por convicción y porque fue un compromiso de campaña defender la seguridad social vigente; Hernán Gallardo justificó su voto también por compromisos con sus electores de la provincia de Galápagos, donde había defendido a la seguridad social en ocasiones anteriores (“El gobierno rompe mayoría. Los cuatro votos de la DP”, *El Comercio*, 18 de abril de 1998). Estos dos casos muestran como los afiliados al SSC lograron colocar en la agenda pública su demanda y tener el consenso ciudadano respecto a la justicia de la misma. Cualquier oposición a un beneficio para estos sectores era mal vista en ese momento y podía incidir en las decisiones de voto. Por ello los diversos partidos políticos trataban de no menoscabar su imagen ante sus electores. El caso de David Carbonell y de Edgar Santillán fue diferente; en ellos las acciones de incidencia de los afiliados al SSC conmovieron su consciencia. Por su trabajo como médico del Ministerio de Salud Pública, por más de veinte años y como Director Provincial de Salud, David Carbonell había estado en contacto con los sectores más vulnerables de la Provincia del Napo y conocía la trascendencia que tenía el SSC en la vida de las poblaciones indígenas de la zona. A más de ello estaba en las filas del al DP, solamente por un acuerdo electoral de última hora. Con estos antecedentes describe de la siguiente forma el efecto que tuvieron en su decisión las acciones de incidencia llevadas a cabo por los afiliados al SSC en el seno de la Asamblea:

Yo si te digo que la mayor presión que yo sentí fue justamente de la gente del seguro campesino, porque hasta nos quemaban velas alrededor de nuestros puestos, nos ponían unas velas atrás, como para que con su cosmovisión y todo esto nos iluminemos, que no votemos a

²⁴² Se estaba hablando de responsabilidades del Presidente de la República en actos de corrupción relacionados con el caso de los pipones del Congreso, de la ropa usada y de los gastos reservados (“La inestabilidad es lo único claro en el país”, *El Comercio*, 26 de abril de 1998).

favor de la privatización ... Se acercaban a los asambleístas poco más del pueblo y entonces nos decían, en su lenguaje sencillo, no es que nos presionaban ni mucho menos, decían: mire 'muchacha gente se va a quedar fuera de esto, la única posibilidad que tenemos cuando algo malo nos pasa de veras es que podamos llegar al seguro y que nos operen y todo'; caso contrario, ellos se quedaban sin eso. Esto pienso que caló muchísimo, pero además nuestro compromiso social, o sea ¡Eso no puedes vos desprenderte, y ningún potentado ni por más iluminado que parecía el pontífice, (le decíamos nosotros al Oswaldo Hurtado porque lo que él bendecía, ya) podía hacerlo! Esto fue lo que realmente ocurrió y cuando se fue a votar, efectivamente los votos disidentes son los que lograron que se mantenga el seguro como estaba, con la promesa de que iba a haber un gran cambio, una gran transformación (David Carbonell (asambleísta 1998), en entrevista con la autora, mayo de 2016).

La aprobación de los artículos restantes del capítulo de seguridad social se la hizo el 22 de abril de 1998 con los votos de la nueva mayoría²⁴³. Se ratificó el carácter público y obligatorio de la seguridad social y que el IESS seguirá siendo el único responsable de implementar el Seguro General Obligatorio (“Seguro Obligatorio: el IESS manda”, *El Comercio*, 17 de abril de 1998) De esa forma quedó cerrado el capítulo de la seguridad social que regiría hasta el 2008, cuando una vez más los afiliados al SSC tuvieron que marchar para defender su permanencia en la Constitución.

Los afiliados al SSC siguieron pendientes del avance del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente, especialmente ante la disputa que se generó entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República a raíz de la aprobación de las reformas constitucionales, mediante las cuales se prorrogó el tiempo de trabajo de la Asamblea y se prohibió que el Congreso haga reformas a la Carta Constitucional durante un año²⁴⁴. El 27 de abril la Asamblea resolvió su auto prórroga hasta el 8 de mayo para concluir con la aprobación de las reformas en segundo debate. Luego trabajaría la Comisión de Constitución afinando el texto final el cual sería aprobado el 2 de junio; la promulgación de la Constitución y la clausura de la Asamblea serían el 5 de junio

²⁴³ Acta 066 de la sesión del 23 de abril de 1998 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

²⁴⁴ La Asamblea prohibió que el Congreso Nacional apruebe cualquier reforma a un texto aprobado por ésta en el lapso de un año. El Congreso podía tratar en primer debate cualquier reforma, pero no podía aprobar ninguna reforma en segundo debate sino un año después de concluido el primer debate.

(“Se alarga Asamblea hasta el 8”, *El Comercio*, 28 de abril de 1998). La reacción del Presidente de la República, que estaba opuesto a la prórroga del período de la Asamblea, porque respaldaba la tesis del Congreso Nacional de asumir las reformas pendientes, fue la de impedir su publicación en el Registro Oficial (“Desde la Asamblea Nacional se lanzan voces conciliatorias. Pugna: la salida aun no aparece”, *El Comercio*, 30 de abril de 1998). El enfrentamiento con el Ejecutivo se agravó cuando además dispuso que los asambleístas abandonen el recinto de la Academia de Guerra puesto que el contrato de estadía había terminado (“Alarcón hizo sacar a los asambleístas”, *El Comercio*, 2 de mayo de 1998).

En esta situación los asambleístas se trasladaron a la Universidad Andina donde siguieron trabajando (“La Asamblea se fue de Sangolquí”, *El Comercio*, 2 de mayo de 1998). En este contexto la Asamblea apeló a las organizaciones sociales para que respalden las reformas y la auto-prórroga. Los afiliados al SSC, la CONAIE y el FUT decidieron hacer un “cerco de la dignidad” en defensa de la Asamblea, como parte de las acciones para preparar un Paro Cívico Nacional (“Reformas: dos planes en marcha”, *El Comercio*, 4 de mayo de 1998).

A pesar de ello el Primer Mandatario insistió en que solo publicaría las reformas a la Constitución, realizadas hasta el 30 de abril y, que todo lo demás sería parte de un proyecto de reformas que el Ejecutivo enviaría al Congreso para que lo trate²⁴⁵. En este contexto, la Asamblea aprobó una reforma constitucional según la cual la versión codificada de la nueva Constitución regiría desde el próximo 10 de agosto y entraría en vigencia, sin perjuicio de que sea publicada en el Registro Oficial, en cualquier tiempo (“La Asamblea no entrará en pugnas”, *El Comercio*, 6 de mayo de 1998)²⁴⁶. Por esta vía se superó este impedimento y se encontró una salida jurídica al impasse político.

²⁴⁵ Desde el 1 de mayo el bloque del PSC se ausentó de la Asamblea, excepto uno de ellos que fue expulsado del partido. Ante las declaraciones del Presidente Alarcón de enviar un proyecto de reformas constitucionales para que sea aprobado por el Congreso Marcelo Santos, Nicolás Castro y Orlando Alcívar retornaron a la Asamblea en rechazo a la actitud del Presidente (“La Asamblea no entrará en pugnas”, *El Comercio*, 6 de mayo de 1998).

²⁴⁶ Esta fue una iniciativa de Oswaldo Hurtado Larrea quien después de su renuncia al puesto de Presidente de la Asamblea pasó a su puesto de asambleísta por Pichincha y actuó desde allí hasta el final de la Asamblea.

El trabajo de los últimos días de la Asamblea fue muy ajetreado. La inclusión del Estado plurinacional se trató en este bloque de reformas constitucionales y no fue aprobada. Se reconocieron ciertos derechos de los pueblos, pero este aspecto fundamental de la plataforma de la lucha indígena no fue incorporado (“La moción de Oswaldo Hurtado fue aprobada ayer con 43 votos: Nueva Constitución desde agosto”, *El Comercio*, 7 de mayo de 1998). La CONAIE había optado por una estrategia de negociación y diálogo mientras que la CONFEUNASSC - CNC puso en marcha una estrategia múltiple, donde a la persuasión y al diálogo le acompañaba la presión social a través de la movilización y un trabajo dirigido a los medios de comunicación. Esta última opción dio resultado: por primera vez el SSC constaba en la Constitución y con ello se garantizaba su existencia como parte del IESS cuyo carácter y papel vigentes estaban preservados (Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015).

A lo largo de este período los sectores de la CONFEUNASSC - CNC y de la FEUNASSC tuvieron una unidad de acción sin alianza (Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015; Romelio Gualán (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015; María Luisa Chicango (trabajadora social del SSC), en entrevista con la autora, abril 2016). Confluyeron en el objetivo de lucha de tal forma que sus acciones se potenciaron. En palabras de Rodrigo Collaguazo se trató de “unificación en la acción”. Con estrategias diferentes y distintas formas de acumulación de fuerzas se generó la acción colectiva de los afiliados al SSC y en ese trayecto se perfiló una identidad propia, con sus particularidades, reconocida en el espacio público y diferente a la del movimiento indígena. La fase de mimetización había concluido. El 16 de abril, día en que se introdujo en la Constitución de la República por vez primera al SSC como parte del SGO y de una seguridad social pública, obligatoria, solidaria y universal, fue consagrado por los afiliados al SSC como el Día de la Solidaridad²⁴⁷.

Es importante señalar además que, si bien la defensa del IESS contra su privatización y del SSC ante su inminente desaparición fueron los marcadores específicos de la acción colectiva de los

²⁴⁷“Minga informativa de los movimientos sociales 2007: Hitos en la lucha campesina”, acceso el 10 de diciembre de 2014, http://www.movimientos.org/es/cloc/cnc/show_text.php3%3Fkey%3D9383.

afiliados al SSC, durante este período, en sus plataformas de lucha constaban dos tipos de demandas adicionales. Las primeras relacionadas con el fortalecimiento del IESS: la reiterada exigencia del pago de la deuda del Estado y de la creación del Banco del Afiliado y, las segundas, enmarcadas en una ampliación de la democracia: la exigencia permanente de participación en el Consejo Superior del IESS.²⁴⁸ Esto muestra cómo la acción colectiva de los afiliados al SSC había pasado de un momento eminentemente defensivo a uno más político. A través de la defensa de una seguridad social pública, solidaria, universal y obligatoria entraron en la disputa sobre el tipo de Estado, de integración social y de convivencia democrática. En este proyecto más amplio, la lucha por la defensa del SSC y contra la privatización del IESS adquiría una trascendencia distinta.

Los marcos interpretativos

La convocatoria a una Asamblea Constituyente fue vista como una oportunidad por los afiliados al SSC para colocar al SSC a nivel de la Constitución. De esa forma se podía institucionalizarlo y garantizar su permanencia. Eulogio Sotamba (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, julio 2015, dice lo siguiente al respecto:

Nos dijeron que nosotros no constamos en la Constitución de la República, por tanto, no somos parte de ella, entonces había que tener una garantía, que el SSC esté garantizado en la Constitución de la República para poder reclamar como derechos constitucionales.

Para César Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015, era necesario que el SSC conste en la Constitución porque querían jerarquizarlo:

No queremos que continúe como simple programa y que haya reconocimiento en la Ley, sino que ahora que estamos haciendo reforma a la Constitución, que se ponga en uno de los artículos de esa Constitución.

Sin embargo, la coyuntura política no era favorable. En ese contexto lo primero que hicieron fue tratar de conseguir el mayor número de asambleístas en la perspectiva de que la pura acción

²⁴⁸ Esto último lo incluyeron en los proyectos de ley presentados por los legisladores del MPD y de Pachakutik (Archivo Biblioteca de la Función Legislativa del Ecuador).

colectiva contenciosa probablemente no era suficiente y que debían combinar esta presión con la lucha al interior de la Asamblea. Al respecto Jorge Llor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015, dijo lo siguiente:

Conociendo lo que iba a haber en el escenario, discutiendo con los entendidos en la materia que nos decían: Esta es la agenda de la Constituyente, aquí está el peligro, entonces ahí a trabajar. Armar el escenario para la campaña de poner asambleístas, porque no podíamos quedarnos solamente en las calles.

Consiguieron colocar 7 asambleístas a través de los cuales los afiliados al SSC lograron tener una voz propia en el escenario de los hechos. Jorge Llor valora la presencia de sus co-idearios en la Asamblea: “Era limitado el número, pero eran los que servían para acompañar a entregar a la Comisión que fuera o garantizar que esa Comisión nos reciba ...” (Jorge Llor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora,, noviembre 2015).

Días antes de que se instale la Asamblea, los bloques del PSC, la DP y el FRA-Partido Liberal conformaron una mayoría en base a un acuerdo programático que contemplaba como uno de sus ejes la privatización de las áreas estratégicas del Estado y de la Seguridad Social. Los posibles efectos de esta alianza estaban muy claros para los afiliados al SSC como afirma Fernando Buendía, intelectual orgánico de la CONFEUNASSC - CNC: “La conformación del bloque de asambleístas de mayoría, cuyos partidos eran proclives a la privatización aseguraba un resultado negativo para los intereses de la solidaridad” (Buendía 1998, 80).

Conscientes de que estaban ante la “madre de las batallas” (Buendía, 1998: 80), en el Congreso Nacional de la CONFEUNASSC, realizado en enero de 1998, se definió como objetivo central de la lucha defender el Seguro General Obligatorio a cargo del IESS y abrir la posibilidad a una urgente reforma institucional. La preservación del carácter solidario, obligatorio, público y universal de la seguridad social y del IESS, como la entidad encargada de implementarlo, garantizaba la sobrevivencia del SSC.

Los afiliados al SSC sabían que la defensa del SSC exclusivamente no era lo que iba a resolver. A través de su lucha habían logrado el reconocimiento público de su derecho a las prestaciones

del SSC. Desde todos los sectores decían que iban a fortalecer al SSC. Pero había muchas versiones sobre cómo hacerlo. Ellos aprendieron a discriminar entre aquellas que implicaban tácitamente la desaparición de la entidad y las que realmente significaban su fortalecimiento. Un criterio era básico: si desaparecía la obligatoriedad de la afiliación al IESS y entraban los seguros paralelos, el SSC desaparecía. Por ello, lo primero era la defensa del IESS. Jorge Loor se expresa de la siguiente manera al respecto:

Sí, nosotros por estrategia nos pusimos que defendíamos la mano (el IESS) y que defendiendo la mano.... si nos poníamos a defender el SSC, la perdíamos, decíamos, estábamos defendiendo la mano porque si defendíamos la mano estaba implícito el SSC (Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

En este mismo sentido se expresa César Buelva cuando se refiere a la prioridad de no privatizar el IESS:

No a la privatización del IESS porque eso le conviene a nosotros, si es que privatiza el Seguro General nosotros morimos, no habrá aporte solidario, ahí sí muere, es nuestra obligación defender ese punto (César Buelva (dirigente de la FEUNASSC), en entrevista con la autora, noviembre 2015).

La mayoría de la Asamblea conformada por la alianza entre el PSC, la DP y el FRA- Partido Liberal llegó a su instalación con las propuestas listas. En este contexto el objetivo de los afiliados al SSC era romper esa mayoría (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015; Buendía, 1998). Para ello la CONFEUNASSC-CNC optó por poner en marcha una estrategia que combinaba tres niveles de acción: el de la presión social, a través de diversas formas de movilización; el de la incidencia política, al interior de la Asamblea y, el trabajo con los medios de comunicación (Buendía, 1998; Rodrigo Collahuazo (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015; Miguel López (médico del SSC y diputado por los afiliados al SSC), en entrevista con la autora, julio 2015). En este aspecto se dio una ruptura con la CONAIE puesto que esta organización optó casi exclusivamente por la persuasión a través de mesas de diálogo y la construcción de acuerdos.

También se dio una segunda ruptura con esta organización, en cuanto a lo programático, puesto que la CONAIE privilegió la defensa del carácter plurinacional del Estado mientras que la CONFUNASSC - CNC la lucha contra todas las privatizaciones, con énfasis en el caso de la seguridad social (Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015). De esta forma, el marco interpretativo que orientó la acción colectiva de los afiliados al SSC vinculados a la CONFUNASSC - CNC fue diferente del de la CONAIE y el movimiento indígena. Esto los individualizó, caminaron solos, tuvieron éxito y fueron visibilizados en la escena pública como “afiliados al SSC” lo que contribuyó a la consolidación de su identidad colectiva.

La CONFUNASSC y la FUNASSC confluyeron en una unidad de acción en torno a la defensa del SSC y contra la privatización del IESS. Como dice Rodrigo Collaguazo (dirigente de la CONFUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, mayo 2015:

Era una unidad de acción, no alianza....,es en torno a algo puntual, no en torno a la política..... Ellos decían movilización dos días, nosotros decíamos paro indefinido, entonces que no, ¿cómo va a ser solo dos días?, que ¿cómo va a ser indefinido? ... Bueno, hagamos las dos cosas.... unificamos todo en una unidad de acción. Ya en las acciones mismo cada uno tenía su estrategia de acumulación...

Compartían objetivos y metas, pero diferían en las estrategias. Sus marcos interpretativos en ciertos aspectos se traslapaban, pero en otros diferían. Las dos organizaciones en conjunto y desde sus especificidades perfilaron la acción colectiva de los afiliados al SSC. Como lo dice Melucci (1989), es importante tener en cuenta que un movimiento social no es un sujeto unificado sino un sistema complejo de acción donde confluyen, con diversos grados de estabilidad, diferentes concepciones sobre los medios y los fines que orientan la acción, así como distintas formas de solidaridad y organización.

El papel del Estado en la fase de participación en la política institucional

En esta fase el papel del Estado en la acción colectiva desplegada por los afiliados al SSC fue virtualmente ausente. A través de un lento proceso las acciones públicas de éstos se habían autonomizado de los hilos institucionales del IESS y del SSC. La organización de toda la acción

colectiva respondía a las dinámicas de las organizaciones de los afiliados al SSC y de sus alianzas con otros actores sociales. La tutela del IESS – SSC había desaparecido. Persistía el nexo con las estructuras de micromovilización, en las cuales el papel del personal operativo, auxiliares de enfermería, médicos y trabajadoras sociales, seguía siendo relevante. Es decir, la estructura organizativa que había surgido con la aplicación de la política de aseguramiento del SSC seguía siendo la base a la que se articulaban las estructuras de movilización tanto de la FEUNASSC como de la CONFEUNASSC - CNC. De igual forma, los nexos y sentidos surgidos como consecuencia de la aplicación de esta política eran también el sustrato a partir del cual se construían los marcos interpretativos a nivel local. La diferencia respecto a las fases anteriores estaba en que en esta última se respondía a la dirección de las organizaciones de los afiliados al SSC y a partir de ello coordinaban con los distintos niveles de la institución.

A lo largo del período de estudio las estructuras de movilización de los afiliados al SSC habían logrado estabilidad; sus repertorios de acción estaban difundidos, habían sido asumidos por todas las asociaciones de afiliados a nivel nacional y eran identificados y atribuidos a éstos por los medios y la ciudadanía en general. Existía un reconocimiento de la existencia del “movimiento de los afiliados al SSC” y una diferenciación respecto a su aliado natural: el movimiento indígena. También los marcos interpretativos se habían consolidado. El agravio era claro: la posible eliminación del SSC mediante su separación del IESS o a través de la privatización de este último. El oponente estaba identificado: los empresarios y partidos políticos que impulsaban la reforma neoliberal e instrumentaban cambios jurídicos en esta dirección. Las estrategias también estaban consensuadas: la presión con la movilización y la incidencia a nivel de la esfera política, donde habían logrado entrar con representación propia. Contaban con un liderazgo capaz y con experiencia tanto a nivel nacional como local, que había aprendido a moverse en las esferas de la política contenciosa y de la política institucional. Estaban, además, articulados a espacios de coordinación con otros actores sociales con quienes establecían alianzas, en ciertos casos, o unidades de acción en otros, que les permitían potenciar el impacto de sus acciones públicas. Todos estos elementos, perfilados a lo largo de la acción contenciosa de los afiliados al SSC durante estos años, los habían constituido en un actor político con una identidad colectiva propia, que en esta última fase se desarrolló en forma totalmente autónoma del Estado y se

fortaleció ante el logro máximo de su lucha: constar en la Constitución de la República del Ecuador.

