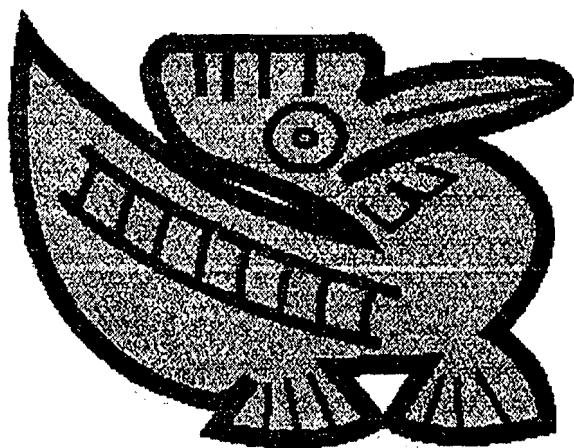


**Como rayo
en cielo sereno**
Reflexiones acerca de la
participación popular en el Ecuador



**CIUDAD
centro de
investigaciones**

SERIE ENSAYOS FORHUM 12



Primera Edición:

Febrero 2000

Se permite la reproducción parcial,
siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño y Diagramación:

TOYA - CIUDAD

Edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD
Calle Fernando Meneses 265
(Oe6B N24-47) y Av. La Gasca
Télf.: 225198 / 227 091 • Fax: 500 322
e. mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

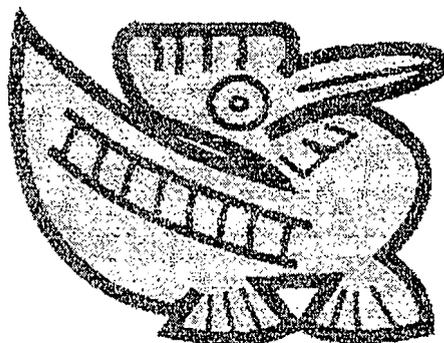
Ilustración Portada:

Quipo de Quito - Ave, Cultura Manteña,
Quito - Ecuador

USSr. UNDA, Mario; AGUINAGA, Margarita
Centro de Investigaciones CIUDAD
Como rayo en cielo sereno. Reflexiones
acerca de la participación popular en el
Ecuador. Quito, CIUDAD, 2000, 142 p.
(Ensayos FORHUM No. 12)

PARTICIPACION-CONCEPTO/PARTICI-
PACION POPULAR/DESCENTRALIZA-
CION/MOVIMIENTOS SOCIALES/AC-
TORES SOCIALES/MOVILIZACION PO-
PULAR/AMERICA LATINA/ECUADOR.





AUTORES

Mario Unda*

Margarita Aguinaga

***(Con la colaboración
de Janeth Altamirano
y Augusto Barrera*)***

Ensayo realizado por el Centro de Investigaciones CIUDAD. Producto investigativo que forma parte de los estudios e investigaciones propuestos para el Programa de Formación de Recursos Humanos para la Autogestión del Habitat Urbano en el Area Andina -FORHUM II-: Programa de Cooperación Sur - Sur con el apoyo del gobierno de Holanda, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores D.O.S., que involucra a los países: Bolivia (CERES), Colombia (CEHAP), Ecuador (CIUDAD) Y Perú (CIDAP).

* Mario Unda y Augusto Barrera son miembros de la planta académica del Centro de Investigaciones CIUDAD.



pág.	
11	<i>Noticia sobre este trabajo</i>
11	1. El contenido
12	2. La metodología
15	CAPÍTULO I
	<i>Recuento acerca de las definiciones y los ámbitos de la participación</i>
15	1. La participación: niveles, tipos, formas y mecanismos
	a. ¿Qué es la participación?
	b. ¿Cuáles son los tipos de participación?
	c. ¿Cuáles son las formas y los mecanismos de la participación?
21	2. Visiones o concepciones
22	3. Contenidos sociales de la participación
23	4. Intermedio, como conclusión
25	CAPÍTULO II
	<i>3 décadas de participación popular en el Ecuador [1972-1999]</i>
26	1. 1972-1979 –El período desarrollista: la sociedad como beneficiaria; la participación como efecto no buscado.
28	2. 1979-1983 –Los años de la ilusión democrática: la participación como expectativa social y como estrategia para dotar al Estado de un rostro de integración.
30	3. 1983 en adelante –El período del desencanto y de los vagos anhelos
	a. 1983-1990: el desencanto y la participación ausente
	b. 1990-1999: la participación demediada
38	4. Retomando y concluyendo
39	CAPÍTULO III
	<i>Revisando lo que se ha dicho de la participación en el Ecuador durante los años 90 del siglo 20</i>
39	1. 1990-1992: la democracia y la descentralización
41	2. 1993-1994: los actores
44	3. 1995: la multiplicación de los panes
46	4. 1996: gobernabilidad, descentralización y actores sociales
47	5. 1997: la irrupción de la sociedad