Capítulo 5

La dimensión macro de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino

El objetivo del presente capítulo es insertar el análisis de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC en la totalidad social histórica, a fin de comprender la lógica de su surgimiento y el contexto de la lucha de clases y de los procesos de construcción de hegemonía y contrahegemonías, en el cual se desarrolló. Permitirá explicar por qué existió una política pública de seguridad social como la del SSC, a través de la cual se establecieron un tipo de interacciones entre los prestadores de los servicios del SSC y los afiliados al SSC que condujeron a la creación de nexos, solidaridad, sentido de pertenencia, de cuerpo y de derecho a las prestaciones del SSC, todo lo que fue la base del surgimiento de su acción colectiva contenciosa pública. Por último, permitirá aquilatar, la trascendencia de la acción colectiva de los afiliados al SSC, en medio de la disputa por la hegemonía entre proyectos políticos diversos y en casos excluyentes, que se enfrentaron en el Ecuador de los años noventa del siglo pasado.

Para hacer la indagación mencionada cabe partir del análisis del proceso de creación del SSC en el contexto de un Estado Social, cuya conformación data de procesos de movilización social dados en el período comprendido entre 1920 y 1948, a fin de ubicar el proyecto histórico político del que fue tributario, para luego identificar lo que estuvo en juego, en la disputa de los años noventa, en medio de la cual cristalizó la fase pública de la acción colectiva de los afiliados al SSC.

5.1 El estado social ecuatoriano y la creación del SSC

De acuerdo a Valeria Coronel (2009), el Estado Social ecuatoriano se conformó como producto de las movilizaciones, protagonizadas sobre todo por campesinos – indígenas en alianza con otras clases subalternas oprimidas por la élite terrateniente, que se dieron entre 1925 y 1948. Durante este período estuvieron en disputa dos proyectos políticos por la definición del tipo de salida a la crisis del Estado Oligárquico y por el modelo de movilización social de los sectores subalternos y su relación con los partidos políticos y el Estado: el de la izquierda con el liberalismo social y el de la derecha conservadora.

La Revolución Juliana abrió la oportunidad para una intensa interlocución política con los campesinos a través del fortalecimiento del Estado, específicamente por medio de la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST), como una de las primeras acciones de la primera Junta de Gobierno. Esta entidad fue fundada por miembros de una facción del Partido Liberal crítica con la línea plutocrática, que había prevalecido después del asesinato del General Alfaro y sus colaboradores, expertos en la cuestión social. El 13 de julio de 1926 se creó la Inspección General del Trabajo encargada del desarrollo del derecho social, de la promoción de organizaciones de trabajadores y de campesinos – indígenas y del ejercicio de funciones de justicia respecto a conflictos laborales y de tierra entre estos últimos y los terratenientes. Con ello se desplazó el tratamiento de esta temática del derecho común, que se ventilaba a nivel local, a uno especial con tribunales propios y asentado en el MPST (Coronel 2009).

Estas innovaciones se dieron en un contexto de activación de la lucha social y de constitución de organizaciones políticas nuevas, las cuales rompieron con el bipartidismo impuesto por la oligarquía y lograron introducir cambios en la institucionalidad política vigente. En 1926 se conformó el Partido Socialista del cual posteriormente saldría una fracción que conformó el Partido Comunista en 1931 (Nuñez 1992).

La actuación de los militantes del Partido Socialista en la Asamblea Constituyente de 1928 – 1929 permitió la aprobación de una importante legislación social. Miembros de este partido también se vincularon al proceso de fortalecimiento del MPST mientras que los del Partido Comunista se dedicaron preferentemente a promover y apoyar a las organizaciones sociales. Las nuevas regulaciones establecían a entes corporativos como las comunas, los sindicatos, las asociaciones y cooperativas como interlocutores para la recepción de demandas y el tratamiento de conflictos laborales y de tierras entre campesinos – indígenas y terratenientes. De esta forma, el Estado dotaba de reconocimiento y legitimidad a estas entidades jurídicas de trabajadores y campesinos y al hacerlo contribuía a su constitución como sujetos políticos portadores de derechos sociales (Coronel 2009).

Para responder a las demandas de los actores sociales se dio un desarrollo jurídico y operativo, a través de la incorporación de sectores medios tanto a nivel central como de las pequeñas urbes de

las diversas localidades del país. Estos funcionarios procesaban las demandas mediante inspecciones en el lugar de los hechos a partir de las cuales elaboraban informes que luego eran procesados en los tribunales. De esa forma, el Estado central ampliaba su soberanía interna y desplazaba el ejercicio local del poder gamonal desmontando en la cotidianidad el engranaje micro- social del poder del Estado oligárquico (Coronel, 2009).

A través de este proceso se reconocieron derechos sociales en forma corporativa y el Estado se transformó asumiendo un carácter reparador y redistribuidor. Sin embargo, estos organismos colectivos no eran solamente sujetos de derechos sociales, ostentaban además una dimensión política. Modesto Paredes, miembro del Partido Socialista de la época, al referirse a la comuna resaltaba su particularidad por constituirse en base del ejercicio de una ciudadanía política fundada en una adscripción laboral y en base a una forma de propiedad y administración de la tierra (Coronel 2009). El reconocimiento de los derechos sociales por esta vía dio paso al ejercicio de derechos políticos en el seno de estas corporaciones, que funcionaban como espacios de empoderamiento ciudadano, mucho antes de que se universalice el sufragio.

Los rasgos básicos del modelo de relación entre el Estado (sociedad política) y la sociedad civil que delinearon las características del Estado Social durante los años treinta, prevalecieron hasta la década de los noventa y se expresaron en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. Desde 1929 hasta los años noventa, en todas las Constituciones se establecía la función social de la propiedad, la representación corporativa y un marco de ejercicio de derechos colectivos (CAAP 1994a, 40). Sin embargo, el proyecto político de la izquierda no fue el único que delineó la fisonomía del Estado Social. También las propuestas modernizadoras de la derecha conservadora tuvieron gran influencia y fueron las preponderantes, especialmente después de la segunda guerra mundial, cuando la mayor movilización de la izquierda ecuatoriana de ese período fue derrotada después de la Revolución de mayo de 1945²⁴⁹. Los sectores más tradicionales de esta tendencia propugnaban una sociedad jerárquicamente organizada en base a círculos católicos. Los más avanzados impulsaban una modernización empresarial con una representación corporativa de los sectores dominantes en la que se subsumían los trabajadores, sin ninguna representación propia

²⁴⁹ La Gloriosa fue la movilización más importante de la izquierda de la primera mitad del siglo XX en el Ecuador que logró derrocar a Arroyo del Río, pero luego entregó el poder a José María Velasco Ibarra quien a muy corto plazo dio marcha atrás con todos los avances que la izquierda logró introducir en la Constitución de 1945.

(Coronel 2009). El desarrollo de la institucionalidad de la seguridad social ecuatoriana se dio en el contexto de la disputa entre estos dos proyectos.

Las demandas por una legislación laboral que regule las condiciones de trabajo y establezca indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales habían sido planteadas por las organizaciones obreras desde la segunda década del siglo XX, a través de importantes movilizaciones que tuvieron como uno de sus puntos más altos de lucha a la movilización de noviembre de 1922, brutalmente reprimida, que devino en uno de los hitos en la constitución del movimiento obrero ecuatoriano. A diferencia de estos, los sectores medios, en particular los empleados públicos surgidos a raíz de la Revolución Liberal, demandaban sobre todo acceso a jubilaciones (Nuñez 1992).

En respuesta a estos pedidos, como parte de las leyes aprobadas durante la dictadura civil de Isidro Ayora²⁵⁰, mediante el Decreto No. 18 se expidió la Ley/1928, de 8 de marzo de 1928, de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa (Registro Oficial No. 59 de 13 de marzo de 1928). Esta Ley cubría a todos los empleados públicos y bancarios del país y creaba la Caja de Pensiones como el organismo encargado de su implementación. Para sus gestores esta iniciativa era:

.... la intervención y coerción de los poderes públicos que sintetizan la voluntad nacional, las fuerzas llamadas a resolver la cuestión social queentre nosotros está hallando solución sin necesidad de lanzarse a extremos reaccionarios de destrucción y muerte.....(movidos por)...impulsos de falsos apostolados, de pretensos caudillismos, de ansias de encumbramiento, sobre la base de multitudes engañadas, fascinadas por el oropel de doctrinas de disociación y ruina” -Pedro Pablo Egüez Baquerizo, Ministro de Previsión Social y Trabajo- (Nuñez 1992, 38).

Se trataba de una visión según la cual el Estado respondía a las demandas sociales, enmarcándolas en el sistema vigente con el objetivo de neutralizar el conflicto. Esta perspectiva

²⁵⁰ Los primeros años del gobierno de Isidro Ayora fueron bajo la forma de una dictadura civil. Posteriormente se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que lo designó Presidente Constitucional de la República.

distaba de aquella impulsada por los militantes socialistas y comunistas que tenían como eje del reconocimiento de los derechos sociales a la inclusión de actores políticos deliberantes que ejercían sus derechos sociales y políticos en espacios corporativos autónomos.

Desde el inicio del funcionamiento de la Caja de Pensiones surgieron dos temas que se mantendrían en la agenda de la seguridad social ecuatoriana hasta el presente: el de su autonomía y el destino de los créditos que se harían con los recursos previsionales acumulados. Después de un amplio debate jurídico político se decidió que la Caja de Pensiones debía ser una entidad de derecho privado con finalidad social y por lo mismo sus presupuestos no requerían ser aprobados por el Gobierno de turno. Según las discusiones de la época de esa forma se preservaban los recursos de la institución de la voracidad política y se garantizaba su solidez y prosperidad. En cuanto al destino de los créditos, otorgados con los recursos acumulados de la Caja, se privilegió al sector terrateniente serrano, lo que puso en evidencia los vínculos de la nueva entidad con este sector de los grupos tradicionales del poder, los cuales a raíz de la Revolución Juliana habían retomado espacios de influencia en el Estado (Quintero y Silva 1995; Nuñez 1992). Esto se hizo a pesar de la solicitud del representante de los empleados al Consejo de Administración de la Caja, de otorgar préstamos a los afiliados a intereses bajos y a mayores plazos (Nuñez 1992).

La Caja de Pensiones nació con un diseño técnicamente defectuoso que amenazaba su sostenibilidad financiera. Con el objetivo de superar esos problemas en 1931 se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que introducía varias reformas, pero que no llegó a tratárselo en su totalidad por la inestabilidad política del período²⁵¹. Con el advenimiento en 1935 del gobierno de Federico Páez, quien instauró una dictadura férrea y represiva, este conjunto de reformas fue tramitado mediante la promulgación de un Proyecto de Reforma a la Ley de Jubilación. Allí se establecía por primera vez el aporte patronal; se reconocía dos tipos de pensión jubilar, una ordinaria después de 25 años de servicio y una extraordinaria por causa de incapacidad permanente, total o parcial previo a 10 años de aportes; se ponía como tope de las

²⁵¹ A raíz del proyecto de ley presentado por la Caja de Pensiones, el Congreso Nacional mediante decreto legislativo nombró una comisión a la que se le encargó la elaboración de un proyecto de ley del Seguro Social General. Esta Comisión estuvo integrada por el Ingeniero Federico Páez, que luego sería jefe del gobierno, el señor Manuel Utreras Gómez, el doctor Fidel López Arteta, el doctor José Alejandro Calisto y el Licenciado Roberto J. Páez (Nuñez 1992, 96).

pensiones 800 sucres mensuales y por primera vez se autorizaba a la Caja a adquirir terrenos con el objetivo de construir viviendas para arrendarlas o venderlas a sus afiliados. Poco tiempo después, mediante Decreto Supremo No. 12 se expidió la Ley/1935, de 2 de octubre, del Seguro Social Obligatorio (Registro Oficial No. 10, de 8 de octubre de 1935), con lo que culminaban los trabajos de una Comisión, de la que el mismo gobernante había sido parte, la cual desde 1934 había estado encargada de diseñar una propuesta de un régimen general de seguro social (Nuñez 1992). Esta nueva ley ampliaba la cobertura del seguro social al sector privado a más del sector público, que ya lo tenía; mantenía la contribución bipartita patronal y laboral para la cobertura de riesgos y ratificaba la existencia de la Caja de Pensiones, como entidad aseguradora con personería jurídica y patrimonio propio y distinto al del Estado, pero bajo la conducción del Instituto Nacional de Previsión que se creaba como entidad rectora del Sistema Nacional de Seguros Sociales. Esta entidad se puso en funcionamiento el 1 de mayo de 1936 y al poco tiempo, en 1937, se creó la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros con lo que se cubría, por primera vez, a todos los trabajadores del sector privado del país.

La promulgación de la Ley del Seguro Social Obligatorio fue parte de un proyecto modernizante y autoritario de derecha que tuvo en Federico Páez a uno de sus principales promotores. En este sentido su gobierno se planteó dos objetivos: sensibilizar a las élites empresariales para que lideren un proceso de industrialización y replantear el modelo de inclusión social que había puesto en marcha el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST). Para ello promovió la creación de una Cámara de Agricultura e Industria con la intención de que sea la representante ante el MPST de todo lo concerniente a las ramas económicas de las actividades a su cargo, incluidos sus trabajadores. En la Ley de Seguridad Social se establecía que los patronos eran los responsables de exigir el aseguramiento de sus trabajadores y que los sindicatos tenían la obligación de inscribirse en las Cámaras, desde las cuales se podían acudir al Estado, solamente después de un acuerdo entre empresarios y trabajadores. Al impedir la interpelación directa de los sindicatos con el Estado se pretendía despolitizarlos y eliminar su potencial como espacios de construcción de ciudadanía corporativa (Coronel 2009).

Este conjunto de reformas fue derogado por el General Alberto Enríquez Gallo, quien sucedió a Federico Páez, después de su derrocamiento. El nuevo gobierno contó con una amplia

colaboración de militantes del Partido Socialista, con cuyo apoyo restableció y fortaleció el modelo anterior. A pesar de ello, en el seno del seguro social se mantuvo una tendencia modernizante conservadora que obedecía a la orientación prevaleciente en este tipo de sistemas. Desde su origen, en la Alemania de Bismarck, la técnica del seguro se aplicó para despolitizar las relaciones obrero - patronales al introducir la noción de solidaridad colectiva en sustitución de la de responsabilidad individual, respecto a los accidentes de trabajo y riesgos ocupacionales (Donzelot 2007). Según esta perspectiva los accidentes eran un resultado aleatorio del proceso global del trabajo, en el que todos estaban implicados, desapareciendo de ese modo cualquier tipo de responsabilidad individual o voluntaria y cualquier contradicción de clase. Por otro lado, la técnica de los seguros introducía una modalidad de “transacción sistemática” (Donzelot 2007, 96), ya que había un acuerdo previo según el cual cada una de las partes ponía algo por adelantado para asegurarse ante los efectos de la ocurrencia de una contingencia. El trabajador se aseguraba accediendo a algún tipo de reparación del daño, sin necesidad de recurrir a un proceso legal específico y el empleador se aseguraba ante la pérdida económica que implicaba la indemnización al trabajador por el daño sufrido. A más de ello, el seguro social obligatorio ecuatoriano, tanto para empleados públicos como para trabajadores privados, tenía como sujeto de afiliación al individuo, remitiéndose con ello a un reconocimiento de derechos sociales individuales enmarcados en una noción de ciudadanía liberal universal. En esta concepción el ejercicio de los derechos sociales estaba separado del ejercicio de los derechos políticos, a diferencia de lo que ocurría en el modelo de la representación corporativa, impulsada por las políticas del MPST, donde la corporación como el ente reconocido por el Estado era la demandante de los derechos sociales y en su seno sus miembros desarrollaban y ejercían sus derechos políticos.

Enmarcadas en este mismo modelo conservador, el Instituto Nacional de Previsión y las Cajas de Pensiones y del Seguro siguieron un proceso de fortalecimiento. El 14 de julio de 1942, bajo el gobierno de Carlos Arroyo del Río, vinculado a la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil, se promulgó una nueva Ley del Seguro Social Obligatorio mediante la cual se introdujeron reformas técnicas a la estructura y administración de las Cajas a partir de la asesoría del actuario checoslovaco Emilio Schoenbaum, que llegó al país por medio de la Organización Internacional del Trabajo (Nuñez 1992). En los siguientes años se avanzó en un proceso de armonización de las

dos Cajas, que preparó el camino para su articulación la que se dio cuando la Junta Militar gobernante emitió el Decreto Supremo No. 517/1963, de 26 de septiembre (Registro Oficial No. 65 de 26 de septiembre de 1963), mediante el cual se fusionaban las Cajas de Pensiones y del Seguro en una sola denominada Caja del Seguro. Esta unificación se la hizo con el afán de extender la cobertura, mejorar la eficiencia, bajar los gastos operativos y tecnificar la gestión (Miño, León y Nuñez 1992). En este cuerpo legal también se estableció la necesidad de extender el Seguro Social a los trabajadores agrícolas de acuerdo a las características de su trabajo (Cuvi 2003).

El gobierno de la Junta Militar de 1963 fue una respuesta a un contexto nacional marcado por una crisis económica decurrente de la caída de los ingresos provenientes de las exportaciones del banano y por una fuerte activación social protagonizada por campesinos, que luchaba por el acceso a la tierra tanto en la Costa como en la Sierra y por la eliminación de las relaciones serviles, que aun persistían especialmente en esta segunda región (Quintero y Silva 1995). También estaban activados sectores urbanos pauperizados y un movimiento estudiantil e intelectual radicalizado a raíz de la Revolución Cubana (Barsky 1984). Su gestión profundamente autoritaria se enmarcó en los lineamientos de la Alianza para el Progreso, estrategia modernizante y desarrollista implementada por los Estados Unidos de Norteamérica con el objetivo de conjurar cualquier intento de revolución socialista. En este contexto, la Junta Militar expidió la Ley de Reforma Agraria sobre todo para detener el avance del movimiento popular e instrumentó medidas para favorecer un desarrollo industrial, que no se basó en una redistribución del ingreso ni en la expansión de la demanda interna sino en una fuerte protección arancelaria y fiscal y en la inversión extranjera (Carrasco 1988; Quintero y Silva 1995). La modernización de la seguridad social de ese período fue parte de ese conjunto de políticas orientadas a apuntalar el desarrollo industrial y controlar el movimiento campesino.

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria por parte de los militares de la Junta del 1963 puso en marcha una vía autoritaria y oligárquica de cambios en el agro que beneficiaron a la clase terrateniente. De las demandas campesinas se retomó solamente la eliminación del trabajo precario. El objetivo de la reforma fue modernizar el agro introduciendo una racionalidad empresarial en las propiedades de más baja productividad, a las cuales se les dio un plazo de tres

años para que se modernicen. También se abrió la posibilidad de que se constituyan corporaciones agrícolas, mecanismo que evitaba su expropiación. Por otro lado, se inició el proceso en las tierras no cultivadas de propiedad del Estado y en las haciendas pertenecientes a la Asistencia Pública, que paradójicamente eran la fuente de financiamiento de la mayor parte de la red de hospitales públicos y de instituciones de protección social a los más desposeídos. De esa forma, se preservó el principal interés del gobierno del momento que eran no afectar la tierra de los grandes latifundios. El tamaño límite de los predios a partir del cual se los podía intervenir era, en la Costa, de 2500 hectáreas más 1000 de sabanas y, en la Sierra, de 800 hectáreas más 1000 de páramos (Quintero y Silva 1995). A más de priorizar la intervención de tierras estatales, se promovió políticas de colonización a través de las cuales se adjudicó más tierra que con la aplicación de reforma agraria. Por último, los campesinos no recibieron ningún tipo de apoyo técnico ni crediticio para el desarrollo de sus emprendimientos agrícolas. La reforma agraria, en muchos casos, en vez de mejorar deterioró su situación: se les entregó tierras de una hectárea de extensión, cuando lo recomendado técnicamente era de por lo menos cinco, no se proporcionó acceso a asesoría ni a capacitación técnicas que les permita elevar su productividad y, por último, les fue vedado el acceso a ciertos recursos de la hacienda, como los pastos, que eran fundamentales para la reproducción de su economía.

Un aspecto importante de resaltar es el tipo de mediación que la dictadura de 1963 estableció con los campesinos con el objetivo de controlar cualquier activación social de este sector. En esta perspectiva instauró un procedimiento según el cual las tierras afectadas debían pasar, en un primero momento, a manos del Estado representado por el IERAC el cual luego las adjudicaría. A más de ello, dispuso que todas las cooperativas agrícolas debían estar bajo el control del IERAC, con la intención de controlar la formación de las organizaciones campesinas, desplazando de este proceso a cualquier organización de izquierda. Se pretendía establecer un nexo directo con las organizaciones campesinas a fin de controlarlas y hacerlas incondicionales con la política del Gobierno. Todo esto se coadyuvaba con una política represiva y de persecución que la dictadura había puesto en marcha, desde el inicio, en contra de los líderes campesinos y populares y los dirigentes de izquierda (Quintero y Silva 1995). En el marco de un proyecto modernizante de derecha, se trató de poner en marcha un modelo corporativo autoritario controlado desde el aparato del Estado.

Los gobiernos subsiguientes de Clemente Yerovi Indaburu, Otto Arosemena Gómez y Velasco Ibarra siguieron la misma línea dura. Estuvieron totalmente alineados con los intereses de los sectores oligárquicos guayaquileños, especialmente en lo referido a la política agraria que se orientó a beneficiar directamente a los grandes terratenientes de la Costa y también de la Sierra. En lo agrario se planearon dos objetivos: paralizar la ejecución de la reforma agraria mediante el debilitamiento de su aparato institucional y reprimir la lucha campesina por el acceso a la tierra. Eso lo hicieron recortando el presupuesto destinado a esta política, reduciendo el personal del IERAC, entidad responsable de la ejecución de la reforma agraria y permitiendo un nuevo avalúo catastral de las haciendas. Como consecuencia de ello el acceso a la tierra durante estos años se dio casi exclusivamente a través de las políticas de colonización (Quintero y Silva 1995).

Ante esta situación, la lucha campesina se reactivó y dio paso a una fase de crecimiento de sus organizaciones a nivel nacional. En este período se creó la Asociación de Campesinos Agrícolas del Litoral (ACAL), afiliada a la CEDOC y la Asociación de Campesinos Agrícolas del Ecuador (ACAE), afiliada a la CTE, las cuales luego conformaron el Frente Unido para la Reforma Agraria (FURA). En 1970 se conformó la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENACOPAR), cuyos miembros venían de una larga lucha por la tierra y en 1971 la Federación Nacional de Organizaciones Clasistas (FENOC) (Quintero y Silva 1994).

En este contexto, bajo el gobierno de Otto Arosemena Gómez, el Instituto Nacional de Previsión diseñó el Plan Piloto del Seguro Social Campesino con asesoría de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Esta entidad internacional fomentaba la formación de seguros sociales para la población campesina, como parte de una política que promovía el desarrollo del campo, con el objetivo de neutralizar la gestación de cualquier intento armado de revolución socialista (Cuvi 2003). El objetivo de este nuevo tipo de seguro era:

“...ensayar por medio de un plan piloto, en las comunas campesinas jurídicamente organizadas...una afiliación de la comuna campesina como unidad; una cotización adecuada, una recaudación por medio del cabildo, unas prestaciones de salud, de invalidez total y de auxilio a funerales y una financiación en base al Fondo del

Seguro Social Campesino y de la subvención del Estado, con una cuota simbólica del campesino, considerando que todos los seguros sociales del mundo son subsidiados” (Cuvi 2003, 9).

El 28 de agosto de 1968, el directorio del Instituto Nacional de Previsión aprobó la resolución A-91 mediante la cual se creaba el Plan Piloto del Seguro Social Campesino cuya aplicación se inició en cuatro comunas campesinas: Palmar de Guayas, la Pila de Manabí, Guabug de Chimborazo y Yanayacu de Imbabura.

A los pocos meses de iniciado el proyecto fue virtualmente abandonado hasta el advenimiento de la Dictadura Militar del General Guillermo Rodríguez Lara donde recibió un nuevo impulso, en el marco de su intención de promover el desarrollo del campo como pilar de su propuesta de redefinición del modelo de desarrollo del país. En este contexto, mediante el Decreto Supremo 307/1973, de 27 de marzo, se dispuso la extensión de este Plan Piloto a nuevos grupos de la población rural (Registro Oficial 279 de 4 de abril de 1973), según un plan quinquenal específico²⁵² y se le asignó explícitamente contribuciones del Presupuesto General del Estado progresivas para los siguientes cinco años, no menores a 15 millones de sucres por año.

A diferencia de la concepción que prevaleció en el diseño del seguro general para los trabajadores en relación de dependencia, tanto públicos como privados, el diseño del seguro social campesino definió como sujeto de afiliación a la comunidad u organización campesina, inscribiéndose en el modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil que se delineó en la década de los treinta, como producto del proyecto político de la izquierda socialista y comunista. El marco constitucional vigente desde 1929, que incorporaba la representación corporativa de varios sectores en un contexto de ejercicio de derechos colectivos, le daba la cobertura institucional y viabilizaba su permanencia, pero su factibilidad se remitía a la existencia real de las comunidades como pieza fundamental de la organización social del agro.

Las potencialidades de este modelo de ciudadanía a través de una representación corporativa, con autonomía del Estado, se desplegaron a lo largo de la aplicación de la política de seguridad social

²⁵² Según este plan se debían incorporar 10 comunidades en 1973, 15 en 1974, 20 en 1975, 25 en 1976 y 30 en 1977.

del Seguro Social Campesino, a partir de la década de los setenta. En forma análoga a lo sucedido en los años treinta y cuarenta, en este nuevo escenario confluyeron actores políticos, que trabajaron en el fortalecimiento de las organizaciones sociales con otros insertos en el aparato institucional de la seguridad social, en torno a la promoción y defensa de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos sociales de los afiliados al SSC.

De esta forma en la misma institución, encargada de aplicar la política de seguridad social se expresaron las dos formas de interlocución entre el Estado (sociedad política) y la sociedad civil que se habían instalado a lo largo del proceso de modernización capitalista de la sociedad ecuatoriana. El Estado social que se fraguó en este proceso perfiló una fisonomía dual con dos facetas: una, que se remitía al ejercicio de una ciudadanía basada en una representación corporativa y que se expresó en el SSC y otra, tributaria de una ciudadanía universal individual que se expresó en el Seguro General.

La dictadura del General Guillermo Rodríguez puso en marcha un proyecto auto-denominado “nacionalista revolucionario”, enmarcado en la doctrina de seguridad nacional según la cual una de las mayores amenazas era el atraso y la dependencia (Quintero y Silva, 1995). Contando con los ingresos del petróleo, a través de una política nacionalista, implementó un proyecto de modernización económica que promovió la industrialización basada en la sustitución de importaciones y el desarrollo y diversificación de la producción agraria orientada al mercado nacional. Por medio de esta última apoyó a los grandes, medianos y, en forma importante, a los pequeños productores (Barsky 1984). Se trataba de elevar el nivel de vida de los campesinos y sectores populares urbanos, en la perspectiva de apuntalar el mercado interno a fin de viabilizar el desarrollo industrial. Para ello el Estado asumió un rol planificador, redistribuidor, y promotor del desarrollo nacional. Se trató de fortalecer la participación de los sectores subalternos, a través de la política de movilización social, con el objetivo de articular al aparato estatal a las organizaciones sociales de base, a fin de contar con el apoyo de estos sectores para viabilizar las propuestas de transformación (Barsky 1984; Quintero y Silva, 1995).

En este contexto, la modernización del campo fue uno de los aspectos fundamentales del modelo de desarrollo propuesto. Con este objetivo se fortalecieron y ampliaron una serie de instancias

estatales²⁵³ y se expidió una segunda Ley de Reforma Agraria y su reglamento (Barsky 1984). En ella se establecía que los beneficiarios de las adjudicaciones de tierra serían las empresas, cooperativas, asociaciones y otras organizaciones agropecuarias. En caso de no existir ninguna de ellas, el Estado promovería la conformación de una organización provisional de reforma agraria (Barsky 1984).

El apoyo al despegue y fortalecimiento del Seguro Social Campesino se enmarcó en estas políticas dirigidas al desarrollo del campo, a la mejora de las condiciones de vida de los campesinos y a la promoción de una organización campesina ligada al Estado. El modelo de financiamiento del SSC, que contemplaba una asignación estatal como un rubro importante de la misma, era congruente con un Estado redistribuidor, protector e interventor también en lo social. La interlocución entre el Estado y la sociedad, a través de cuerpos colectivos como sujetos de afiliación y por lo mismo de derechos sociales y de ejercicio de una ciudadanía a través de una representación corporativa, era similar al modelo de representación corporativa que planteaba el Estado para la implementación de políticas públicas como la de reforma agraria. Por todo esto y los antecedentes históricos, se puede afirmar que el Seguro Social Campesino, como régimen de seguridad social, fue tributario del modelo de Estado Social, que impulsó la izquierda de los años treinta, inserto en la propuesta desarrollista de los años setenta. Justamente este proyecto histórico – político fue el que entró en cuestión en la década de los noventa y en torno a cuya defensa los afiliados al SSC desplegaron la fase pública de su acción colectiva.

5.2 El proyecto neoliberal y la acción colectiva de los afiliados al SSC en la disputa por la hegemonía

Según Texier (1979) el ejercicio de la hegemonía por un grupo social se da cuando confluyen tres elementos: (1) El grupo social que aspira a ejercer la hegemonía, debe ser una fuerza esencial en la sociedad, debe ocupar un puesto fundamental en la esfera de la producción y portar una propuesta nueva de relaciones de producción que implican un nuevo patrón de desarrollo de las fuerzas productivas (2) Este sector debe lograr establecer una alianza con otros grupos sociales en

²⁵³ Se desarrolló un gran aparato institucional para fomentar la modernización y desarrollo del campo. Se creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería y se lo fortaleció adscribiendo a éste una serie de entidades de desarrollo regional, de desarrollo científico y tecnológico y de fomento agropecuario. Se creó la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC) y se fortalecieron líneas de crédito en el Banco Nacional de Fomento.

la que estén garantizados la primacía de sus intereses económicos sin sacrificar los de las demás. Un “compromiso económico” es la base de los acuerdos políticos que unen a un conglomerado diverso de sectores sociales bajo el liderazgo de uno de ellos 3) Por último, debe ejercer el liderazgo intelectual y moral en torno a una nueva concepción del mundo que aparece como superior a las anteriores (Texier 1979,64). En el caso del Ecuador, la implantación del proyecto neoliberal encontró serias dificultades para cumplir con estas tres condiciones. A continuación, se analiza cada una de ellas.

El proyecto neoliberal surgió como una respuesta a la crisis económica que se hizo evidente con el retorno a la democracia. Los gobiernos de turno acogiendo las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, específicamente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, pusieron en marcha una serie de medidas de estabilización y ajuste para lograr, en el corto plazo, la estabilización macroeconómica y en el mediano plazo, la implantación de un modelo de producción orientado hacia el mercado externo, con el objetivo de acomodar la economía a las nuevas necesidades de acumulación a nivel mundial, una de las cuales era el cumplimiento con el servicio de la deuda externa (SAPRIN /CELA / IEDECA 2004; Carrasco 1998). La aplicación de este modelo se hizo en forma paulatina. Durante la década de los ochenta se priorizó la puesta en marcha de medidas de estabilización mientras que desde fines de ésta y sobre todo en los noventa se dio paso a las medidas de ajuste, que implicaban reformas estructurales orientadas a implantar un modelo económico hacia afuera, a la par de medidas de estabilización cuya aplicación ya no fue gradualista, como en la década anterior, sino en forma de shock (Schuldt 1994; Acosta 1996).

El eje de este nuevo modelo de desarrollo que se trataba de implantar a nivel mundial era el mercado, el cual genera diferenciación con la consecuente concentración por un lado y exclusión y desigualdad, por el otro (Acosta 1996). Los beneficiarios de este proceso eran las grandes corporaciones transnacionales que pretendían liderar el paso que se estaba dando a una nueva división internacional del trabajo, es decir, a una nueva forma de acumulación de capital. El seguimiento y apoyo de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) al manejo económico de los

diferentes países tenía como objetivo articular sus economías a los requerimientos de los cambios a nivel transnacional (Acosta 1996, 52).

El programa de estabilización y ajuste tenía dos componentes: el primero, orientado a resolver los desequilibrios fiscales y externos con el objetivo de cumplir con el servicio de la deuda, que fue monitoreado por el Fondo Monetario Internacional y el segundo destinado a introducir políticas para reformar el Estado y el mercado que fue promovido y acompañado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Como parte del primer componente se puso en marcha una serie de políticas antiinflacionarias orientadas al pago del servicio de la deuda, que a decir de Acosta (1996), generaron una inflación programada por medio de la cual se transfirieron recursos de los sectores más pobres del país hacia el Estado y de este hacia los acreedores externos. En este proceso los grupos ligados a la agroexportación fueron beneficiados a través de las políticas de devaluación, también lo fueron los grupos financieros de la banca por medio de medidas como la sucretización, el canje de deuda por capital y otras formas de subsidio del Estado hacia estos sectores (Acosta 1996, 53), así como por el desmantelamiento de los controles financieros que se hicieron en el gobierno de Sixto Durán Ballén. En el nuevo contexto estos grupos, pertenecientes a la derecha tradicional, tenían como proyecto desmontar las políticas implementadas, sobre todo desde los setentas, acceder al control directo de la renta petrolera y debilitar el aparato del Estado desde donde se había promovido una hegemonía antioligárquica (Burbano de Lara 2006). De esta forma, los intereses de estos sectores se armonizaban con los de las grandes corporaciones transnacionales, en un momento de redefinición del modelo de acumulación a nivel global. En esa condición se volvieron promotores, a nivel nacional del desmonte del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones y de la instauración de un desarrollo orientado hacia afuera con supremacía del mercado. Por lo tanto, se trataba de un sector que cumplía el primer requisito para el proceso de construcción de hegemonía: ser una clase fundamental en la nueva fase del proceso de producción y acumulación de capital.

A pesar de existir esta condición estructural favorable para la construcción de la hegemonía del proyecto neoliberal, estos sectores de la clase dominante, que impulsaban este proyecto, no lograron construir una alianza más amplia que incluya a sectores subalternos cuyos intereses no se sientan perjudicados. Los efectos de las medidas de estabilización y de las reformas

estructurales que se pusieron en marcha y aquellas que se trataron de implementar, a través de las reformas legales y constitucionales, perjudicaban a múltiples sectores sociales que expresaron su oposición, se movilizaron y confluyeron en diversos espacios de coordinación, desde los cuales unificaron fuerzas en contra de la puesta en marcha de las reformas neoliberales y en particular de la política de privatizaciones²⁵⁴. A lo largo de los ochenta, el Frente Unitario de los Trabajadores se consolidó en el transcurso de esas movilizaciones y asumió su liderazgo hasta fines de esa década. Logró canalizar las demandas, que plantearon otros sectores populares, en respuesta al impacto de la crisis en sus condiciones de vida y se constituyó en su portavoz en las negociaciones con los gobiernos de turno (León y Pérez Sainz 1986; Pérez Sainz 1987; Burbano de Lara 2006). En la década de los noventa, que se inició con la irrupción del movimiento indígena en la escena política nacional, a partir del Levantamiento de junio de 1990, el espectro de las luchas populares en contra de las medidas neoliberales se amplió y se generaron múltiples alianzas y coaliciones entre las organizaciones de los trabajadores de las empresas públicas y del IESS, las organizaciones de los afiliados al SSC, la CONAIE, el FUT, el Frente Popular y múltiples organizaciones barriales, de mujeres, vinculadas a las organizaciones eclesiales de base, entre otras, generándose otros polos de aglutinación y desafío. El carácter excluyente y concentrador del proyecto neoliberal le impidió contar con el apoyo de los sectores subalternos, todo lo contrario, concitó su oposición.

Las clases dominantes tampoco se unificaron en torno a las estrategias de aplicación del proyecto neoliberal. Los sectores agroexportadores y financieros no pudieron convertirse en una fracción hegemónica de la clase dominante. Esto se expresó en la imposibilidad, que tuvo la

²⁵⁴ El deterioro de las condiciones de vida durante la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste estructural fue notorio. Algunos datos lo ilustran: Para 1998 el PIB per cápita aún se mantenía a nivel de los valores de 1982. A inicios de la década del noventa 62,1% de las personas vivían en condiciones de pobreza y el 26,1% en condiciones de indigencia. Para fines de esa década los valores subieron a 63,6% y 31,3% respectivamente (Burbano de Lara 2006, 307). La pobreza había aumentado llegando a afectar al 75,8% de la población de las áreas rurales, en 1995 y al 82%, en 1998 (Larrea y Sánchez 2002). La participación de las remuneraciones en el PIB cayó del 31,9% en 1980 a 12,7 en 1992 siendo este descenso el más marcado de los países de la región en este período (Acosta 1996; Schudt 1994). Hubo una disminución de los ingresos producto de la confluencia de varios factores: reducción de los salarios reales sumados a una disminución de su poder adquisitivo, disminución del gasto social con la consecuente eliminación de la gratuidad de los servicios de salud y educación, entre otros, eliminación de subsidios que produjo un aumento del costo de los servicios básicos y del transporte, eliminación del control de precios de los elementos de la canasta familiar (Acosta 1996). Este fenómeno se acompañó de un aumento en la concentración de la riqueza: en 1988 el 10% más rico de la población urbana concentraba el 47% del ingreso mientras que en 1993 este sector pasó a recibir el 54,7%. Por otro lado, el 20% más pobre que en 1988 percibía el 2,55% del ingreso pasó a recibir el 1,68% en 1993 (Acosta 1996, 56).

implementación de este proyecto, de contar con un bloque político sólido que lo respalde. Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, que puede ser considerado como el que puso en marcha el proyecto de ajuste estructural más consistente del período de estudio, las élites empresariales – financieras estuvieron divididas y protagonizaron una permanente pugna de poderes. Los agroexportadores y la fracción de la banca costeña, representados por el Partido Social Cristiano, liderado por León Febres Cordero, constituyeron la primera mayoría del Congreso y lideraron una sistemática oposición a las propuestas del gobierno, que triunfó en las elecciones apoyado por los grupos financieros, empresariales vinculados a la industria y terratenientes de la Sierra (CORDES - CIPIE 1999). Este enfrentamiento expresaba, por un lado, la falta de acuerdos en torno al reparto de los beneficios de las políticas de privatización (Acosta 1996; Ortiz 1997) y por otro, también reflejaba la ambigüedad de algunos sectores, que si bien se alineaban con las otras fracciones de la clase dominante bajo el discurso neoliberal, estaban acostumbrados a contar con el apoyo estatal para el desarrollo de sus empresas, el cual no deseaban perder, pero aspiraban a tener un acceso más directo a la definición de las políticas públicas (Burbano de Lara 2006).