51	CAPÍTULO IV
	<i>La participación popular en los proyectos sociales del Estado</i>
51	1. Mapa de actores, ciclos y secuencias
54	2. De los ciclos del proyecto a las relaciones entre actores
	a. El FISE y los intermediarios
	b. La comunidad y los distintos intermediarios
	c. La comunidad y sus formas naturales de organización
	d. Comunidades, organizaciones, proyectos
59	3. Los actores y sus lógicas, desde el punto de vista de la participación (a modo de reflexiones finales)
	a. Vínculos de actores
	b. Las lógicas de la participación popular
69	CAPÍTULO V:
	<i>Proyectos de desarrollo y participación popular: el encuentro entre ONGs y organizaciones populares</i>
70	1. El proyecto
72	2. Los actores y sus papeles
72	3. Ámbitos de las relaciones: los actores y las tensiones
80	4. Intersección y entramado de relaciones
	a. Sobre ciertos “impactos benéficos”
	b. Para proponer futuras interacciones en condiciones más favorables
81	5. La participación y las lógicas que se intersectan
	a. Consideraciones acerca de la participación
	b. Consideraciones acerca de las intersecciones de lógicas
82	6. ¿Actores complementarios o lógicas contrapuestas?
	a. Los proyectos en la intersección de lógicas
85	7. ¿Proponemos, acaso?
	a. Sobre los ejes
	b. Respecto de las “formas institucionales” de la intersección
	c. Sobre la flexibilidad de las formas de intersección
	d. Sobre la gestión compartida como forma de aprendizaje
	e. Sobre las organizaciones y los proyectos
	f. Sobre el rol de cada uno de los actores
	g. Acerca de los proyectos
89	CAPÍTULO VI:
	<i>La participación en proyectos de desarrollo local como estrategia de autoconstitución de sujetos</i>
90	1. Las organizaciones populares y los proyectos de desarrollo
	a. La relación con los proyectos
	b. Las organizaciones y los proyectos
	c. Tipos de organización y énfasis de los proyectos

- 94 2. Tipos de proyectos
- a. Proyectos de subsistencia
 - b. Proyectos de servicios comunitarios
 - c. Proyectos de participación política
- 99 3. Los proyectos y la participación
- a. Proyectos de subsistencia y participación
 - b. Proyectos de participación y relación con el Estado
 - c. Proyectos de participación y capacitación política
- 104 4. Interrelación con otros actores
- a. Un juego de muchos jugadores
 - b. Los roles desempeñados y el sentido de la acción
- 107 5. La mirada de los participantes: la participación en proyectos de desarrollo y su relación con los procesos de constitución de sujetos
- a. La lección de las esperanzas fallidas: participación y control
 - b. El éxito, medido en la autoafirmación
 - c. El proyecto, desde los procesos de autoconstitución
- 113 CAPÍTULO VII:**
- Participación y luchas sociales***
- 114 1. El punto de partida: el pueblo como autoconstitución
- a. Una constitución subordinada
 - b. El pueblo como autoconstitución
- 117 2. Los pueblos que hemos sido
- a. Los escenarios
 - b. Los actores centrales y los sectores confluentes
 - c. Las articulaciones
 - d. Sobre las fortalezas y las debilidades de los movimientos
 - e. Las demandas centrales
- 132 3. Reflexiones finales: participación, protesta social y constitución de sujetos
- 133 CAPÍTULO VIII:**
- Participación y construcción de ciudadanías: ¿pueden los movimientos sociales representar una alternativa a la crisis presente?***
- 133 1. Acerca de la crisis
- 135 2. La política como potencia extraña desde una ciudadanía que nos es dada
- 137 3. La ciudadanía que construimos desde la multitud en que nos constituimos
- a. El 5 de febrero de 1995
 - b. La Constituyente del Pueblo (octubre de 1997)
 - c. La movilización constituyente en torno a la Asamblea Nacional (1997-1998)
 - d. Los parlamentos de los pueblos (enero del 2000)
- 140 4. ¿Cuál es el aporte de los movimientos sociales?



1. El contenido

El trabajo se compone de ocho capítulos:

- **Capítulo I**, *Recuento de las definiciones y los ámbitos de la participación*, donde se ubican los parámetros conceptuales que sirven de clave de comprensión para los siguientes capítulos. Esto significa que, aunque cada capítulo trata de una temática particular, debe ser leído desde esta perspectiva que, en pocas palabras, intenta enfocar la participación desde los procesos de constitución de sujetos y en relación con ellos.
- **Capítulo II**, *3 décadas de participación popular en el Ecuador [1972-1999]*, donde se ubican los procesos de participación como parte de las transformaciones socioeconómicas y políticas que se han verificado en el país en estas últimas décadas; se parte de 1972, asumiendo que en esa fecha se iniciaron una serie de cambios que signan el período entero, incluso su posterior negación a partir de 1982, con el inicio de las políticas neoliberales. En breves palabras, se trata de mostrar cómo las modificaciones de las propuestas y de las prácticas de participación están relacionadas con las mencionadas modificaciones.
- **Capítulo III**, *Revisando lo que se ha dicho de la participación en el Ecuador durante los años 90 del siglo 20*, donde se exponen brevemente los enfoques y las temáticas predominantes en el tratamiento de la participación desde los estudios sociales. Se muestra cómo ese tratamiento se ha ido modificando en una época particularmente conflictiva, y debe ser entendido a la luz de lo expuesto en el capítulo anterior.

Estos tres capítulos, de alguna manera, ofrecen el “marco general” de las reflexiones que se presentan a continuación. La lógica argumentativa propuesta indicaría que aquello que denominamos *participación* es una manifestación de los procesos de constitución de los sujetos, y que éstos se encuentran indisolublemente insertos en el devenir de la sociedad y de la política; por lo tanto, expresan particulares relacionamientos que ponen en contacto a las clases subalternas con las “imágenes de poder”. Los capítulos siguientes tratan de profundizar este enfoque a partir de la discusión de algunos casos que, *grosso modo*, abarcan dos cuestiones: los proyectos de desarrollo y las luchas sociales.

Sabemos (tal y como se explica desde el primer capítulo) que la participación no se agota en estos dos tipos de experiencia social, de modo que aquí no pretendemos dar cuenta de la integralidad de los fenómenos de participación, sino, simplemente, ejemplificar una propuesta de acercamiento (lo que se hará visible en las discusiones que acompañan a cada capítulo). Hemos hecho, pues, un recorte, determinado por las características del trabajo realizado, pero la elección no tiene nada de inocente.

Ocurre que, en la actualidad, cuando se habla de participación, se presenta un sesgo reducido, que nos habla de participar en espacios instituidos: proyectos de desarrollo, políticas sociales, políticas de gobiernos locales; y se deja de lado, a veces explícitamente, a veces por omisión interesada, los otros aspectos de la participación, aquellos que se producen desde dinámicas (relativamente) autónomas de sujetos en permanente constitución, en muchas ocasiones confrontados con las participaciones institucionales. A nuestro modo de ver las cosas, unos y otros hacen parte de una “unidad contradictoria”: tendencialmente divergentes, son, sin embargo, partes de las acciones y de las experiencias del mismo sujeto, ambas parte –por lo tanto– de sus mismas prácticas participativas.

Y es eso lo que quisimos mostrar eligiendo tres tipos distintos de experiencias: en un extremo, la participación en proyectos de desarrollo implementados y manejados *desde fuera* de los sujetos participantes; en el extremo opuesto, la participación en luchas sociales (para que el ejercicio reflexivo cumpla sus objetivos, hemos particularizado aquellas luchas sociales que van *más allá* del simple vis-a-vis con la institucionalidad, pero no ha habido que hacer mucho esfuerzo, pues la propia realidad nos ha puesto frente a estas experiencias con bastante asiduidad en estos últimos tiempos). En el medio, analizamos otro tipo de proyectos de desarrollo, de algún modo impulsados *desde las organizaciones sociales*; estas experiencias representan una suerte de “bisagra” entre ambos extremos, y son un buen ejemplo de cómo la integración y la exterioridad hacen parte necesaria de la constitución de los sujetos. Sobre eso tratan, entonces, los últimos cinco capítulos de este trabajo.

- En el **capítulo IV**, *La participación popular en los proyectos sociales del Estado*, se analiza la manera en que la participación se *desdobra*, según se la mire desde las lógicas de la institución estatal ofertora del proyecto y de los recursos, o desde las lógicas de subsistencia de la población carenciada y de sus formas organizativas.

- En el **capítulo V**, *Proyectos de desarrollo y participación popular: el encuentro entre ONGs y organizaciones populares*, se reflexiona en torno a las *redes de relaciones* que se establecen en estos casos, y a los impactos puntuales que pueden tener en las dinámicas de una comunidad cualquiera. El enfoque de las lógicas diferenciadas también está presente aquí.

- En el **capítulo VI**, *La participación en proyectos de desarrollo local como estrategia de autoconstitución de sujetos* se discute cómo estos dos procesos se relacionan y, por tanto, como hay dos lecturas de la participación en los proyectos. Resulta, si se quiere, la otra cara de los dos capítulos precedentes.

- En el **capítulo VII**, *Participación y luchas sociales*, se analizan las luchas sociales del período 82-2000, y de lo que ha significado en ellas la participación. Ya hemos dicho que estas reflexiones son la contraparte necesaria de la participación en espacios institucionales, pero en su lectura deben recordarse los elementos planteados en el capítulo II.

- Finalmente, en el **capítulo VIII**, *Participación y construcción de ciudadanías: ¿pueden los movimientos sociales representar una alternativa a la crisis presente?*, se presenta una especificación del tema anterior: las luchas sociales, que son una manera de participar desde la constitución de la multitud como sujeto autónomo, son también una manera de prefigurar una forma distinta de politicidad y de convivir social y ciudadano.

Estos ocho capítulos son parte de una reflexión de más largo alcance. Cuando nos planteamos la tarea de realizar una “pequeña investigación” nos surgió el problema de su utilidad en una continuidad y una acumulación de conocimientos, dudas y reflexiones.