En cuanto a la tercera condición, que según Texier (1989) es necesaria para la construcción de la hegemonía de un proyecto histórico, los sectores que impulsaron el proyecto neoliberal pusieron en marcha ciertas estrategias para lograr introducir, en la sociedad y en el aparato del Estado, una nueva concepción del mundo que aparecía superior a las anteriores. En primer lugar, a través de los proyectos de reforma del Estado, financiados con créditos con cargo a la deuda externa, otorgados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se introdujo la perspectiva neoliberal en el manejo de la política sectorial y en la administración del Estado en su conjunto. Se constituyó una capa de técnicos de alto nivel, vinculados a estos proyectos, que pasaron a conducir técnicamente la transformación del Estado desde adentro. Fueron los portadores de una nueva manera de ver la acción pública a partir de la cual se diseñaron los proyectos de reforma sectorial que tenían como objetivo redefinir el rol del Estado y redimensionarlo.²⁵⁵ En segundo lugar, se pusieron en marcha una serie de políticas orientadas a

²⁵⁵ Un ejemplo interesante es lo que pasó en el sector salud. Ya no se hablaba de pacientes sino de usuarios, se debilitaron los programas permanentes y se priorizó el trabajo por proyectos con financiamientos acotados, los postgrados de Salud Pública o Administración en salud pasaron a denominarse de Gerencia y Gestión en Salud puesto que el énfasis estaba en el logro de la eficiencia económica; se asoció la calidad a la competencia y la libre

generar una crisis programada de los servicios públicos, mediante la restricción sistemática de sus recursos económicos, que condujo al deterioro de los servicios prestados y al rechazo de la ciudadanía. Paralelamente se llevó a cabo una campaña sistemática de desprestigio de lo público y de los trabajadores y empleados públicos, a quienes se inculpaba por la mala atención y se les atribuía una gran responsabilidad en el desfinanciamiento de los servicios debido al alto costo de sus contratos colectivos. Se puso en marcha una pertinaz campaña de desprestigio de las organizaciones de trabajadores y empleados públicos. En contraposición con ello se creó un mítico respeto de lo privado como referente de eficiencia y calidad. Por estas vías el discurso neoliberal tuvo un importante poder de penetración. Sin embargo, fue parcialmente neutralizado en el periodo de estudio, por las lecturas alternativas que hicieron los sectores movilizados desde otras perspectivas.

La construcción de la hegemonía resulta de la articulación de las tres dimensiones analizadas. El proyecto neoliberal no logro implantarse por esta vía. Las transformaciones que se instauraron, en el marco de esta perspectiva, no se hicieron a través del consenso sino de acuerdos cupulares, propios de un sistema político inmerso en el negocio subrepticio de favores y cuotas de poder, sin el consentimiento de amplios sectores sociales y, en ciertos casos, recurriendo incluso a la coerción.

En este contexto los afiliados al SSC desplegaron la fase pública de su acción colectiva en defensa de una seguridad social pública, obligatoria y basada en la solidaridad, que se enmarcaba en un Estado interventor, redistribuidor, planificador y de una forma de interlocución con el Estado que reconocía los derechos sociales, a través del ejercicio de una ciudadanía corporativa. Su acción colectiva se enmarcó en la resistencia a los cambios que planteaba el modelo neoliberal. Sin embargo, cabe preguntarse si era solamente eso o iba más allá, es decir, si portaba elementos de contrahegemonía.

A lo largo de la acción colectiva de los afiliados al SSC, su identidad se fue constituyendo y transformando. A medida que ganaban autonomía respecto al entramado del Estado y entablaban

elección. Todas las reformas trataban de abrir espacios en el Estado para la intervención del mercado y así achicar las áreas desmercantilizadas del régimen de bienestar social anterior. Sobre las dimensiones técnicas de cada sector se priorizó la dimensión económica y dentro de ella el enfoque de la eficiencia sobre el servicio.

interlocución con otros actores sociales y políticos, con quienes establecían alianzas y acuerdos, se iban constituyendo como actores políticos. Este proceso cristalizó en la tercera fase del desarrollo de su acción colectiva pública cuando participaron en el sistema político formal, a través de Pachakutik y combinaron la movilización con múltiples estrategias de incidencia política. Se trataba de actores políticos que portaban demandas específicas en torno a la defensa y prevalencia de un tipo de Estado y de reconocimiento y ejercicio ciudadano, congruentes con su forma particular de mirar el mundo, la integración social y la relación con la naturaleza, distinta a la promovida por la modernidad capitalista y más aún por el proyecto neoliberal. La base material que sustentaba esta perspectiva era la economía campesina dentro de la cual el acceso a las prestaciones del SSC estaba integrada.

Según Melucci (1989), la acción colectiva se gesta en la fase de latencia, en las redes cotidianas donde se generan lazos, sentidos y modelos culturales y simbólicos que “constituyen la realidad sumergida de los movimientos antes, durante y después de los eventos” (Melucci 1989, 45). En el caso de los afiliados al SSC en estos espacios de la vida cotidiana se dio la interacción entre los afiliados al SSC y los equipos operativos, que entregaban los servicios de salud y demás prestaciones cubiertas por el SSC, a través de la cual se construyó el sentido de pertenencia, solidaridad y propiedad respecto al SSC que fue lo que motivó su participación en las movilizaciones. Pero había una particularidad adicional: estas dinámicas estaban totalmente integradas a las formas de vida campesina, con sus valores y prácticas, distintas a las predominantes en el sector moderno de la sociedad, las cuales con su sola existencia comunicaban formas alternativas de convivencia y relacionamiento, que fueron tácitamente reivindicadas, al defender el SSC. En ese sentido, su sola existencia representaba un desafío, en forma análoga a lo que sucede, según Melucci (1989), con los llamados nuevos movimientos sociales que “...viven en las relaciones sociales cotidianas, en la capacidad y deseo de reapropiarse del espacio y del tiempo y en el intento de practicar nuevos estilos de vida” (Melucci 1989, 71) y al hacerlo, constituye un reservorio de propuestas alternativas contrahegemónicas.

En estas condiciones la lucha que desplegaron los afiliados al SSC en los años noventa, en contra de la privatización de la seguridad social, llevaba implícita y en casos explícitamente la defensa de un conjunto de valores, decurrentes de su ethos campesino y de la forma como históricamente

se relacionaron con el Estado, fueron reconocidos por éste y ejercieron sus derechos ciudadanos, todo lo cual era radicalmente diferente a lo promovido por el proyecto neoliberal. Esta fue una de las continuidades con la acción colectiva de los pueblos indígenas con quienes compartieron ser parte de un proyecto histórico alternativo en constitución, en el cual se articulaban tres dimensiones: la de clase²⁵⁶, desde la cual compartieron la lucha por la tierra, la étnico – cultural que tenía como eje la defensa de un Estado Plurinacional, donde encajaba la perspectiva campesina y la anti-neoliberal.

Las dos vertientes organizativas del movimiento de los afiliados al SSC, estuvieron vinculadas a proyectos de izquierda radicales que imprimieron un sentido y trascendencia a sus luchas.²⁵⁷ La FEUNASSC al proyecto del PCMLE y la CONFEUNASSC - CNC al proyecto radical de la izquierda insurgente, que luego devino en un proyecto democrático popular radical que trató de integrar lo campesino, lo indígena y lo popular. La lucha contra la implantación del proyecto neoliberal era lo que los unificó, en este período. Esa fue su fuerza, pero al mismo tiempo su límite, pues no se logró perfilar un proyecto alternativo democrático de consenso que unifique a los diversos polos de aglutinación de la lucha de los sectores subalternos, que se constituyeron en ese período.

En su lucha lograron establecer amplias alianzas con otros sectores subalternos e incluso con fracciones de la clase dominante, como fue el caso de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona. Esto dificultó, en forma importante, la construcción de una hegemonía en torno al proyecto neoliberal y modificó el curso de su implantación, al no permitir la privatización de la seguridad social y defender su carácter público y solidario y con ello una forma integración social. Su enfrentamiento con el proyecto neoliberal, a través de su acción colectiva, contribuyó a la crisis de hegemonía de ese período, la cual se constituyó, a su vez, en una oportunidad para el desarrollo de las acciones colectivas contenciosas de todos los sectores subalternos.

²⁵⁶ Los afiliados al SSC durante los años noventa fueron parte de las movilizaciones contra la Ley Agraria aprobada durante el período de Sixto Durán Ballén.

²⁵⁷ En ese marco se inscribió el compromiso de vida de ciertos dirigentes campesinos, cuyas historias de vida lo demuestran.

La acción colectiva de los afiliados al SSC logró que el Ecuador llegue al siglo XXI con una seguridad social pública, obligatoria y basada en la solidaridad, como se la había concebido en el contexto de las luchas de los años treinta. Se preservó su interlocución corporativa con el Estado y de esa forma las condiciones de existencia de la fase de latencia de su acción colectiva que, según Melucci (1989), es espacio de resistencia y conflicto donde, en forma aparentemente paradójica, radica la fuerza de la fase pública, la cual surge solo en circunstancias especiales, como las que se dieron en la década de los noventa.

Capítulo 6

Conclusiones

El objetivo central de la presente investigación fue indagar sobre el papel del Estado, particularmente a través del régimen de seguridad social, en la gestación y desarrollo de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC, en el Ecuador de la década de los noventa del siglo XX. El interés en ello surgió ante la constatación de la existencia de una aparente paradoja entre el surgimiento de un actor social con capacidad de veto de la privatización de la seguridad social ecuatoriana, en ese período, en el marco de un régimen corporativo de seguridad social que de acuerdo a la teoría es jerárquico, tiene como objetivo preservar la estructura de autoridad y poderes vigentes y fortalecer la subordinación de los grupos incorporados (Barrientos 2008; Fleury 1985; Donzelot 2007).

Para realizar la indagación se diseñó un modelo analítico que parte de la comprensión de la realidad social como un todo estructurado y dialéctico que se desarrolla y se va creando (Kosik 1976). Por lo tanto, la comprensión de los fenómenos enmarcados dentro de la categoría acción colectiva contenciosa solamente puede darse en relación con esa totalidad social a la que crean y en función de la cual se definen (Kosik 1976). En congruencia con ello, el modelo explicativo contempla, en primer término, un nivel macro de la realidad en el cual se analiza a la acción colectiva contenciosa como parte del proceso de lucha histórica de los grupos y clases sociales subalternas por romper con la explotación, la dominación y la subordinación. El objetivo del abordaje de esta dimensión es comprender la lógica social e histórica que explica su surgimiento y devenir y específicamente los procesos de construcción de hegemonía y contrahegemonía de los que es tributaria. Sin embargo, esto no es suficiente para comprender cómo se gesta y construye la acción colectiva y el actor que la protagoniza, en un lugar y tiempo específicos, elementos de análisis que consideramos centrales para el presente estudio. A fin de llenar este vacío se tomó como referencia la propuesta teórica de Melucci (1989, 1995, 2010), según la cual la acción colectiva es producto del proceso de construcción de la identidad colectiva en el que se pueden distinguir tres dimensiones analíticas: (1) Las definiciones cognitivas respecto a las finalidades de la acción colectiva, los medios que se utilizan y el campo donde esta se desarrolla 2) Las redes de relaciones donde los diversos actores interactúan, negocian, se influyen y

toman decisiones y las organizaciones en cuyo seno estas se desarrollan (3) El involucramiento emocional de los participantes que les hace sentirse parte de un “nosotros” y que dota de sentido a las acciones que emprenden, lo que define un núcleo de contenidos que no es negociable. Todo esto se hace a través de una construcción interactiva y comunicativa (Melucci 1995, 45).

Partiendo de esta concepción de identidad colectiva Melucci (1989) identifica dos polos de la acción colectiva: el de la visibilidad y el de la latencia. El primero, se refiere a las formas de expresión pública de la acción colectiva. El segundo alude a las redes de relaciones sociales que existen en la vida cotidiana, que funcionan como espacios de creación de sentido y que alimentan y sostienen a la acción colectiva como un todo (Melucci 1989, 70).

Esta separación analítica entre una fase pública y una de latencia es apropiada para la abordar en forma sistemática los procesos de construcción de la identidad y acción colectivas en los niveles meso y micro de la realidad por lo que ha sido asumido para la construcción de modelo analítico que orienta el presente estudio. En el primero se desarrolla la fase pública de la acción colectiva que ha sido ricamente abordada por las teorías de la movilización política o del proceso político. Desde esta perspectiva allí operan las estructuras organizativas de los movimientos sociales, se construyen los marcos interpretativos y se despliegan los repertorios de acción en contextos de oportunidades y amenazas políticas específicas. En el segundo se dan los procesos de interacción simbólica por medio de los cuales se generan los sentidos de solidaridad, pertenencia y de cuerpo que motivan el involucramiento individual en las movilizaciones públicas. A diferencia del anterior este nivel de análisis ha sido poco reconocido como tal por la mayor parte de teorías de la acción colectiva. Para su estudio se ha retomado las propuestas de Melucci (1989) así como los aportes del Interaccionismo Simbólico y de las teorías del proceso político en aquellos aspectos que lo abordan. Estos tres niveles analíticos se articulan en una totalidad estructurada y dialéctica.

Después de haber aplicado este modelo analítico en el estudio de la acción colectiva de los afiliados al SSC, a continuación, se detallan las conclusiones que tratan de ser una síntesis y reflexión sobre los principales hallazgos surgidos a lo largo del rastreo, en cada uno de los niveles de la realidad donde se despliega la acción colectiva, en función de la pregunta que ha orientado la presente investigación.

1. El diseño del Seguro Social Campesino, como un programa que se caracteriza por tener como sujeto de afiliación a la organización campesina, se enmarca en el modelo de interlocución que se estableció entre el Estado y las organizaciones campesino – indígenas en los años treinta y cuarenta del siglo XX y que perduró hasta la década de los noventa (CAAP, 1994a). En esos años se trataba de una relación en la que el Estado reconocía a estos organismos corporativos como sujetos de derechos y les proporcionaba las garantías para el ejercicio de los mismos (Coronel 2009). Este tipo de interlocución canalizaba un tipo de representación reconocida por el Estado. En el proceso de su construcción, dentro de estos núcleos organizativos sus miembros ejercieron derechos políticos, mucho antes de que les sea reconocido el derecho al sufragio. Este no fue un proceso espontáneo sino producto de la agencia de los militantes del partido comunista, que trabajaban al lado de las organizaciones sociales y de los del partido socialista, quienes desde el seno del Estado desarrollaron un marco jurídico pertinente con este enfoque e implementaron la política decurrente del mismo (Coronel 2009). Se trataba de un tipo de corporativismo societal por medio del cual sectores de las clases subalternas actuaban, a través de canales institucionalizados por el Estado, para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos. De esa forma el Estado incorporaba una “lógica de clase y de etnicidad dentro de sus políticas públicas, al tiempo que se producía un diálogo sobre el carácter reparativo y redistributivo del Estado” (Coronel 2010, 17). Según Valeria Coronel (2010) esta interlocución, producto de la lucha de los sectores subalternos con sus intelectuales orgánicos, configuró una alternativa democrática, tributaria de un proyecto nacional popular, que se expresó en la estructura del Estado y se actualizó en los procesos de corporativismo de los años setenta y perduró como un referente identitario en su memoria. No fue resultado de una expropiación por parte del Estado de las luchas sociales y de su transformación en reformas administrativas desde arriba, como lo afirma Moreano (1983) y lo suscriben otros autores como Quintero y Silva (1995). En la línea de los planteamientos de Tilly (2005) para el caso europeo, Valeria Coronel (2009, 2010) demuestra cómo las luchas sociales perfilaron un tipo de Estado social en el caso ecuatoriano, que guardando la distancia con los estados de bienestar social europeos, garantizó el ejercicio de los derechos sociales de grupos específicos integrados paulatinamente.

Este modelo de mediación prevaleció sobre todo en los ámbitos relacionados con el derecho a la tierra y los derechos laborales. En otros, como el de la seguridad social, se perfiló otro tipo de interlocución entre el Estado y la sociedad. Desde sus inicios hasta antes de la creación del SSC, en el seguro social ecuatoriano se implantó un tipo de corporativismo caracterizado por la participación de delegados de los patronos y de los afiliados en los cuerpos colegiados, que dirigían las instituciones responsables de implementar la seguridad social. Este modelo de participación corporativa “codificaba las relaciones de clase en procura de la institucionalización del conflicto” (Lanzaro 1998, 21). A nivel de la aplicación de la política prevaleció un reconocimiento del derecho individual a la seguridad social dado a través de una afiliación individual de trabajadores y empleados públicos y privados, que constituían la población cubierta. El surgimiento del SSC a fines de los sesenta introdujo en el seno de las instituciones responsables de aplicar el seguro social el modelo del corporativismo societal, cuyo eje era el reconocimiento de la organización campesina como sujeto de afiliación. Esto marcó una diferencia radical entre el seguro general y el seguro social campesino, no solo en la forma en que se entregaron las prestaciones sino en el papel que tuvo el Estado en la génesis de la acción colectiva, la cual surgió en este último mientras que en el primero nunca se desarrolló.

Esta trayectoria pone en evidencia el carácter dual del Estado Social²⁵⁸ en relación con la forma de reconocimiento de los derechos y el tipo de interlocución que establece con los actores sociales. Por un lado, un modelo corporativo, promovido por la derecha modernizante y los conservadores, que siguiendo a Lanzaro (1998) podríamos llamarlo regulacionista de Estado, donde se establece una participación de las cúpulas de las organizaciones gremiales la cual, a través de la institucionalización del conflicto, despolitiza las relaciones obrero – patronales transformándolas en asuntos técnicos, susceptibles de negociaciones en el marco de las reglas institucionales (Donzelot 2007). En este tipo de corporativismo los representantes de los gremios se vuelven piezas clave

²⁵⁸ El Estado Social se constituye a lo largo del siglo XX. Como dice Lanzaro (1998) “es un producto democrático, que nace precisamente de los enfrentamientos de la democracia con el liberalismo y se propone como alternativa ante los desafíos del fascismo y socialismo, desde fines del siglo XIX y luego del reguero de la Revolución Rusa.” (Lanzaro 1998, 24).

de la distribución de los bienes y servicios públicos y funcionan como “corredores de intereses y vectores estratégicos del mercado político, decisivos para la construcción de consensos” (Lanzaro 1998, 21), con lo que su actuación se enmarca en la esfera del sistema político ampliado. A nivel de la aplicación de la política pública, este modelo se complementa con el reconocimiento de una ciudadanía liberal individual en torno al ejercicio exclusivo de los derechos sociales. Por otro lado, un modelo corporativo que podríamos llamarlo de corte más social y democrático proveniente del proyecto nacional popular impulsado por las izquierdas de los treinta, que opera en la interface entre el Estado y la sociedad, donde se cristaliza la aplicación de la política pública de seguridad social a través de la entrega de prestaciones. Este modelo se basa en el reconocimiento de una ciudadanía que se ejerce en espacios corporativos donde los derechos sociales y políticos están imbricados. De esta forma estos grupos excluidos pudieron participar con poder, decurrente de su capacidad organizativa, en la disputa de los años noventa. No se trataba de ciudadanos asilados que se integran a lo político exclusivamente a través del voto sino de actores que ostentaban dos ciudadanías: una primera individual, universal y primaria que ejercía un tipo de derechos políticos expresado sobre todo en su derecho al sufragio, cuya universalización se dio con el retorno a la democracia en 1979 y una segunda colectiva, por medio de la cual se abrieron canales de representación colegiada estableciendo cruces entre la representación de intereses y la representación política (Lanzaro 1998, 19).