2. La metodología

“*Complementariedad*” es la palabra que más se adecúa a la metodología utilizada en esta investigación. Una investigación pequeña puede adquirir sentidos más precisos y útiles si es vinculada —con una cierta lógica— a otras reflexiones de más largo alcance. Esto fue lo que hicimos. En Ciudad venimos realizando desde hace algún tiempo una serie de trabajos directamente enfocados a la participación o de algún modo relacionados con ella; optamos, entonces, por utilizar esta investigación para continuar alimentando nuestras reflexiones.

Ello ha significado que se realizaron distintos niveles de prospección y profundización de la temática durante este trabajo. Algunos aspectos fueron revisitados y rediscutidos: por ejemplo, los aspectos teóricos. Otros han sido retomados, con modificaciones, para ser incorporados en una lógica más amplia: tal aconteció con las reflexiones acerca de la relación de las prácticas participativas con el movimiento de la sociedad. Otros

más han sido actualizados: como el análisis de la participación popular en las luchas sociales. Otros, por fin, son enteramente nuevos, si bien la temática ha sido discutida por nosotros mismos en varias ocasiones: el estudio acerca de la participación en los proyectos de desarrollo vista desde los procesos de constitución de sujetos, la relación entre participación y construcción de ciudadanías, o la revisión de la literatura reciente sobre la temática.

De esta manera, cada “investigación” parcial es, en realidad, un componente de un proyecto de investigación que los engloba y que se va constituyendo paso a paso, como un rompecabezas, pero sin ninguna secuencialidad imperativa. La investigación se desarrolla, así, según las posibilidades y la variable disponibilidad de recursos a lo largo de un tiempo que no está sellado de antemano. De un modo que no es solo metafórico, la investigación es por necesidad un proceso abierto, pero generalmente discontinuo.

A nuestro entender, este modo de trabajar se adecúa de mejor manera a condiciones en las cuales los tiempos y los dineros no son precisamente abundantes. Requiere, sin embargo, un buen esfuerzo de ir y venir sobre lo ya trabajado, tanto como de apertura de nuevas sendas de investigación que complementen, comprueben o cuestionen aquello que se está avanzando.

Ese, el primer sentido de la complementariedad utilizada: vista desde la intención de un programa de investigación que se va construyendo, con un horizonte más o menos dibujado, pero siempre de acuerdo a las vicisitudes de los condicionamientos existentes.

Pero hay un segundo sentido que nos interesa resaltar: la complementariedad fue también el criterio central en los puntos nuevos desarrollados por el trabajo. En este caso, hemos procedido a introducir algunas modificaciones en la metodología utilizada en otras ocasiones, lo que nos ha permitido acercarnos más que antes a la perspectiva de los actores populares.

En ese punto, el trabajo se desarrolló de la siguiente manera: se ha intentado actuar de acuerdo con lo que alguna vez denominamos “investigación con participación”. La idea es que nos ponemos como horizonte la “investigación-acción participativa”, tal como ha sido definida por algunos autores (por ejemplo, J. L. Coraggio y R. M. Torres). Sin embargo, asumimos que ese es una suerte de ideal al que nos acercamos según las circunstancias de cada investigación y de los actores mismos.

Para nuestro caso, se trabajó con un grupo de estudiantes de la carrera Gestión para el Desarrollo Sustentable, de la Universidad Politécnica Salesiana. Ellos son parte de organizaciones sociales o instituciones públicas y no gubernamentales comprometidas en “escenarios de gestión” muy precisos. Con ayuda de una ficha-cuestionario, se les pidió que reflexionen sobre la participación en un proyecto de desarrollo: el contenido del proyecto, los destinatarios, los motivos, los objetivos, los mecanismos, los tiempos y lugares, los actores y los resultados. Se reunió medio centenar de fichas, igual número de experiencias participativas.

En la idea original, las fichas no son más que un instrumento que coadyuva a sintetizar la visión de los actores sobre su propia experiencia. El análisis de esa información es lo que aparece detallado en el capítulo VI

Metodologías participativas fueron también las que organizaron los capítulos referidos a la lucha social. La reflexión de los participantes se realizó, en estos casos, mediante grupos de autoanálisis; esta información fue sistematizada y discutida desde la investigación, y los textos respectivos responden a esta segunda reflexión, combinada con el recurso a otras fuentes informativas (artículos, notas de prensa, etc.).

En uno y otro caso se recurre a distintas posibilidades de investigación participativa. Dígase, por fin, que estas experimentaciones metodológicas también hacen parte de la propuesta investigativa como complementariedades dentro de un proceso abierto.

Quito, 2 de febrero del 2000

CAPITULO I

Recuento acerca de las definiciones y los ámbitos de la participación

MARIO UNDA

Contenido

1. La participación: niveles, tipos, formas y mecanismos
 - a. ¿Qué es la participación?
 - b. ¿Cuáles son los tipos de participación?
 - c. ¿Cuáles son las formas y los mecanismos de la participación?
2. Visiones o concepciones
3. Contenidos sociales de la participación
4. Intermedio, como conclusión

1. La participación: niveles, tipos, formas y mecanismos

a. ¿Qué es la participación?

Retomaremos unas formulaciones contenidas en un antiguo artículo de José Luis Coraggio¹: “cuando hablamos de participación popular, queremos referirnos a la participación de esos sectores populares latinoamericanos en la vida, en la vida humana completa, en la vida social percibida como una vida en comunidad, como una vida donde haya un sentimiento de comunidad, donde se compartan valores humanos superiores. Es decir que vamos a tocar el tema desde la perspectiva de una utopía, porque esto no es una realidad en América Latina” (p. 217). Y, más adelante, agrega: “el problema de la participación no es el de la falta de participación, sino el de la calidad de la participación de los sectores populares” (p. 218).

A partir de este punto, Coraggio nos habla de tres niveles de participación.

- El primero “tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores”: “su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo”; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (p. 218).
- El segundo nivel sería, básicamente, “una extensión del primero”, pero mediado por la existencia de una “organización colectiva”, generalmente de carácter particular o corporativa; “se trata ... de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares” (pp. 218-219).
- El tercero, “es el nivel de la sociedad”, donde “se da la reproducción y eventualmente la trans -

¹ Ver: José Luis Coraggio: Participación popular y vida cotidiana (1989); en: J. L. Coraggio: *Ciudades sin rumbo*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991, pp. 215-237.

formación de la sociedad y del Estado”: es el mundo de la política, el de la acción de los “movimientos sociales fundamentales” (pp. 219).

En todos ellos hay lucha, “fuerzas en pugna”, “disputa de sentidos” (pp. 219-222). Coraggio distingue tres sentidos en pugna: uno, que reduce la participación a una “función de la reproducción” y que, por lo tanto, la encasilla en acciones particulares de seres particulares (p. 221). Otro, que busca, a través de la participación, “legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo”, en general, como participaciones pasivas en el tercer nivel (p. 221). El tercer sentido en disputa “tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular”: son participaciones activas en el tercer nivel (p. 222).

En cualquier caso, la participación siempre es un asunto que está relacionado con la conciencia de la gente, con la comprensión de que participar es construir un actor colectivo, y que esa es la mejor vía para tener alguna capacidad de incidencia en la marcha de los asuntos que nos afectan; con la comprensión de que mis inquietudes, mis necesidades, mis problemas, incluso mis intereses no son solamente míos, sino que, de alguna manera, los comparto con otras personas que están, más o menos, en mi misma situación, que tienen problemas iguales o parecidos y que, por lo tanto, necesitamos actuar juntos y juntas.

Solo esta conciencia permite que la gente deje de lado sus comodidades y participe, porque participar supone poner en juego energías, recursos, tiempo, que podríamos utilizarlos para exclusivo provecho individual (para trabajar más y mejorar los ingresos, para divertirnos, para estar con la familia o los amigos... o para no hacer nada).

Participar, entonces, supone asumir que colectivamente somos parte de algo que va más allá de nosotros mismos y de nuestras cuitas. Asumir que construimos con otros, por ejemplo, un barrio, una zona de la ciudad. Es decir, que ya no nos miramos como espectadores pasivos de las cosas que pasan y de los lugares en donde pasan esas cosas, sino que nos asumimos como sujetos creadores, constructores de esas realidades.

De manera que participar es asumir un compromiso con los demás para enfrentar una situación o un problema y buscarle soluciones; y, por lo tanto, significa reconocer que tenemos derechos que ganar y desarrollar, y, consecuentemente, obligaciones para con esos derechos, con los espacios que asumimos como propios, con la gente con la cual nos relacionamos. Y esto en cualquier aspecto de nuestra vida, como ya hemos indicado.

b. ¿Cuáles son los tipos de participación?

Con esta perspectiva, utilizamos también algunas aproximaciones realizadas por Nuria Cunill y Esperanza González, que distinguen cuatro tipos de participación²:

Dos de ellas operarían “en la esfera privada”:

- la participación comunitaria,
- la participación social.

2 Ver: Nuria Cunill: “La participación ciudadana”; en: Varios Autores: *Participación ciudadana*, CESEM-Fundación Ebert, México, 1996; Nuria Cunill: *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, Caracas, 1991; Esperanza González R.: *Manual sobre participación y organización para la gestión local*, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1995.

Mientras que las otras dos “se desarrolla[ría]n en el ámbito de lo público”:

- la participación ciudadana
- y la participación política (González, pp. 18-19).

Caben dentro de la *participación comunitaria*, todas aquellas “acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana”, con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario. Los ejemplos ofrecidos indicarían que estas acciones colectivas pueden estar mediadas por formas organizativas más bien ocasionales, a veces no estructuradas formalmente (comités por mejoras puntuales, construcción de obras, etc.); como no se los menciona en otra parte, se entiende que también en este rango se incluyen las acciones realizadas por otras organizaciones “comunitarias” más estables (comités barriales, asociaciones, etc.).

En la *participación social* se enmarca el “proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses”. Añade que este tipo de participación permite la “configuración progresiva de un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública”. Señala los ejemplos de las organizaciones de jóvenes y de mujeres.