En condiciones similares a las de los treinta y cuarenta, casi cinco décadas más tarde este modelo de corporativismo más social permitió la gestación de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC en los años noventa. En forma análoga a las décadas anteriores, se conjugó la presencia de organizaciones de izquierda, parte de un proyecto insurreccional que luego se tornó en uno democrático de vocación nacional popular y del PCMLE, que apoyaban a las organizaciones campesinas, con sectores de izquierda (PSE y PCMLE) que actuaban dentro del Estado, como aliados y canalizadores de recursos diversos hacia la acción colectiva de los afiliados al SSC en defensa del SSC y del avance de su institucionalización jurídica. Su accionar se hizo en el marco de un modelo de interacción democrático entre el Estado y la sociedad, condición necesaria para el

surgimiento de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC en defensa de algo que consideraban su derecho y que pretendía ser arrebatado por la reforma neoliberal.

2. La lucha de los afiliados al SSC en la década de los noventa se dio en defensa de una seguridad social pública, obligatoria y basada en la solidaridad y de una forma de interlocución con el Estado que reconocía los derechos sociales, a través del ejercicio de una ciudadanía basada en una representación corporativa. Su acción colectiva se desarrolló en medio de una crisis de hegemonía provocada por la incapacidad de las fracciones de los sectores dominantes, interesadas en la implementación del proyecto neoliberal, de construir una alianza más amplia dentro de las fracciones de las clases dominantes y que incluya a sectores subalternos, cuyos intereses no se sientan perjudicados. Lejos de lograr consensos la aplicación de las medidas de ajuste y estabilización generó una activación social generalizada y la confluencia de amplios sectores en la oposición bajo el liderazgo del movimiento indígena (Gray Postrero y Zamosc 2005).

En este contexto la acción colectiva de los afiliados al SSC se enmarcó en la resistencia a la implementación del proyecto neoliberal, pero fue más allá, ya que portaba una serie de elementos contra-hegemónicos. Por un lado, el acceso a las prestaciones del SSC a través de un modelo de aseguramiento y de atención de salud, que se articulaba en forma natural a la economía y ethos campesino, hacía que su defensa implique también la de una forma de vida, de integración social y de relación con la naturaleza, cuya sola existencia comunicaba formas alternativas de convivencia y relacionamiento, que fueron tácitamente reivindicadas, al defender el SSC. En ese sentido representaba un desafío, en forma análoga a lo que sucede, según Melucci (1989), con los llamados nuevos movimientos sociales que "...viven en las relaciones sociales cotidianas, en la capacidad y deseo de reapropiarse del espacio y del tiempo y en el intento de practicar nuevos estilos de vida" (Melucci 1989, 71). Desde ese punto de vista los campesinos son un reservorio de alternativas contrahegemónicas. Por otro lado, el proceso de desarrollo de su identidad y acción colectivas se dio en el contexto de proyectos democrático - populares de izquierda, que propugnaban el empoderamiento de los sectores subalternos y la radicalización de sus

luchas en la perspectiva de una transformación social. Esta perspectiva dotó de una trascendencia histórica a su lucha y les constituyó como actores políticos, que confrontaron el tema del poder. Desde este posicionamiento, la vertiente de la CONFUNASSC - CNC se articuló con el movimiento indígena y suscribió su proyecto político alternativo contrahegemónico que en ese período juntaba tres dimensiones: la étnica, la de clase y la anti- neoliberal. De esa forma logró incidir en la preservación de un tipo de Estado Social y de un reconocimiento en el seno de la sociedad ecuatoriana de su existencia como sujetos colectivos de derechos portadores de una cosmovisión propia y diferente a la predominante.

3. Nancy Gray Postrero y León Zamosc (2005) cuando analizan al movimiento indígena latinoamericano hablan de la cuestión indígena a la que definen como el “estatuto ciudadano de las poblaciones nativas; es decir, al conjunto específico de derechos y obligaciones que definirán su inclusión como miembros de la comunidad política” (Gray Postrero y Zamosc 2005, 17). Asumiendo esta definición para el caso de los afiliados al SSC es interesante analizar la forma en que se han reconocido sus derechos sociales y las condiciones de su ejercicio. Formalmente el estado ecuatoriano se basa en un modelo universalista – igualitario que reconoce la igualdad de derechos de todos los ciudadanos. Sin embargo, las condiciones de su ejercicio son diversas según el grupo social del que se trate. En el caso de los afiliados al SSC para acceder a su derecho a la salud deben donar un terreno para la construcción del dispensario de salud, dar mano de obra y materiales del lugar y, por último, asumir el cuidado y mantenimiento de la unidad de salud. Estas condiciones solamente se las exigen a los afiliados al SSC, lo que muestra un trato no igualitario respecto a los demás afiliados del Seguro General. A más de ello, como se demostró en el análisis del nivel micro, en la entrega cotidiana de la atención de salud especialmente en los hospitales existía una discriminación a este tramo de afiliados que se extendía incluso a los funcionarios del SSC. Esto demuestra que la forma en que los afiliados al SSC ejercían su derecho a la seguridad social y específicamente a la salud ratificaba su condición de sectores subalternos. Otro aspecto que ratifica esta afirmación fue el hecho de su demanda de participar en el Consejo Superior del IESS, máximo órgano directivo, nunca fue ni siquiera considerada.

Sin embargo, es importante señalar que esta forma de reconocimiento de sus derechos, paradójicamente, contribuyó a que las poblaciones campesino – indígenas generen sentimientos de propiedad y pertenencia respecto a los dispensarios de salud y al programa del SSC en el marco de la economía moral campesina, lo que fue la simiente de su capacidad de resistencia. De esa forma el Estado si bien expresaba por un lado esa relación social de subordinación y hasta discriminación de las poblaciones campesinas – indígenas rurales, por otro, a través de la política pública participativa permitió la generación de espacios y relaciones en las que estas condiciones se trastocaron en aspectos que contribuyeron a la constitución de un actor social deliberante con vocación de poder.

4. La implementación de una política de aseguramiento participativa, en el contexto de un modelo corporativo societal, creó una serie de condiciones que contribuyeron a la gestación de la fase de latencia de la acción colectiva de los afiliados al SSC donde se construyeron los significados, sentidos y motivaciones que explican el involucramiento individual en la acción colectiva pública. El reconocimiento de las organizaciones de afiliados al SSC como los sujetos de afiliación fue determinante para el desarrollo de una extensa red organizativa de base que en su momento devino en los “núcleos socioestructurales cotidianos de micromovilización” (McCarthy 1999, 206). En esos espacios se dieron dos procesos:

- (a) El desarrollo de una multiplicidad de interacciones entre el equipo operativo responsable de la entrega de prestaciones cubiertas por el SSC y los afiliados a este régimen de aseguramiento a lo largo de las cuales se construyó un sentido de pertenencia a un mismo proyecto, de propiedad respecto al dispensario de salud y al programa mismo y de sentimientos de afecto y solidaridad. Todo esto contribuyó a la construcción de un espíritu de cuerpo, base del involucramiento individual en la movilización pública. Varias corrientes teóricas sobre la acción colectiva coinciden en la importancia de la existencia de este conjunto de sentimientos, vínculos y sentidos como prerequisite para el surgimiento de la acción pública contenciosa (Tarrow

2012; Tilly 1978; Blumer 1982, 1995; Turner 1983; McAdam 1988; McCarthy 1999; Gould 1991, 1993; Melucci 1989, 1995).

- (b) La elaboración de marcos interpretativos a través de los cuales la amenaza de privatización de la seguridad social con la consecuente desaparición del SSC fue percibida y entendida como un agravio movilizador, se delinearón las fronteras entre un nosotros y los opositores, que pretendían arrebatarnos algo que consideraban suyo y, por último, se definieron las estrategias de acción a partir del procesamiento de su experiencia histórica. Estos marcos fueron construidos desde la perspectiva de los actores, en el sentido que plantea Goffman y Gamson y se articularon, en un mutuo enriquecimiento, con los marcos interpretativos formulados por los activistas, líderes de las organizaciones e intelectuales orgánicos que operaban en las organizaciones de afiliados al SSC de segundo y tercer grado.

Si bien el reconocimiento de la organización de afiliados al SSC, como contraparte legítima de la aplicación de la política pública, fue el elemento central para el desarrollo de los procesos mencionados esto no hubiese sido posible sin la aplicación de un modelo de atención de salud integral, integrado, continuo, descentralizado y participativo en sus tres dimensiones: gestión, financiamiento y entrega de las prestaciones. Esto permitió la integración de la política de seguridad social y específicamente de salud en la vida cotidiana de los afiliados al SSC y como consecuencia del tipo de interacciones, que se pusieron en marcha, logró el empoderamiento de la población y el desarrollo de su agencia. Es decir, el tipo de política pública que se implementó a través de las estructuras corporativas reconocidas por el Estado fue determinante en el proceso de construcción de la identidad colectiva de los afiliados al SSC.

A más de los procesos mencionados estas redes organizativas cotidianas hospedaban formas contra hegemónicas de convivencia, propias de la vida y economía moral campesina, que el movimiento de los afiliados al SSC aportó al proyecto liderado por el movimiento indígena en el ciclo de movilización de ese período. De esa forma en estos

espacios se dio un proceso de acumulación del potencial de resistencia y oposición de la acción colectiva de los afiliados al SSC (Melucci 1989).

Las microestructuras de movilización, creadas en el marco de la aplicación de la política pública de seguridad social devinieron en la base de las organizaciones de los afiliados de segundo grado, las cuales se articularon a las estructuras nacionales. Así se constituyó una trama organizativa a nivel de casi todo el territorio nacional, a través de la cual fluía la comunicación bidireccionalmente y se activaba, el momento requerido, generando movilización pública. Como afirma Melucci (1989), la fuerza de la fase pública de la acción colectiva radicaba en la consistencia de esa trama organizativa, cuyo cemento lo constituían los nexos y sentidos que se habían creado a lo largo de las interacciones cotidianas desplegadas en la aplicación de la política de seguridad social en la fase de latencia de la acción colectiva.

5. El presente estudio muestra que el paso del momento de latencia al momento de visibilidad de la acción colectiva de los afiliados al SSC fue mediado por la construcción de un marco interpretativo según el cual la amenaza de desaparición del SSC, como consecuencia de la reforma neoliberal de la seguridad social, fue percibida por los afiliados al SSC como un agravio. En este proceso confluyeron las interpretaciones realizadas por los afiliados, a partir de su constitución como sujetos en relación con el SSC en el nivel micro, con las que fueron elaboradas a nivel de las organizaciones de afiliados de segundo y tercer grado del nivel meso, sus aliados y las instancias estatales del SSC. El papel del Estado en la construcción de estos marcos interpretativos, a través de sus agentes, varió dependiendo del momento de desarrollo de la identidad colectiva de los afiliados al SSC. En la primera fase de la acción pública, cuando ésta tenía un mayor anclaje en la dinámica institucional, fue más relevante. A medida que avanzaba el proceso de autonomización del actor social y político, el papel del Estado fue menor. Sin embargo, es importante resaltar que siempre hubo un grado de incidencia importante en el nivel micro, a través del equipo operativo del SSC, en la construcción cotidiana de sentido a partir del cual los afiliados al SSC elaboraron los marcos interpretativos que les motivaron a movilizarse.

La discriminación analítica entre los dos niveles de construcción de los marcos interpretativos ha sido planteada por varios autores (Tarrow 2012; Benford y Snow 2000). El abordaje prevalente en el estudio de los marcos interpretativos ha privilegiado el punto de vista de los líderes de las organizaciones de los movimientos sociales (Benford y Snow 2000), que operan en el nivel meso, frente al de los individuos, potenciales adherentes a la movilización (Fireman y Gamson 1977; Silva, Cotanda y Pereira 2017). Gracias a la metodología utilizada en el presente trabajo, basada en la propuesta de Melucci (1989) de separar analíticamente la fase de latencia de la de visibilidad pública, ha sido posible rastrear la forma cómo se construyó el “agravio” y la percepción de que era necesario movilizarse, como elementos centrales tanto del diagnóstico de la situación como de las estrategias a implementarse, por parte de los afiliados al SSC. Esta construcción se la hizo en el contexto de los procesos de larga data de elaboración de sentido y significado respecto al SSC y desde la ética de la subsistencia propia de las poblaciones campesinas (Scott 1976). La amenaza de que desaparezca el SSC fue vista como un atropello a un derecho adquirido, en compensación a la permanente transferencia de recursos de diversa índole que ellos hacían en favor de la ciudad; pero, sobre todo, fue visto como algo injusto pues les impedía contar con un recurso básico para la sobrevivencia de la familia campesina. Este último criterio definía el límite entre lo tolerable y lo no tolerable. Por otro lado, la experiencia campesina les decía que la alternativa para poder incidir a nivel de la política era una sola: la movilización. Esta interpretación del agravio fue el núcleo de la construcción de los marcos interpretativos que guiaron la movilización pública y por ello pudieron motivar la participación de los afiliados al SSC en las mismas. La elaboración de estos últimos se hizo en una estrecha relación dinámica con los líderes de los afiliados del SSC y los intelectuales orgánicos, que eran parte de las organizaciones de segundo grado y de las nacionales tanto de la FEUNASSC como de la CONFEUNASSC - CNC. Cabe resaltar en este proceso, que la construcción de los marcos interpretativos desde el punto de vista de los afiliados fue el germen en torno al cual se desarrollaron los marcos en el nivel meso de la acción colectiva y no al revés, como lo sugiere la mayor parte de la literatura (Silva, Cotanda y Pereira 2017). Este es otro elemento que contribuye a demostrar la relevancia de la fase de latencia en el desarrollo de la acción colectiva.

6. El proceso de construcción de la identidad colectiva y de su decurrente acción colectiva se caracteriza por ser dinámico y en permanente transformación. La fase pública se activa en respuesta a un agravio y a partir de ello se desarrolla en función de la interacción de los diferentes elementos que la constituyen: oportunidades políticas, estructuras de movilización, repertorios de acción y marcos interpretativos (Tarrow 2012). La acción colectiva contenciosa, que encaja analíticamente en la categoría movimiento social, es producto de la confluencia de múltiples procesos en la formación de marcos cognitivos y sistemas de relaciones que permiten que ésta surja (Melucci 1989). El objetivo del estudio de la acción colectiva es entender cómo se da esa confluencia, es decir, cómo se constituye el actor y cómo se mantiene y en el caso de la presente investigación visualizar el papel del Estado en toda esta dinámica.

Durante el período de estudio de la presente investigación se pueden identificar tres fases en función del papel que tuvo el Estado en la acción colectiva pública de los afiliados al SSC: (1) La de predominio institucional (2) La de transición hacia la autonomía del actor y, (3) La de participación en la política institucional como actor autónomo. A lo largo de este trayecto la relación con el estado se fue transformando excepto en una dimensión que se mantuvo a lo largo de todo el período de estudio y que fue determinante para el surgimiento de la acción colectiva de los afiliados al SSC: la interlocución que se estableció a través de la implementación de la política de aseguramiento, mediante un modelo corporativista societal y el modelo de atención de salud descrito anteriormente, los cuales tuvieron como eje a las organizaciones de afiliados al SSC. En la fase pública de la acción colectiva estas organizaciones constituyeron el primer escalón de las estructuras de movilización de la acción colectiva contenciosa de los afiliados al SSC. En ellas se anclaron las organizaciones de segundo y tercer grado tanto de la FEUNASSC como de la CONFEUNASSC - CNC. En estos espacios, que fueron el eje del desarrollo de la fase de latencia de la acción colectiva de los afiliados al SSC también se dio la construcción de los marcos interpretativos que llevaron a la movilización. Allí las auxiliares de enfermería y las trabajadoras sociales contribuyeron a la movilización desempeñando el papel de nexos entre los líderes de las organizaciones de afiliados al SSC de segundo grado y los afiliados al SSC de base puesto que eran las encargadas de

las convocatorias y de la logística de las acciones públicas en las cuales ellas también participaban.

La fase de predominio institucional va desde fines de los años ochenta, donde la acción colectiva de los afiliados al SSC se caracterizaba por ser puramente reivindicativa y de tipo local, hasta enero de 1993 cuando se da la Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS, su primera acción de carácter nacional. En este período el papel del Estado fue relevante para la configuración del conjunto de elementos que confluyen en la génesis de la fase pública de la acción colectiva. Por un lado, en el proceso de conformación de la FEUNASSC, única estructura de movilización durante este período, el papel del Sindicato de Auxiliares de Enfermería del SSC fue determinante. La iniciativa surgió de líderes campesinos vinculados al PCMLE y a sus organizaciones de masas y de las dirigentes de este sindicato, también vinculadas a ese partido, ante la necesidad de contar con una organización que permita luchar por el mejor funcionamiento del SSC y en seguimiento a una directriz del partido, que promovía la organización popular como espacios de acumulación de fuerzas en torno a la lucha por los derechos, en la perspectiva de un cambio radical. Por otro lado, partiendo del análisis de la dinámica que se dio en la Jornada Nacional de Lucha Campesina en defensa del IESS, como evento emblemático de este período, se puede apreciar la trascendencia que tuvo la institucionalidad del Seguro Social en su gestación y desarrollo. La convocatoria y coordinación logística de la movilización, con sus respectivos repertorios de acción, fue realizada por las autoridades y funcionarios del IESS y del SSC con el apoyo del sindicato de trabajadores del IESS y ANESSE²⁵⁹. La institución tuvo un papel relevante también en la construcción de los marcos interpretativos que orientaron las estrategias de acción, los términos en que se negoció con el gobierno y se posicionó ante la opinión pública. A nivel local la agencia del equipo operativo del SSC fue central en la elaboración de los marcos interpretativos a partir de los cuales los afiliados al SSC decidieron movilizarse. En este contexto el papel de la FEUNASSC fue bastante marginal. Sus representantes hicieron pocas declaraciones, sobre todo en la prensa local, no fueron parte de la

²⁵⁹ ANESSE era la Asociación Nacional de Empleados del Seguro Social Ecuatoriano, que en este período estaba dirigida por un militante del Partido Socialista Ecuatoriano.

delegación que se reunió con el Presidente de la República y su equipo de negociación y luego con el Presidente del Congreso Nacional ni tuvieron la vocería de los movilizadros. El equipo de negociación estuvo conformado por personal directivo del SSC y de la Comisión de Seguridad Social del IESS, por los dirigentes de las organizaciones sindicales del IESS y del FUT y por el presidente de la CONAIE, quien asumió tácitamente la representación de la población campesina e indígena afiliada al SSC. Como consecuencia de ello a nivel de la opinión pública se dio una mimetización de la acción pública de los afiliados al SSC con el movimiento indígena.