Aunque no se habla directamente de las movilizaciones de contestación realizadas por las organizaciones populares, sí se alude a “las acciones emprendidas” o a “las actividades realizadas”, términos genéricos que podrían permitir lecturas más amplias.

En la categoría de *participación ciudadana* se agrupa toda “intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular”. Se mencionan los ejemplos de la presencia de representantes de los usuarios en los directorios de empresas públicas, veedurías, etc.

La *participación política* “es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos [...] para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política”. Su contexto es la relación entre Estado y sociedad civil y “se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales”. Se citan como ejemplos el voto, la promoción o intervención en consultas, cabildos abiertos, etc.

Casi no habría que añadir que estos tipos de participación no aparecen en estado “puro” cuando se producen las prácticas participativas concretas. En la realidad, las acciones de participación en que se ve envuelta la población no pueden ser encasillados en un solo “tipo”, pues combinan características que corresponden a varios de ellos.

Ahora bien: lo que acabamos de ver permite plantear una interrogante: ¿desde dónde se piensa la participación?: ¿desde los espacios en que se produce?: ¿desde los actores que la producen? No es, en sí, algo necesariamente excluyente; más bien un asunto de énfasis; pero sus consecuencias serán profundas: ¿nos interesan sobre todo las instituciones en las que la comunidad podría o debería participar, o nos preocupan especialmente los procesos de constitución y potenciamiento de los sujetos que pueden dotarlas de sentido y transformarlas?

c. ¿Cuáles son las formas y los mecanismos de la participación?

Así como se distinguen “niveles” y “tipos” de la participación, también se diferencian las formas. Esperanza González³, por ejemplo, señala siete formas diferentes de participación: *la información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización o control social, la concertación, la decisión y la gestión*⁴.

- **La información** se relaciona con el conocimiento de una situación, con el acceso a elementos de juicio para las conductas, opiniones, decisiones y acciones. Es la base para cualquier participación cualificada: si no hay la información adecuada, las opiniones y decisiones pueden estar muy mal enfocadas y no contribuir a la solución de los problemas. La información está relacionada con el conocimiento que se informa, y el conocimiento es patrimonio de todos, no está solo en las cabezas de los técnicos de las instituciones y de los políticos: la gente conoce mucho de sus necesidades y de los problemas que les afecta, y ese conocimiento debe ser convertido en información que se cualifique y que circule; lo que significa que la información no es una calle de una sola vía: recibimos información, pero también tenemos información que dar, que debe ser tomada en cuenta).

- **La consulta** es la opinión de la gente sobre partes de una situación problemática o sobre la totalidad de aspectos relativos a un problema; pero no es simplemente la existencia de una opinión, sino su puesta en circulación. En principio, igual puede ser buscada por las autoridades locales, que presentada a esas autoridades directamente por las organizaciones sociales y ciudadanas. Pero estas opiniones, que deben ser lo más cualificadas e informadas posible, no son solamente para relacionarse con las autoridades: pueden dirigirse tanto a los gobiernos locales cuanto a la opinión pública, pues la solución (o, cuando menos, el enfrentamiento) de muchos problemas depende también de la manera como sean vistos y evaluados por eso que denominamos la “opinión pública”.

- **La iniciativa** es la realización de propuestas o sugerencias para enfrentar una situación. Supone ya un nivel de compromiso mayor con la búsqueda de soluciones al problema, pues para presentar propuestas, la gente tiene primero que reconocerse con capacidad suficiente como para proponer cosas, y no estar simplemente esperando a que otros nos indiquen lo que hay que hacer.

- **La fiscalización o el control social** son la vigilancia social o individual respecto al cumplimiento de decisiones, planes, proyectos, etc. Es un aspecto muy importante de la participación, porque significa un mayor grado de compromiso con la solución a largo plazo de los problemas. Sin el desarrollo de formas de control social, muchas veces ocurre que los problemas se solucionan solo a medias y apenas por un período corto, pues en seguida vuelven a reproducirse.

3 Esperanza González R.: *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia, 1995, pp. 19-21

4 Cabría hacer algunas precisiones al planteamiento de Esperanza González: en primer lugar, la participación parece mirada exclusivamente desde las instituciones o desde la participación en los espacios institucionales o institucionalizados –en donde “institución” guarda un sentido de “aparato” o de “norma”–; aquí procuraremos modificar esa visión, de modo que sea entendida desde los sujetos que participan. En segundo lugar, como las acciones participativas que se priorizan son las que vinculan a la comunidad con las instituciones, se produce un vacío: desaparecen la demanda y la reivindicación como formas de participación, aunque se consideren las formas organizativas que permiten vehicularlas; según lo indicado antes, aquí presupondremos la lucha social como forma “natural” de participación, y asumiremos que puede presentarse bajo los ropajes señalados. En tercer lugar, en la gestión debería distinguirse la cogestión de la autogestión. En cuarto lugar, habría que ampliar el sentido de la fiscalización, sustituyéndola, o combinándola, con el control social. Con estos señalamientos, podemos continuar.