En esta fase se involucraron en las movilizaciones tanto los afiliados como los funcionarios del SSC y se perfiló una identidad colectiva a partir de definiciones compartidas respecto a las finalidades de la acción, los medios a ser utilizados, la apreciación del contexto en el que se desplegaba la misma. Se desarrolló un sentido de “nosotros” que se distanciaba de aquellos a quienes identificaban como los opositores. Este proceso de construcción de la identidad colectiva de este momento ocurrió en la interface entre el Estado y la sociedad donde la estructura institucional del SSC tenía preponderancia sobre la FEUNASSC, como estructura de movilización. El sujeto “afiliados al SSC” en esta fase no se había constituido en forma autónoma respecto a la institucionalidad estatal ni respecto al movimiento indígena, con el cual se mimetizaba ante la prensa y opinión pública. A pesar de ello, la constatación de la gran capacidad de movilización de los afiliados al SSC a nivel nacional y el reconocimiento, por parte de las principales autoridades del Estado, de su pertinencia como interlocutores válidos generó en los protagonistas autoconfianza y auto reconocimiento como actores con capacidad de incidir en la política nacional y eso apuntaló el proceso de construcción de su identidad colectiva.

La segunda fase de desarrollo de la identidad y acción colectiva de los afiliados al SSC, que cronológicamente va de febrero de 1993 a diciembre de 1995, se caracterizó por una creciente independencia de su acción colectiva respecto a la institucionalidad del SSC y del IESS. El factor determinante de esto fue su inserción en un campo de alianzas más amplio. En este período se dio una intensa activación social en contra de las reformas

neoliberales que se pusieron en marcha, protagonizada principalmente por los sindicatos públicos de los sectores estratégicos y de la seguridad social y por una serie de actores sociales de diverso tipo. Las organizaciones de los afiliados al SSC, tanto la FEUNASSC como aquellas que se habían formado ante la evidencia del potencial movilizador del SSC mostrado en la Jornada Nacional de lucha en defensa del IESS y del SSC, que luego confluyeron en la CONFEUNASSC - CNC, fueron parte de este proceso.

En este período se constituyeron diferentes espacios de coordinación y alianza desde los cuales se desplegó una acción colectiva concertada que potencio su impacto. En este proceso fluido, que se reconfiguraba en cada coyuntura específica, la FEUNASSC mantuvo su alineamiento con el PCMLE, sus frentes de masas y organizaciones vinculadas. Por otro lado, las organizaciones cantonales y provinciales de afiliados al SSC relacionadas con la Coordinadora Nacional Campesina y con la CONAIE y con los intelectuales orgánicos del proyecto radical insurgente, que para estos momentos había reorientado su estrategia hacia la conformación de un frente político de masas en torno a la profundización de la democracia, desarrollaron su acción colectiva en el marco de una estrecha alianza especialmente con el sindicato nacional del IESS y los sindicatos públicos de las áreas del petróleo, la energía eléctrica y las telecomunicaciones. A través de ello accedieron a una serie de recursos de distinto tipo que contribuyeron a la transformación de su acción e identidad colectivas.

La convocatoria a las movilizaciones ya no surgía de los distintos estamentos del SSC o del IESS sino de las organizaciones de afiliados al SSC, en el marco de una estrategia concertada con otros actores sociales, entre los que se encontraba el Sindicato Nacional de trabajadores y empleados del IESS. Las acciones desplegadas tuvieron efectos muy importantes en el desarrollo del proceso de construcción de su identidad colectiva. Como lo afirmó Jorge Loor (dirigente de la CONFEUNASSC – CNC), en entrevista con la autora, noviembre 2015, quedó demostrada ante los mismos afiliados su capacidad organizativa y de movilización a nivel nacional. Funcionaban los canales de comunicación y se había logrado estructurar un marco interpretativo compartido que orientaba las acciones de todas las bases y se había dado un aprendizaje respecto a los

repertorios de acción que ponían en práctica y a partir de los cuales también eran identificados. A este nivel las organizaciones de los afiliados al SSC, producto de la política de aseguramiento, seguían siendo los espacios donde se fraguaba la movilización, que en este nuevo momento era conducida por los mismos afiliados. Si bien en las primeras acciones públicas de esta fase la representación de los campesinos todavía la asumían los líderes nacionales del movimiento indígena, en las últimas se aprecia que la vocería la tienen los dirigentes de las organizaciones de afiliados al SSC, con el consecuente reconocimiento de la especificidad de su acción colectiva por parte de la opinión pública.

Un resultado de este proceso de fortalecimiento de la identidad colectiva de los afiliados al SSC en este período, específicamente de la vertiente relacionada con la Coordinadora Nacional Campesina y con la CONAIE fue la conformación de la CONFEUNASSC - CNC. En la creación de las organizaciones de segundo grado y de la estructura nacional de esta entidad, el papel de los profesionales del SSC progresistas, que discrepaban con la línea política del PCMLE – MPD, fue relevante. Ellos trabajaron en coordinación con líderes del SSC vinculados a las organizaciones campesinas nacionales donde la izquierda radical había desarrollado trabajos de incidencia desde hace varios años. El apoyo del Sindicato Nacional del IESS fue también importante para la conformación de la estructura nacional donde se articularon las estructuras provinciales y cantonales.

Tanto la conformación de la FEUNASSC, que se dio en la fase anterior, como la de la CONFEUNASSC - CNC muestra, en forma análoga a lo sucedido en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, que fueron producto de la combinación de esfuerzos de activistas de organizaciones políticas de izquierda que trabajaron a nivel de las organizaciones sociales, promoviendo la creación de organizaciones de segundo grado y las nacionales de afiliados al SSC con los de funcionarios progresistas o vinculados a la izquierda, quienes desde el seno del estado pusieron su concurso en la formación de estas mismas estructuras de movilización. Estos últimos lo hicieron en el caso presente sobre todo desde las organizaciones sindicales de los trabajadores del IESS. Dos elementos fueron necesarios para que este proceso pueda darse: la vigencia de un modelo de

interlocución entre el Estado y la sociedad mediado por un corporativismo societal, cuyas bases fueron instauradas en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, dentro del cual se aplicó la política de aseguramiento y la prevalencia de un régimen político abierto y democrático que permitía la existencia de un sindicalismo público fuerte y autónomo. De esta forma, el Estado, a través de su poder de nominación, reconocía a las organizaciones de afiliados al SSC, bases de las estructuras de movilización de éstos, como legítimas, a la vez que permitía la existencia de actores organizados autónomos en su trama institucional quienes, mediante su alianza con los primeros, catalizaron su acción colectiva al ampliar la estructura de oportunidades políticas en las que ésta se desarrolló (Brockett 1991).

Desde este nuevo posicionamiento fue evidente su capacidad de convocatoria y alianza con otros sectores que tuvo como punto culminante la campaña por el NO frente al plebiscito de 1995. En ella se aglutinaron las dos vertientes de las organizaciones de los afiliados al SSC en una alianza con el Sindicato Nacional de trabajadores y empleados del IESS y con los sindicatos públicos y organizaciones campesinas e indígenas a nivel nacional, entre otras. Se trataba de un acuerdo entre pares. El punto nodal del trabajo a nivel rural fueron las redes de micromovilización, que se habían creado como parte de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC. El papel del Estado seguía siendo relevante tanto a través de la interlocución corporativa societal, que establecía con los afiliados en la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, como del régimen político vigente que garantizaba una serie de derechos a los trabajadores y empleados públicos por medio de los cuales podían sindicalizarse y participar en la disputa política con autonomía sin ningún riesgo a su estabilidad laboral. La apertura del régimen político del período también fue importante para el despliegue de la acción colectiva de la multiplicidad de actores que se manifestaron y para el reconocimiento de los afiliados al SSC, por parte de los gobiernos de turno, como interpelantes con quienes debía dialogar, lo que contribuyó al desarrollo de su identidad colectiva. Como lo dice Tarrow (2012) Tilly y Tarrow (2007), Tilly (2008) y McAdam (1999) un régimen político permeable constituye una oportunidad política importante para el surgimiento de la acción colectiva contenciosa.

La tercera fase de desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC se caracterizó por una casi total autonomía respecto a la institucionalidad del IESS y del SSC. Este período se inició después del triunfo del NO en la consulta popular de 1995 el cual planteó a los afiliados al SSC y a sus aliados más cercanos, con quienes habían logrado constituir un polo de articulación de fuerzas en el campo popular, la posibilidad de la auto-representación y de la participación en la esfera político formal. Su cierre se ubica en agosto de 1998, cuando la Asamblea Nacional Constituyente entregó al país la nueva Constitución, en la que constaba por primera vez el SSC en el capítulo de la seguridad social y con ello la acción colectiva de los afiliados al SSC logró, desde su perspectiva, el conjuro perfecto contra las amenazas de desaparición del SSC y de privatización de la seguridad social.

El desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC en las fases anteriores produjo una apertura de las oportunidades políticas en este nuevo período, especialmente por la conformación de Pachakutik, lo que les permitió acceder directamente al espacio político formal. Después de las elecciones de 1996 el sector de la CONFEUNASSC - CNC tuvo por primera vez una representación directa en el Parlamento Nacional. Esto hizo posible posteriormente coordinar estrategias entre la acción colectiva contenciosa y la labor legislativa. Lo mismo se repitió en el caso de la Asamblea Nacional del 98 donde Pachakutik tuvo siete asambleístas.

La acción colectiva de los afiliados al SSC durante esta fase tuvo como eje la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. En un primer momento su lucha fue por la convocatoria a la misma. La desarrollaron en el marco de alianzas con diversos sectores y en particular con aquellos adscritos al polo de aglutinación de fuerzas populares liderado por el movimiento indígena. Luego, su acción colectiva tuvo como objetivo la incidencia en el texto constitucional. En este momento, los afiliados al SSC, vinculados a la CONFEUNASSC - CNC, pusieron en marcha una estrategia propia y diferente a la de las organizaciones indígenas. Mientras éstos últimos optaron por la persuasión y sensibilización, los afiliados al SSC combinaron la persuasión con la presión a través de la movilización a fin de evidenciar legitimidad y respaldo social. La FEUNASSC, por su

parte, optó sobre todo por la presión. Las dos estructuras de movilización actuaron por separado, pero en torno al mismo objetivo. Como dice Melucci (1989) lo que se ha llamado movimiento social no es un sujeto unificado único sino sistemas de acción complejos donde convergen distintas formas de fines, medios, solidaridades y organización (Melucci 1989, 28).

En este contexto la acción colectiva de los afiliados al SSC se autonomizó totalmente de la institucionalidad del IESS y del SSC. La alianza con el Sindicato Nacional de trabajadores del IESS quedó insubsistente ante la virtual desaparición de éste y la salida de los principales dirigentes, como consecuencia de una exitosa estrategia implementada por el Ejecutivo con apoyo del Congreso Nacional para neutralizar y de ser posible eliminar a esta organización sindical. En ciertos momentos se dio una coordinación de acciones, con el IESS y el SSC, en defensa de un articulado constitucional que garantice una seguridad social pública y obligatoria. El papel del Estado siguió siendo fundamental, a través de la aplicación de la política de aseguramiento, para la existencia de las organizaciones de afiliados al SSC, condición necesaria para el desarrollo de su acción colectiva.

A lo largo de estas tres fases se desarrolló el proceso de constitución de la identidad colectiva y de la acción colectiva de los afiliados al SSC. El papel del Estado, a través del modelo de aplicación de la política pública de seguridad social dirigida a los campesinos, fue determinante para la gestación de la fase de latencia que es la que sostiene y define la consistencia de la fase pública. En la constitución de los elementos que confluyen en la gestación de ésta última también fue muy relevante. Las estructuras de movilización se asentaron en las organizaciones de afiliados contraparte de la política de aseguramiento y en su constitución el papel de las organizaciones de trabajadores del IESS y del SSC y de funcionarios progresistas y de izquierda de este último fue de gran trascendencia. También a través de su alianza con las organizaciones sindicales accedieron a recursos de diverso tipo que facilitaron la realización de las movilizaciones, en las cuales el apoyo de las auxiliares de enfermería, de las trabajadoras sociales, de médicos y de funcionarios que coincidían en la defensa del SSC fue permanente, a lo largo de todo el período de

estudio. En la construcción de los marcos interpretativos y en la definición de los repertorios de acción la institucionalidad del IESS y del SSC fue preponderante solamente en la primera fase. Posteriormente lograron más autonomía, a medida que las acciones públicas ponían en evidencia su potencial movilizador, ante ellos mismos y ante los demás y se insertaban en una amplia gama de alianzas con otros actores sociales. En la tercera fase la identidad colectiva de los afiliados al SSC se encuentra en un nuevo punto: existe una clara diferenciación entre quienes son ellos y quienes los demás, inclusive respecto al movimiento indígena; está identificado el opositor; tienen bien definida su agenda política y han adquirido experiencia para interactuar no solo en la esfera social sino también en la esfera política formal del sistema político. Los éxitos logrados a través de las acciones públicas transformaban su identidad colectiva, desde un nuevo punto ésta les confrontaba a otros desafíos cuya realización redefinía nuevamente la identidad colectiva. Acción e identidad colectivas se construían y transformaban en una relación biunívoca y dialéctica.

7. El presente estudio muestra que la incorporación corporativa de los afiliados al SSC, lejos de ser una modalidad autoritaria de corporativismo, permitió el ejercicio de sus derechos sociales y políticos, a través de lo cual se constituyeron como un actor social deliberante que tuvo capacidad de vetar la implementación de la reforma neoliberal de la seguridad social, en la década de los noventa. Las organizaciones de afiliados al SSC fueron espacios de construcción de ciudadanía por medio de las prácticas cotidianas de participación en la gestión del aseguramiento y en el modelo de atención de salud. Se trataba de una ciudadanía basada en una representación corporativa donde se reivindicaban derechos sociales y desde ahí se ejercía una ciudadanía política. Por esta vía sectores, con escaso acceso a los canales institucionales del sistema político, pudieron incidir en la orientación de la reforma estatal, a través de su acción colectiva contenciosa.

Otros autores a partir del análisis de otros casos tienen otra perspectiva. De la Torre (2007) a partir del caso de la CONAIE afirma que el corporativismo en el Ecuador, como forma de integración de los sectores subalternos, a través del manejo de ámbitos de la gestión pública que garantizan el ejercicio de sus derechos sociales, ha permitido el

control social a través de la cooptación de los dirigentes, la negociación del acceso a recursos y prebendas o la apertura a los líderes de una forma de ascenso social por medio del acceso a puestos públicos. Lejos de profundizar la democracia, esta integración corporativa fomentaría las prácticas paternalistas, clientelares y patrimonialistas del Estado. En esta misma línea, Jorge León (1997) habla del corporativismo como una vía que genera una incorporación no democrática de las demandas de los movimientos sociales. Deborah Yashar (2005), en la misma línea de los autores mencionados, afirma que los regímenes de ciudadanía corporativa a partir de los cuales se incorporó a las poblaciones indígenas en muchos países de América Latina fueron estructuras de representación de intereses controladas por el Estado. Sin embargo, debido a la debilidad y escaso desarrollo de las capacidades del Estado, este control no fue eficiente permitiendo con ello la existencia de espacios autónomos donde los indígenas desarrollaron su identidad y mantuvieron sus formas de gobierno.

El estudio de la gestación y desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC muestra que su desarrollo no fue fruto de una oportunidad creada por la ausencia del control del Estado, sino que fue producto de un tipo de corporativismo societal democrático y de una política pública participativa que se puso en marcha y desencadenó una serie de procesos que configuraron la fase de latencia de la acción colectiva y apuntalaron varios elementos de la fase pública. Es decir, fue una acción positiva del Estado y no su omisión lo que contribuyó al desarrollo de la identidad colectiva de los afiliados al SSC y a su acción contenciosa.

Estas discrepancias sugieren que no existe una sola forma de integración corporativa de los sectores sociales sino varias y por otro, que la forma de aplicación de las políticas públicas específicas en un marco corporativo dado puede hacer la diferencia. En el caso de la seguridad social, el presente estudio ha identificado dos modelos con efectos opuestos respecto al potencial democratizador. Hay ciertas características del modelo de incorporación corporativista de los afiliados al SSC que pueden dar pautas sobre las razones que permitieron el desarrollo de un proceso de construcción de una identidad y acción colectiva autónoma. En primer lugar, sus organizaciones participaron en la gestión

del aseguramiento y en el modelo de atención de salud como contrapartes de la sociedad con responsabilidades específicas en el marco de una política pública participativa, que era implementada en su totalidad por las instancias estatales, lo que garantizó una separación respecto al Estado. Las organizaciones sociales nunca fueron corresponsables de la entrega de los servicios, tenían funciones en tramos de la gestión del aseguramiento y sobre todo en el control del cumplimiento de las prestaciones. En segundo lugar, las organizaciones de afiliados no estuvieron articuladas a estructuras de decisión del SSC ni del IESS, lo que no les hizo parte de las mismas y les permitió cumplir un rol de control de la entrega de prestaciones y de vigilancia social de un cabal cumplimiento de las obligaciones del IESS y del SSC, manteniendo de esa forma un margen de autonomía respecto a la institucionalidad estatal. En tercer lugar, en forma similar al modelo de corporativismo societal, definido por Schmitter (1998), las organizaciones de los afiliados al SSC eran activadas desde la sociedad lo que respondía a su inserción en una trama organizativa social más amplia y autónoma del Estado. En cuarto lugar, en el período de estudio existió una unidad de intereses entre las organizaciones de afiliados al SSC y los equipos operativos del SSC y en la mayor parte de casos también con los de niveles administrativos y directivos, en contra de las reformas neoliberales de la seguridad social. Todos sabían que la capacidad de movilización de los afiliados al SSC era estratégica para ello y por lo mismo no había el interés de controlarla o de limitar su desarrollo. Fueron características propias de la forma de integración corporativista y de la forma de aplicación de la política pública, aunadas a condiciones particulares del contexto histórico del momento, las que permitieron la constitución autónoma de este actor político. Esta experiencia muestra que no se pueden hacer generalizaciones, en cada caso se deben analizar los condicionantes mencionados.

8. ¿Puede denominarse a la acción colectiva de los afiliados al SSC en la década de los noventa un movimiento social? De acuerdo a Melucci (1989), cuya perspectiva ha sido asumida como eje del modelo analítico que ha orientado el presente estudio, uno de los principales problemas que han tenido la mayoría de teorías sobre movimientos sociales es que los han asumido como una unidad empírica preconstituida, la cual a nivel conceptual aparece como una cosa. Esta reificación impide captar la diversidad de perspectivas,

relaciones y significados que confluyen en esa unidad que existe en la apariencia pero que debe ser indagada para conocer su naturaleza. Para dar cuenta de esta complejidad es preciso concebir a la acción colectiva como producto de una construcción que hacen los individuos a través de interacciones, negociaciones y hasta conflicto en torno a por lo menos tres dimensiones, dentro de las cuales se desarrolla su acción: las metas de la misma, los medios a utilizarse y el contexto en el que ésta se despliega (Melucci 1989). A medida que se da este proceso se perfila la identidad colectiva que implica, a más de la construcción de las definiciones cognitivas mencionadas, la activación de redes de relaciones donde los diversos actores interactúan, negocian, se influyen y toman decisiones y, se desarrolla un involucramiento emocional de los participantes que les hace sentirse parte de un “nosotros” y que dota de sentido a las acciones que emprenden, lo que define un núcleo de contenidos que no es negociable. Todo esto se hace a través de una construcción interactiva y comunicativa (Melucci 1995, 45).