- La **concertación** es el compromiso de soluciones negociadas para problemas o situaciones identificadas. Pero es necesario tener en cuenta que en toda negociación, en toda práctica real de concertación, nos encontramos con que los actores concurrentes son diferentes: en poder económico, en poder político, en influencias, en recursos, en conocimiento, en información, en desarrollo de su solidaridad social; así, pues, una condición básica para participar de mejor manera en experiencias de concertación es el fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales (su representatividad y legitimidad, sus conocimientos, su capacidad propositiva, etc.).

- La **decisión** es la adopción de líneas de acción en presencia de dos o más alternativas. Supone -mos que es una de las formas más altas de participación, pues implica involucrarnos directamente en la definición de líneas de acción y en las acciones mismas, reconocer que no solamente tenemos derecho a estar informados, emitir opiniones y controlar las cosas que pasan, sino a ser actores de la toma de decisiones que nos van a afectar de modo directo.

- La **gestión**, por último, es el manejo de recursos para solucionar problemas; es ser parte no solo de las decisiones, sino de la implementación de las acciones que deben ser emprendidas para solucionar los problemas (o, por lo menos, para intentar resolverlos). Aquí se habla, generalmente, de formas de **gestión compartida**, pues es difícil que, en las condiciones actuales, existan actores y sectores autosuficientes para enfrentar problemas: por lo general, es necesario que se encuentren con otros actores, instituciones, personas o grupos, y que lleguen a ciertos tipos de acuerdos con ellos.

A esto se le ha llamado, comúnmente, “cogestión”, y tiene la dificultad –para los sectores populares– de la desigualdad de poderes y recursos que ya señalamos respecto a la concertación. Por ello debe distinguirse de la **autogestión**, que es la gestión realizada desde la propia lógica de las clases subalternas, según sus intereses y necesidades, independientemente. En realidad, la autogestión, desde este punto de vista, es una *utopía*, un “pensamiento terreno”, un horizonte por construir y no una realidad inmediata. No obstante, ciertas formas autogestionarias pueden generarse en los espacios marcados por la ausencia estatal –o paraestatal– y mientras ella dure.

- Finalmente, como ya se ha dicho, hay que añadir otra forma de participar, que se expresa en la **contestación** a las situaciones sentidas injustas y en la **confrontación** directa, conciente, con ellas.

En síntesis, la participación es una forma en que, directa e inmediatamente, se puede contribuir a democratizar la sociedad y sus instituciones, tanto las locales como las nacionales.

La precisión respecto a las formas lleva a preguntarse por aquellos mecanismos que prioritariamente se pondrían en juego cuando se propician acciones participativas, es decir, qué conjunto de habilidades deberían tener los actores para participar de mejor manera en determinados escenarios. La idea es que *determinadas formas conllevarían ciertos mecanismos de participación*⁵. Así, por ejemplo:

- Las consultas se llevarían a cabo a través de la creación de consejos consultivos (o cosas similares) o mediante la dotación de un rol consultivo a organismos ya existentes. Entre nosotros, las experiencias conocidas nos hablan de prácticas puntuales y episódicas.

⁵ V.: Augusto Barrera y Mario Unda: *Módulo 4. Participación y democracia*, Escuela de Capacitación SENDAS, 1999.

- La (co)gestión podría viabilizarse en consejos o comités de gestión. En la práctica han estado vinculados a la ejecución de proyectos participativos).
- La participación en la decisión pudiera operarse a través de cabildos ampliados, foros, etc. De lo que sabemos, por acá, este plano se ha desarrollado casi exclusivamente en el ámbito microlocal, sin atender a la gestión local en su conjunto.
- La concertación podría desarrollarse con la implementación de mesas temáticas, y debería tomar en cuenta el tratamiento de conflictos específicos.
- La fiscalización y el control social requerirían comités de vigilancia (u otras formas organizativas ejerciendo esas funciones, como suele ocurrir más comúnmente: por lo general, vinculado de modo casi exclusivo a una obra o proyecto acotado). El control social podría operarse a través de los parlamentos cantonales y los presupuestos participativos. Hay algunas experiencias, por lo común a niveles generales y con una visión “sectorial”, pero aún son iniciales.
- Por su parte, la contestación y la confrontación suelen realizarse a través de las formas organizativas “tradicionales”, pero, en su movimiento, pueden dar origen a otras formas de organización y encuentro (en nuestra historia reciente, asambleas del pueblo, Congreso del pueblo, Parlamento de los pueblos⁶). Estas pueden expresar una cierta caducidad de las formas tradicionales, lo que ha ocurrido algunas veces en ámbitos parciales; sin embargo, acá, en las experiencias de luchas sociales generalizadas, han representado, por el contrario, la búsqueda de espacios mayores de articulación entre sectores sociales distintos. Eso significa que ambas formas organizativas se traslapan y conviven, pero también se complementan y compiten entre ellas, en una tensión constante.
- Por último, la participación en la reproducción inmediata se opera básicamente en la familia, pero también en las redes sociales primarias.