Partiendo de esta concepción de acción colectiva e identidad colectiva Melucci (1989, 1995, 2010) define a los movimientos sociales como un tipo de acción colectiva que se caracteriza por: (1) Estar basado en la solidaridad por medio de la cual los actores se reconocen a sí mismo y son reconocidos como parte de una misma unidad social (2) Estar inmersos en un conflicto, es decir en oposición a un adversario con quien disputan el control o acceso a un bien valioso para los dos. (3) Romper los límites de un sistema al que los actores involucrados se refieren.

De acuerdo con esta definición, la acción colectiva de los afiliados al SSC encaja en el concepto de movimiento social. Se trató de una acción colectiva basada en la solidaridad entre los afiliados al SSC y en la existencia de un sentido de pertenencia al mismo, que compartían además con el personal operativo de la institución. Desde el inicio del período de análisis existió una construcción efectiva de un “nosotros”. Por otro lado, su acción colectiva pública se desarrolló ante la amenaza de la desaparición del SSC, como parte de las propuestas neoliberales del Gobierno. Los afiliados al SSC identificaban a sus oponentes que estaban personificados en las máximas autoridades del gobierno, los empresarios que los apoyaban y los partidos políticos que los respaldaban. A lo largo del

proceso de conformación y desarrollo de su identidad colectiva este panorama se fue haciendo más claro, pues se pusieron en evidencia las alianzas políticas con las cuales se aprobaron ciertos marcos legales que permitieron un paulatino desmonte del Estado interventor y planificador de los años setenta y que propugnaban la privatización de la seguridad social. En la Asamblea Constituyente de 1998 la alianza entre el PSC, la DP y el FRA, en torno a este mismo objetivo, mostró con claridad a los sectores políticos contra los cuales los afiliados al SSC tuvieron que confrontar a través de la acción colectiva contenciosa y la negociación política. Hubo por lo tanto el enfrentamiento de dos actores por la definición del carácter de la seguridad social y del acceso de cada uno de ellos a los recursos que esta representaba. Por último, se trató de un movimiento social que fue de resistencia al cambio, por lo que podría ser catalogado como reivindicativo pero debido a que actuó para “desplazar las relaciones de fuerza en los procesos decisionales” (Melucci 2010, 51) y con su acción contribuyó a ampliar y a concretar su participación en el sistema político institucional, puede ser catalogado como político. En este período tuvo además un componente antagónico, de acuerdo con la clasificación de Melucci (2010), puesto que al resistirse a la reforma neoliberal se opuso a una estructura de dominación, articulada a la nueva fase de reproducción ampliada del capital, que trataba de abrirse paso a través de la reforma del Estado. Tuvo claro el opositor, puso en evidencia el nexo existente entre los intereses de los grupos sociales dominantes, en torno a la privatización de la seguridad social y los gobiernos de turno, así como la alianza de partidos políticos que impulsaba esta reforma. A más de ello, portaba elementos de contrahegemonía, provenientes de su ethos y vida campesinos, que se articulaban en forma natural a las demandas de reconocimiento del proyecto histórico liderado por el movimiento indígena, donde cabía la defensa del SSC. La defensa de una seguridad social pública, universal y obligatoria era además parte de las demandas de redistribución de este mismo proyecto. Desde esta lectura la acción colectiva de los afiliados al SSC estuvo enmarcada en el proyecto histórico liderado por el movimiento indígena de los años noventa que iba más allá de una lucha por la inclusión, implicaba un “ataque directo a la estructura de relaciones sociales dominantes y al modo en que estos se transcriben en los límites institucionalizados del sistema político” (Melucci 2010, 51). Los afiliados al SSC, conjuntamente al movimiento indígena, mostraron a la sociedad ecuatoriana que existen

formas de vida e integración social diferentes a las predominantes. Colocar esa alternativa en el ideario de la sociedad ecuatoriana abrió la puerta para posibles construcciones contrahegemónicas en el futuro.

Es importante señalar que el presente estudio muestra que la acción colectiva de los afiliados al SSC fue específica y diferente a la del movimiento indígena. Si bien en un inicio se mimetizó con ésta última, a medida que el proceso de constitución de su identidad colectiva avanzaba su reconocimiento, por parte de los medios de comunicación y de la opinión pública en general, fue mayor. En la tercera fase de su desarrollo estuvo plenamente identificada en su especificidad tanto en la agenda pública como política del momento. A lo largo del período de estudio existió una alianza política entre estos dos movimientos, que les permitió potenciar el impacto de sus acciones. En este sentido, el aporte del movimiento de los afiliados al SSC a la capacidad de movilización del movimiento indígena fue relevante. Según muchos de sus líderes fue lo que dio la capacidad de paralización a nivel nacional a muchas de las movilizaciones convocadas por los líderes indígenas. Este aspecto amerita un estudio a mayor profundidad y detalle. Tenían nexos naturales: compartían las mismas bases poblacionales en ciertas provincias, sobre todo de la Sierra y de la Amazonía. La identidad de los afiliados al SSC aparece como el resultado de la activación de facetas específicas de una identidad múltiple de los actores. Sin embargo, la pertenencia al SSC, era un denominador común que los convocaba y unificaba, más allá de sus particularidades de pertenencia a pueblos, etnias e incluso organizaciones específicas. Por ello su gran capacidad de convocatoria.

La agenda del SSC era clara y específica y giraba en torno a la seguridad social y específicamente en torno al IESS y el SSC. El eje era la lucha contra la privatización de la seguridad social, la preservación, fortalecimiento e institucionalización del SSC a nivel de la Constitución para conjurar cualquier intento de eliminarlo, el respeto a la autonomía del IESS, el pago de la deuda del Estado, la creación del Banco del afiliado, la asignación oportuna de recursos, entre otras demandas. Esta especificidad de las demandas contribuyó al desarrollo de la identidad y acción colectivas de los afiliados al SSC en el

período de estudio, pero muy probablemente fue también su límite, una vez que lograron constar en la Constitución elaborada en el 2008.

9. El presente estudio ha permitido reconstruir la trayectoria de un movimiento social que tuvo gran incidencia en los años noventa, al lograr impedir la implementación de las reformas neoliberales de la seguridad social, que constituye el pilar de la política social ecuatoriana. Al hacerlo ha contribuido al conocimiento de la acción colectiva de los sectores subalternos durante un período en el cual se ha privilegiado el análisis del movimiento indígena como su casi exclusivo protagonista. La reconstrucción de los hechos a través del análisis de prensa y de entrevistas, tanto a afiliados al SSC como a sus dirigentes, entre otros, permitió acceder a su punto de vista, lo que ha sido fundamental para tratar de reconstruir una trayectoria histórica desde la perspectiva de estos, en la línea que propone Rudé (1981). Se trata de dar voz a los que no la tienen, múltiples actores anónimos que dieron los mejores años de su vida a la lucha por causas democráticas y al hacerlo contribuyeron a construir una forma más equivalente de relacionamiento con el poder. El estudio de los movimientos sociales puede ser una entrada fecunda para conocer a los otros protagonistas de la historia: los de abajo y sin voz.

En este proceso también ha sido posible traer a la luz el rol que tuvo la izquierda de los ochenta y noventa, en particular esa izquierda insurgente que se distanció del canon de los partidos de la izquierda tradicional, en el desarrollo de la acción colectiva de los afiliados al SSC y de otros sectores populares urbanos y rurales. Fueron centrales en la formación de líderes, en el fortalecimiento organizativo y en la puesta en marcha de una estrategia de aglutinación y confluencia de fuerzas, que permitió potenciar la participación e incidencia de los sectores subalternos en la reorientación del curso de la implementación de las reformas neoliberales, así como en la apertura del sistema político a las propuestas que impulsaba el proyecto político liderado por el movimiento indígena, donde se articulaban sus diversas agendas. Se puede hablar de una izquierda radical, renovada, que privilegió su trabajo con las organizaciones campesinas, indígenas y populares respondiendo a una visión más amplia y no ortodoxa, que además comprendió la relevancia para el momento de la lucha democrática y supo articularse en ella. En forma análoga a lo que hiciera la

izquierda de los treinta, cuarenta y cincuenta contribuyeron al desarrollo de la acción colectiva contenciosa de los sectores subalternos, en este caso de los afiliados al SSC y, por esa vía, a la permanencia de un tipo de Estado Social que permite una interlocución democrática a través de la cual los sectores subalternos pueden incidir, con poder, en el curso de la historia y hacer de la sociedad ecuatoriana una más incluyente y democrática.

10. Por último, cabe hacer una reflexión metodológica. El modelo analítico que ha orientado la presente investigación ha permitido hacer un estudio sistemático tanto de los dos momentos de la acción colectiva de los afiliados al SSC: el de latencia y el de visibilidad, como de su dimensión macro. El abordaje de esta última hizo posible contextualizar históricamente esta acción colectiva en la disputa por la hegemonía. Su aplicación ha mostrado que tiene la potencialidad de permitir un análisis bastante integral de la acción colectiva y poder recorrer su proceso de constitución y transformación desde los intersticios de la vida cotidiana hasta su inserción en los procesos históricos que dan cuenta de su sentido y trascendencia. Es importante señalar que se ha podido mantener una consistencia teórica, a pesar de que se han integrado diferentes corrientes teóricas en el mismo modelo, debido a que todas ellas, con sus énfasis en cada uno de los niveles de la realidad social, se inscriben en las teorías de la acción.

Este modelo parte de la comprensión de la acción colectiva, enmarcada en la categoría movimiento social elaborada por Melucci (1989), como procesos dinámicos en permanente construcción de la identidad y acción colectivas en una correspondencia biunívoca. Se caracteriza por tener un momento de latencia inserto en la vida cotidiana, lo que puede ser tomado como un elemento central de la acción colectiva enmarcada en la categoría movimiento social pues es la fuente de su permanencia, aspecto que ha sido considerado por algunos autores como fundamental para su caracterización (Turner y Killán 1957²⁶⁰, Tarrow 2012). Por otro lado, al reconocer la existencia de ese momento de latencia el modelo da prioridad analítica a los procesos de construcción de sentido y significado, que motivan la participación individual en la movilización y garantizan la existencia del movimiento, más allá de los momentos de expresión pública. Esta forma de

²⁶⁰ Tomado de Gohn (2006).

existencia de la acción colectiva, en la esfera de la latencia, incide en la construcción de significados que pautan la vida cotidiana y procesan y perfilan la experiencia histórica (Thompson 1981) y por esa vía, puede ser vista como fuente de construcción de contrahegemonías. El nivel macro se imbrica de esta forma en el nivel micro.

En cuanto a la aplicación de las teorías del proceso político para el análisis del momento público de la acción colectiva, se ha visto que son muy fecundas. Articuladas a una visión dinámica de la acción e identidad colectivas permiten visualizar las interrelaciones entre los elementos que confluyen en el surgimiento de la expresión pública de la acción colectiva. A más de ello, hacen posible captar como cada uno de ellos se modifica en el tiempo como producto de la misma acción contenciosa pública y modifican a su vez el desarrollo de la identidad colectiva con su decurrente acción colectiva. Un dato interesante que mostró la aplicación de este modelo y que amerita profundización, a través de estudios posteriores, fue el papel de los marcos interpretativos como nexo entre el momento de latencia y el de visibilidad pública. Los contruidos desde la perspectiva de los actores en el espacio de su cotidianidad son la base en la que encajan los que se construyen a nivel de las estructuras de movilización, que operan en el nivel meso.

De esta forma este modelo analítico propone una comprensión de la acción colectiva contenciosa, enmarcada en la categoría movimiento social, como aquella constituida por procesos imbricados dialécticamente que se dan en el momento de latencia en la esfera micro de la realidad, en el momento de visibilidad en la fase meso de esta y que son tributarios de proyectos históricos en disputa por la hegemonía.

Anexo 1

Población cubierta por el seguro social campesino, número de dispensarios organizaciones. Ecuador 1968
– 2003

AÑO	POBLACIÓN	FAMILIAS	ORGANIZACIONES	DISPENSARIOS
1968	2,523	611	4	4
1969	2,696	533	4	4
1970	2,699	514	4	4
1971	3,124	637	4	4
1972	3,077	630	4	4
1973	8,251	1,660	14	12
1974	16,344	3,129	31	18
1975	44,291	8,445	83	37
1976	54,496	10,052	111	44
1977	70,495	13,225	143	59
1978	72,963	13,686	156	60
1979	78,694	14,947	182	70
1980	107,900	20,872	263	100
1981	111,522	20,840	163	102
1982	120,516	22,843	285	111
1983	189,039	36,493	515	178
1984	305,822	59,210	894	301
1985	389,806	75,707	1,204	373
1986	431,911	83,199	1,320	399
1987	472,305	89,057	1,464	432
1988	517,463	96,319	1,572	456
1989	548,851	101,569	1,638	464
1990	614,921	113,391	1,780	487
1991	712,366	131,414	2,024	519
1992	786,410	145,739	2,223	540
1993	820,166	152,065	2,317	546

1994	866,142	163,335	2,450	559
1995	873,382	167,455	2,531	563
1996	871,919	167,331	2,576	565
1997	941,276	185,436	2,640	569
1998	978,194	196,224	2,719	572
1999	937,126	199,634	2,726	575
2000	954,663	203,530	2,775	577
2001	935,924	203,947	2,667	577
2002	872,329	193,290	2,624	577
2003	850,771	190,864	2,610	577

Tomado de Barreiro, Pedro. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. Quito: PPL Impresores, 108.

Lista de referencias

- Abers, Rebecca, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2014. “Repertórios de interação Estado – Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na Era Lula”. *Dados* 57 (2): 325 – 357.
- Abers, Rebecca y Marissa Von Bulöw. 2011. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias* 13 (28): 52 – 84.
- Acanda, Jorge Luis. 2002. *Sociedad Civil y Hegemonía*. La Habana: Centro de Estudios y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”.
- Achig, Lucas e Iván González. 1985. “Estructura social y luchas populares en el Azuay contemporáneo”. *Revista IDIS* No.15: 9 – 86.
- Acosta, Alberto. 1997. “La convertibilidad y la reforma neoliberal de Bucaram”. En *¡Que se vaya! Crónica del Bucaramato*, editado por Diego Cornejo, 41-55. Quito: Edimpres / Hoy.
- ___ 1996. “Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal”. *Ecuador Debate* 37: 49 – 65.
- ___ 1994. *Los nombres de la deuda: sucretizadores, canjeadores y tenedores*. Quito: FONDAD.
- Acosta, Alberto y Lautaro Ojeda. 1993. *Privatización*. Quito: CEDEP.
- Ayala, Enrique y Quintero Rafael. 2007. *Asamblea Constituyente. Retos y oportunidades*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Banco Mundial / BIRF. 1989. *Resumen del informe sobre el desarrollo mundial 1989*. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/677641468134388910/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1989-resumen>.
- Banaszak, Lee Ann. 2005. “Inside and Outside the State: Movement Insider Status, Tactics and Public Policy Achievements”. En *Routing the opposition: social movements, public policy achievements*, editado por David S. Meyer, 149 – 175. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Barreiro, Pedro Isaac. 2004. *El IEISS y el Seguro Social Campesino*. Quito: PPL Impresores.
- ___ 1993. *El seguro social campesino: apuntes para su historia*. Quito: IEISS.
- ___ 1987. “La Atención de salud en el Seguro Social Campesino (I Parte)”. En *Los Problemas de la Salud en el Ecuador 1987*, editado por IEISS – Dirección Nacional del SSC, 109 – 123. Quito: Dirección Nacional del SSC.

- Barrera, Augusto. 2001. *Acción Colectiva y Crisis Política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ciudad, Abya - Yala, Osal.
- Barrientos, Armando. 2008. "Latin America towards a liberal informal welfare regime". En *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough y Geof Wood, 121 – 168. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrionuevo, Ney. 1997. *Constituyente de los pueblos: salida histórica*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Barsky, Oswaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Editorial TRAMA.
- Becker, Marc. 2015. *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador*. Quito: Abya Yala, FLACSO Ecuador.
- Benford, Robert D. y David A. Snow. 2000. "Framing processes and social movements: an overview and assessment". *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Blumer, Herbert. 1982. *El Interaccionismo Simbólico*. Barcelona: Editorial Hora.
- ___ 1995. "Social Movements". En *Social Movements. Critiques, Concepts, Case Studies*, editado por Lyman M. Stanford, 60 – 83. New York: New York University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- ___ 1999. "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field". En *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, editado por George Steinmetz, 53 – 75). Ithaca and London: Cornell University Press.
- ___ 2001. *Poder, derecho y clase social*. España: Palimpsesto.
- Brockett, Charles D. 1991. "The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America". *Comparative Politics* 23 (3): 253 – 274.
- Buechler, Steven. 1993. "Beyond Resource Mobilization? Emerging Trends in Social Movements Theory". *The Sociological Quarterly* 34 (2): 217-235.
- Buendía, Fernando. 1998. "Balance de la Asamblea Nacional Constituyente y resultados de la reforma sobre la seguridad social y el Seguro Social Campesino". En *La Nueva Constitución: escenarios, actores y derechos*, editado por Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonia Palán y otros, 67 – 84. Quito: CIUDAD.
- Burbano de Lara, Felipe. 2006. "Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos políticos en Ecuador". En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias*

- globales y experiencias nacionales*, editado por Eduardo N. Basaldo y Enrique Arceo, 293 – 316. Buenos Aires: CLACSO.
- Burgos, Dalton. 1984. *Las luchas campesinas 1950 – 1983. Movilización campesina e historia de la FENOC*. Quito: CEDEP.
- CAAP. 1993. “Evaluación y perspectivas de la política económica 1992 - 1993”. *Ecuador Debate* 28: 9 – 46. Arreglar cita en texto y bibliografía asunto letra subíndice.
- CAAP. 1994a. “Reforma constitucional y consolidación política del ajuste”. *Ecuador Debate* 33: 34 – 43.
- CAAP. 1994b. Coyuntura económica en el primer semestre de 1994. *Ecuador Debate* No. 32, 6 – 22.
- CAAP. 1994c. Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994. *Ecuador Debate* No. 32, 44 – 51.
- CAAP. 1994d. Reforma constitucional y consolidación de la política de ajuste. *Ecuador Debate* No. 33, 34 – 43.
- CAAP. 1995e. Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político. *Ecuador Debate* No. 35, 16 – 20.
- Carnoy, Martin. 1988. *Estado e Teoría Política*. Campinas: Papirus Editora.
- Carrasco, Carlos. 1998. *Ecuador y el consenso de Washington: la hora neoliberal*. Cuenca: Gráficas Hernández.
- Cisneros, Armando. 1999. “Interaccionismo simbólico, un pragmatismo acrítico en el terreno de los movimientos sociales”. *Sociológica* 14 (41): 104–126.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30502670600>.
- Collaguazo, Rodrigo. 2000. “Hemos construido juntos un camino de resistencia, organización y construcción de un poder alternativo”. *Boletín ICC RIMAY* 2 (20).
<http://icci.nativeweb.org/boletin/20/>.
- ___ 1997. “Los ausentes presentes”. En *5 de febrero. La revolución de las conciencias*, editado por Fundación José Peralta, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y Corporación CECS, 271 – 278. Quito: Editora Porvenir.
- CONAM. 1994. *Propuesta de reforma de la seguridad social*. Quito: CONAM.
- CDDH (Comisión por la Defensa de los Derechos Humanos). 1990. *El levantamiento indígena y la cuestión nacional*. Quito: Abya Yala - Comisión por la Defensa de los Derechos Humanos.

CORDES – CIPIE. 1999. *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: V&O Gráficas.

Córdova, Polibio. 1995. “Los resultados de la consulta electoral. Una comparación con eventos similares”. En *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*, editado por FLACSO Ecuador, 5-13. Quito: FLACSO Ecuador.

___ 1982. La política salarial ecuatoriana y recomendaciones de política para la acción futura. repositorio.bce.ec/bitstream/32000/148/.../09-02Polivio%20Cordova.PDF.

Córdova, César. 1985. “La experiencia de los servicios de salud del Seguro Social Campesino”. En *Primer Seminario Nacional sobre Sistemas de Salud en Ecuador*, editado por OPS- MSP, 179 – 187. Quito: ININMS – MSP/ OPS.

Cornejo, Diego. 1992. “Los 100 días de Durán – Dahik (coyuntura)”. *Ecuador Debate* 27: 9-22.

Coronel, Valeria. 2010. “Revolution in stages: subaltern politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943”. Tesis doctoral. New York University.

___ 2009. “Orígenes de una democracia corporativa: estrategias para la ciudadanía del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925 – 1944)”. En *Historia Social Urbana. Espacios y Flujos*, editado por Eduardo Kingman Garcés, 323 – 364. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador.

Criel, Bart. 1998. “District – based Health Insurance in Sub-Saharan Africa. Part I: From Theory to Practice”. *Studies in Health Services Organization and Policy* 9: 1 – 149.

Cuvi, Fabiola. 2003. *Síntesis de la fundación del Seguro Social Campesino en el Ecuador*. Quito: Seguro Social Campesino.

___ 1975. “El Seguro Social Campesino en el Ecuador”. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* XXIV (5).

Chiriboga, Manuel. 1986. “Crisis económica y movimiento campesino e indígena”. En *Movimientos sociales en el Ecuador*, editado por CLACSO, CEPLAES, CIUDAD, CAAP, CEDIME, IEE, ILDIS, 63-92. Quito: CLACSO, ILDIS.

___ 1987. “Movimiento campesino e indígena y participación política en el Ecuador. La construcción de identidades en una sociedad heterogénea”. *Ecuador Debate* 13: 87 – 122.

Darras, Van Leberghe y Mercenier. 1981. « Le Projet Kasongo. Une experience de un systeme de soins de santé primaires ». *Annales de la Societe Belge de Medicine Tropicale* 61 (supplement).

Dávila, Jorge. 1995. *El FUT trayectoria y perspectivas*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Della Porta, Donatella. 1999. “Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 221- 261. Madrid: Ediciones Istmo.
- De la Torre, Carlos. 2007. “Entre el corporativismo y las ciudadanías débiles”. En *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, editado por Victor Bretón, 151 – 181. Madrid: Los libros de la Cataratá.
- DeRoeck, Denise, James Knowles, Tom Wittenberg, Polibio Córdova y Laura Raney, “Una evaluación del Seguro Social Campesino (SSC), Programa de Seguro de Salud Rural del Ecuador”, Nota técnica No. 12-S, USAID – Quito, 1995.
- Donzelot, Jacques. 2007. *La invención de lo social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Echeverría, Ramiro. 1997. *El proceso de reforma del sector salud en el Ecuador 1992 – 1997*. Quito: Efecto Gráfico.
- Eisenger, Peter. 1973. “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”. *American Political Science Review* 67 (1): 11–28.
- Esping Andersen, Gosta. 1998. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esquel. 1998. *Diálogos ciudadanos: sociedad civil y reforma constitucional*. Quito: Albaluz Offset.
- Fireman, Bruce y William A. Gamson, “Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective” CRSO Working Paper #I53 (Revised Version), University of Michigan, 1977. <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/50928/153.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Fleury, Sonia. 1985. “Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social”. *Caderno de Saúde Pública* 1 (4): 400 – 417.
- Galarza, Ramiro. 1995. “El gobierno nos quiso engañar”. En *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*, editado por FLACSO Ecuador, 40-42. Quito: FLACSO – Ecuador.
- Gohn, María da Gloria. 2006. *Teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola.
- Gold, David, Lo Clarence y Olin W. Erik. 1983. Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado capitalista. En *El estado en el capitalismo contemporáneo*, editado por Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Vallecillos, 23-61. México: Siglo XXI.

- Goldstone, Jack. 2003. "Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics". En *States, Parties and Social Movements*, editado por Jack Goldstone, 1-24. Cambridge: University Press.
- González, Luis. 1993. "El individualismo metodológico de Max Weber y las modernas teorías de la elección racional". *Revista Realidad* 34: 431–447.
www.uca.edu.sv/revistarealidad/.../4e4464564949celindividualismo.pdf.
- Goodwin, Jeff, James M. Jasper y Francesca Polletta. 2001. *Passionate Politics: Emotions and Social Movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gould, Roger. 1991. "Multiple networks and mobilization in the Paris Commune, 1871". *American Sociological Review* 56 (6): 716 – 729.
- __ 1993. "Collective action and network structure". *American Sociological Review* 58 (2): 182 – 196.
- Gray Postero, Nancy y Leon Zamosc. 2005. "La batalla de la cuestión indígena en América Latina". En *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, editado por Nancy Gray Postero y León Zamosc, 11-52. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Held, David. 1987. *Los modelos de la democracia*. México: Alianza Editorial.
- Hurtado – Saa, Teodora, Rocío Rosas – Vargas y Alberto Valdés – Cobos. 2013. "Servicios de salud, discriminación y condición étnica – racial: un estudio de caso de la problemática en México y Colombia". *Ra Ximhai* 9 (1)
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/53946>.
- Ibarra, Hernán. 1994. "Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo 1994". *Ecuador Debate* 32: 90-100.
- __ 1997a. "La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma". *Ecuador Debate* 40: 21 – 33.
- __ 1997b. "Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad". *Ecuador Debate* 42: 17 – 25.
- Iturralde, Diego. 1985. "Notas para una historia política del campesinado ecuatoriano (1900 – 1980). En *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, editado por Pablo González Casanova, 96 – 127. México: Siglo XXI Editores.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 1995. Encuesta de Condiciones de Vida, Tomo 1. Quito: INEC.

- IESS. 1982. *Seguro Social Campesino: La Legislación Actualizada al 15 de junio de 1982*. Quito: Talleres Gráficos del IESS.
- Jara, Lily, Mauricio Villafuerte y Stephen Younger, “La incidencia del gasto público en el Ecuador: los sectores de educación y salud” (Documento de trabajo, FLACSO – Ecuador, 1996).
- Jasper, James. 2012. “¿De la estructura a la acción? La teoría de movimientos sociales después de grandes paradigmas”. *Sociológica* 27 (75): 7-48.
- Kane, Anne. 1997. “Theorizing meaning construction in social movements: symbolic structures and interpretation during the Irish Land War 1879 – 1882”. *Sociological Theory* 15 (3): 249 – 276.
- Killán, Louis M. 1984. “Organization, rationality and spontaneity in the civil rights movement”. *American Sociological Review* 49 (6): 770 – 783.
- Klandermans, Bert y Sjoerd Goslinga. 1999. “Discurso de los medios, publicidad de los movimientos y la creación de marcos para la acción colectiva: ejercicios teóricos y empíricos sobre la construcción de significados”. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 442 – 474. Madrid: Ediciones Istmo.
- Kosik, Karel. 1976. *Dialéctica de lo Concreto*. México: Editorial Grijalbo.
- Kriesi, Hans. 1999. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 221-261. Madrid: Ediciones Istmo.
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez. 2002. *Desarrollo humano y políticas sociales en el Ecuador una propuesta alternativa*. Quito: PNUD.
- Lanzaro, Jorge. 1998. “El fin del siglo del corporativismo”. En *El fin del siglo del corporativismo*, editado por Jorge Lanzaro, 9 - 67. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lefebvre, Henri. 1968. “El concepto de estructura en Marx”. En *Sentidos y Usos del término estructura*, editado por R. Bastide, C Levi – Strauss, D Lagache, H. Lefebvre y otros, 81 – 85. Argentina: PAIDOS.
- León, Jorge. 1992. “Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia”. En *Indios*, editado por Diego Cornejo, 373 – 417. Quito: ILDIS.
- __ 1994. *De campesinos a ciudadanos diferentes*. Quito: Abya – Yala.
- __ 1997. “Entre la propuesta y el corporativismo”. *Iconos* 2: 29-39.

León, Jorge y Juan Pablo Pérez Sainz. 1986. “Crisis y movimiento sindical en el Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981 – 1983)”. En *Movimientos Sociales en el Ecuador*, editado por Luis Verdesoto, 93 – 150. Quito: CLACSO, ILDIS.

León, Juan Bernardo. 1995. “El análisis geográfico es posible identificar una constante en el comportamiento electoral”. En *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*, editado por FLACSO Ecuador, 13- 14. Quito: FLACSO – Ecuador.

Lodjkin, Jean. 1979. *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI Editores.

Macas, Luis. 1992. “El levantamiento indígena visto por sus protagonistas”. En *Indios*, editado por Diego Cornejo, 17-36. Quito: ILDIS.

Maldonado, Diego. 1993. “Se amplía la oposición política y social a los oscuros designios del neoliberalismo en el Ecuador”. En *La estrategia de modernización no publicada*, editado por CEQUIPUS / ANESSE, 177–182. Quito: ANESSE.

Mantilla, Cecilia, Enrique Abad y Jorge Nuñez. 1992. “El Instituto Nacional de Previsión (1935 – 1970)”. En *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, editado por Jorge Nuñez y Fernando Sánchez Muñoz, 93 – 201. Quito: Artes Gráficas Seal.

McAdam, Dough, John D. McCarthy y Meyer N. Zald. 1999. *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

McAdam, Dough, John McCarthy y Meyer Zald. 1999. “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 21-46. Madrid: Ediciones Istmo.

McAdam, Dough. 1982. *Political process and the development of black insurgency 1930 – 1970*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

___ 1988. “Micromobilization contexts and recruitment to activism”. *International Social Movement Research* 1: 125–154.

___ 1999. “Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación”. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 49-70. Madrid: Ediciones Istmo.

McCarthy, John. 1999. "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades". En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 205-220. Madrid: Ediciones Istmo.

McCarthy, John y Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory". *The American Journal of Sociology* 82 (6): 1212 – 1241.

Melucci, Alberto. 1989. *Nomads of the Present*. Philadelphia: Temple University Press.

___ 1995. "The process of collective identity". En *Social Movements and Culture*, editado por Hank Johnston y Bert Klandermans, 41-63. Minneapolis: University of Minnesota Press.

___ 2010. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Mina, Edwin. 2012. "CONFUNASSC – CNC/ MIES: Proceso organizativo". En *Historia de los movimientos sociales*, editado por Rodrigo Collaguazo, 44-48. Quito: SCAN2001.

MSP (Ministerio de Salud Pública), "Modelo de atención integral, familiar y comunitario", (documento de trabajo, MSP, Quito, 2007).

Miño, Lenin, Mónica León y Jorge Núñez. 1992. "Evolución histórica de la Caja del Seguro (1937 – 1963)". En *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, editado por Jorge Núñez Sánchez y Fernando Sánchez Muñoz, 203 – 282. Quito: IESS.

Moreano, Alejandro. 1983. "La tautología del poder y el mensaje del pueblo". En *Ecuador: presente y futuro*, editado por José Moncada, Luciano Martínez, Jaime Moncayo, Alejandro Román, Alejandro Moreano, 147-189. Quito: Editorial El Conejo.

___ 1997. "La nueva constitución: neoliberalismo con rostro social". En *La Nueva Constitución: escenarios, actores y derechos*, editado por Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonia Palán et. al, 9 – 18. Quito: CIUDAD.

Mosca, Gaetano. 1984. *La clase política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económico.

Narváez, Iván. 1997. "Resistencia al gobierno neopopulista de Abdalá Bucaram". En *La revolución de las conciencias*, editado por Fundación José Peralta, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y Corporación CECS, 31 – 82.

Núñez, José. 1992. "Los orígenes del Seguro Social Ecuatoriano: la Caja de Pensiones". En *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, editado por Jorge Núñez y Fernando Sánchez Muñoz, 11- 91. Quito: Artes Gráficas Señal.

Olson, Mancur. 1992. *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Editorial Limusa.

- ___ 2001. “La lógica de la acción colectiva”. En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, editado por Albert Battle, 203-220. Barcelona: Ariel.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud). 1989. *Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud*. Washington DC: OPS.
- Ortiz, Santiago. 1997. “Tendencias que enmarcan la caída de Bucaram y el levantamiento del 5 de febrero”. En *La revolución de las consciencias*, editado por Fundación José Peralta, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y Corporación CECS, .173 – 196).
- Ortiz, Benjamín. 1995. “De la consulta queda un país traumatizado”. En *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*, editado por FLACSO- Sede Ecuador, 31-36. Quito: FLACSO – Ecuador.
- Pacheco, Lucas. 2002. *Gasto y Financiamiento del Sistema Nacional de Salud: período 1995 – 2001 (Informe final)*. Manuscrito no publicado. Quito – Ecuador.
- Palán, Zonya (1998). “Nosotras en la Constitución”. En *La Nueva Constitución: escenarios, actores y derechos*, editado por Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonya Palán, et. al, 31-42. Quito: CIUDAD.
- Pérez Sainz, Juan Pablo. 1987. “Crisis, conflictividad y coyunturas sociales en Ecuador (1981 – 1985)”. *Ecuador Debate* 13: 47 – 74.
- Ponce, Xavier y Fermín Vaca. 1997. “Crónica de un sarcasmo en 13 sábados”. En *¡Que se vaya! Crónica del Bucaramato*, editado por Diego Cornejo, 28-40. Quito: Edimpres / Hoy.
- Porras, Angélica. 2005. *Tiempo de Indios*. Quito: Abya – Yala.
- Quintero, Rafael y Erika Silva. 1995. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: Editorial Universitaria.
- Ramírez, Juan Manuel. 2002. “Pluralismo teórico y metodologías combinadas para el análisis de la acción colectiva”. En *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*, editado por Jorge Durand, 56 – 69. México: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Rodas, Hernán. 1985. “Iglesia y sociedad en los años 69 – 79”. *Revista IDIS* 15: 87 – 120.
- Rodríguez, Antonio. 2014. *Memoria de las espadas*. Quito: Abya-yala /IAEN.
- Romero, Marco. 1996. “Recesión y expectativa: los escenarios del show”. *Ecuador Debate* 39: 5 – 16.
- Rucht Dieter. 1999. “El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre los movimientos sociales”. En

Movimientos Sociales: perspectivas comparadas, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 262-287. Madrid: Ediciones Istmo.

Rudé, George. 1978. *Protesta Popular y Revolución en el Siglo XVIII*. Barcelona: Ariel.

___. 1981. *Revuelta Popular y Consciencia de Clase*. Barcelona: Editorial Crítica.

Salto, Napoleón. 1997. “Testigo de cargo”. En *La revolución de las consciencias*, editada por Fundación José Peralta, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y Corporación CECS, 117 – 135.

Salgado, Germánico. 1995. “Debate Público”. En *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*, editado por FLACSO Ecuador, 36-39. Quito: FLACSO – Ecuador.

SAPRIN, CELA, IEDECA. 2004. *Impactos del neoliberalismo: una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*. Quito: Docutech.

Schuldt, Jürgen. 1994. “Crisis, ajuste y cambio sociopolítico en Ecuador, 1982-1992: algunos impactos del neoliberalismo”. En *La hora neoliberal*, coordinado por Gerónimo de Sierra, 121–152. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Schmitter, Philippe C. 1998. “¿Continúa el siglo del corporativismo?” En *El fin del siglo del corporativismo*, editado por Jorge Lanzaro, 69 – 119. Caracas: Nueva Sociedad.

Scott, James. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Heaven and London: Yale University Press.

___. 1982. “Normas administrativas del Plan Piloto del Seguro Social Campesino”. En *Seguro Social Campesino. La legislación actualizada al 15 de junio de 1982*, editado por Asesoría de la Dirección General, 39-51. Quito: Talleres Gráficos del IESS.

Shaning, Theodor. 1979. “El Campesinado como factor político”. En *Campesinos y Sociedades Campesinas*, editado por Shaning Theodor, 214 – 236. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Silva, Marcelo K. 2015. “Atores, Espaços e Repertórios: a atuação dos movimentos sociais a través das fronteiras da sociedade civil e do Estado”. En *Movimentos Sociais e Engajamento Político: trajetórias e tendências analíticas*, editado por Ilse Scherer – Warren y Ligia Helena Hahn Luchman, volumen 1, 133-160. Florianópolis: Editora UFSC.

Silva K., Marcelo, Fernando C. Cotanda y Mazzilli M. Pereira. 2017. “Interpretação e ação coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais”. *Revista de Sociologia e Política* 25 (61): 143-164.

- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers. The Politics of Social Provision in the United States 1870 – 1920*. Cambridge- Massachusets: Harvard University Press.
- Smelser, Neil. 1996. *Teoría del Comportamiento Colectivo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Snow, David A. 2004. “Framing Processes, Ideology and Discursive Field. En *The Blackwell Companion of Social Movements*, editado por David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, 380-412. Blackwell Publishing Ltda.
- Snow, David y Phillip W. Davies. 1995. “The Chicago Approach to Collective Behavior”. En *A Second Chicago School? The Development of a Postwar American Sociology*, editado por Gary Alan Fine, 188-220. Chicago: University of Chicago.
- Sotamba, Eulogio y César Cabrera. 2004. *El proceso histórico de la Federación Provincial de Afiliados al Seguro Social Campesino*. Tesis de bachiller en Ciencias Sociales especialidad desarrollo local, Unidad Educativa Particular a Distancia Nuestra Tierra.
- Sylva, Paola. 1991. *La organización rural en el Ecuador*. Quito: Cepp – Abya Yala.
- Tarrow, Sydney G. (2012). *El Poder en Movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- ___ 1999. “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 71-99. Madrid: Ediciones Istmo.
- Texier, Jacques. 1979. “Gramsci, theoretician of the superstructures. On the concept of civil society”. En *Gramsci and marxist theory*, editado por Chantal Mouffe, 48-77. London: Routledge and Kegan Paul.
- Thompson, E P.1981. *Miseria de la Teoría*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Filipina: Addison-Wesley Publishing Company.
- ___ 1984. “Social Movements and National Politics”. En *Statemaking and Social Movements*, editado por Charles Bright y Susan Harding, 297- 317. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ___ 2006. *Regimes and Repertoires*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ___ 2008. *Contentious Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles y Sidney Tarrow. 2007. *Contentious politics*. New York: Oxford University Press.

TSE (Tribunal Supremo Electoral). 1996. "Informe del Tribunal Supremo Electoral al H. Congreso Nacional", acceso el 13 de febrero de 2016, https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17570/libro_15.pdf;sequence=2.

Turner, Ralph. 1983. "Figure and Ground in the Analysis of Social Movements". *Symbolic Interaction* 6 (2): 175 – 181.

UGTE. 2007. *Declaración de principios*. www.ugtecuador.com/principios.php.

Velasco, Fernando. 1979. *Reforma Agraria y Movimiento Campesino Indígena de la Sierra*. Quito: Editorial El Conejo.

Veloz, Sancho Idálide. 1993. *25 años del Seguro Social Campesino*. Quito: Imprenta Nacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

World Bank. 1995. *Ecuador Poverty Report*. Report No. 14533-EC (manuscrito no publicado).

Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal change*. New York: Cambridge University Press.

Zapata, Wilson. 1993. *Jornada nacional de lucha campesina en defensa del IESS*. Quito: Ediciones Especiales.