NIVELES O ÁMBITOS	TIPOS O MODALIDADES	FORMAS	MECANISMOS
En la reproducción inmediata de sus condiciones de vida (producción, distribución, consumo)		Familia, redes sociales primarias	
En mecanismos colectivos para la reproducción de las condiciones de vida	Participación comunitaria Participación social	Consulta, iniciativa, fiscalización, control social, concertación, decisión, cogestión, autogestión, demanda, contestación, confrontación	Comité consultivo, comités de gestión, foros, mesas temáticas, comités de vigilancia
En la reproducción o transformación de la sociedad	Participación ciudadana Participación política	Consulta, iniciativa, fiscalización, control social, concertación, decisión, cogestión, autogestión, demanda, contestación, confrontación	Comité consultivo, comités de gestión, foros, mesas temáticas, comités de vigilancia, cabildos ampliados, parlamentos cantonales, asambleas del pueblo, Parlamento de los pueblos.

6 Véanse, más adelante, las reflexiones que presentamos en los capítulos 7 y 8.

En síntesis, si buscamos relacionar las visiones aportadas por Coraggio, Cunill y Gutiérrez (es decir, para lo que hemos revisado aquí, los niveles en los que se produce la participación, las modalidades o tipos en que la participación aparece, las formas bajo las que aparece la práctica social en las acciones participativas, y los mecanismos mediante los cuales se ejercita), tendríamos más o menos lo siguiente (ver cuadro página anterior).

Nótese que la primera fila, relativa a la participación en la reproducción inmediata, no encuentra correspondencia completa: ¿no se han pensado para ellas formas, modalidades y mecanismos? ¿O simplemente son derivados a las conductas puramente individuales y, por tanto, desaparecen de la vista? Sin embargo, la mayor parte de acciones participativas se realizan allí, y de ellas depende la mayor parte de las posibilidades de reproducción de las condiciones de vida.

2. Visiones o concepciones

Si priorizamos los actores como punto de entrada a la participación, ella se nos presenta como una forma de acción social: ahora bien, toda acción social es una forma de relación; porque se hace y solamente existe en relación a otros. Esta forma de relación social puede tener características divergentes, según se sitúe frente a la relación específica (normalmente asimétrica) entre los actores involucrados; esto es, a los procesos de constitución de actores y sujetos. Desde este punto de vista, se pueden ubicar tres concepciones o visiones de participación⁷:

- *instrumental,*
- *mercantilista,*
- *potenciadora.*

Con las reformas económicas y políticas inspiradas en el neoliberalismo se ha extendido una visión que liga la participación al mercado, y eso es así tanto para la economía cuanto para las políticas públicas. Todos nos convertimos en clientes, sea del tendero, sea del Estado, y participamos como “condiciones de precios”, como compradores. En el mercado, como es sabido, cada uno compra, no solamente lo que más le gusta o lo mejor, sino aquello que puede comprar de acuerdo a su “capacidad adquisitiva”, es decir, según los recursos económicos de que dispone.

Por eso en el mercado se encuentran artículos de precios diferentes, que generalmente son de calidades muy distintas, y cada cual tiene acceso a las mercaderías de acuerdo al alcance de su bolsillo. Por eso decimos que esta visión de la participación es “*mercantilista*”, porque reduce la vida social al mercado y todos los comportamientos a los comportamientos mercantiles. Veamos un ejemplo: “Por ‘condiciones de precios’ entendemos la distribución de costos y otras condiciones relativas a las contribuciones o a la participación de los beneficiarios en los programas y proyectos” (Tim Campbell, 1991).

Otras concepciones ven la participación sobre todo como un instrumento para alcanzar ciertos objetivos: un municipio que estimula la participación de la población en la priorización o en la ejecución de obras porque eso reduce la cantidad de demandas sociales, o porque baja los costos; una organización que busca la participación de sus miembros porque así demuestra tener “poder de convocatoria”; etc.

⁷ Ver: Mario Uнда: *Gestión municipal de políticas sociales y ambientales*, informe final de investigación, Ciudad, Quito, 1995.

Pero como es imposible desligar la participación de quienes la practican, los actores, junto con sus prácticas, acaban convertidos en instrumento de fuerzas ajenas. Por ambas consideraciones, podemos definirla como una visión “*instrumentalista*”. Un ejemplo nos permitirá comprenderlo mejor: “Yo comparo la participación con una orquesta sinfónica, en la que el estado, el gobierno, sea central o sea local, según su ámbito de competencia, es el que tiene la batuta. la sociedad civil son los músicos” (Jamil Mahuad, 1995).

Finalmente, puede reconocerse una visión “*potenciadora*”, para la cual la participación es parte del proceso de formación y fortalecimiento de sujetos, una práctica de potenciación de las capacidades de las personas, de los grupos y de las organizaciones para que puedan enfrentar los problemas desde sus propios intereses. Aquí la participación es un medio y es un fin porque es parte inseparable de la constitución de sujetos libres y creadores⁸.

Nos parece importante distinguir estas tres visiones, porque informan y orientan las prácticas sociales, convirtiéndolas en elemento y vehículo de la constitución de sujetos o de meros consumidores de roles. Sin embargo, se debe tener en cuenta que tampoco estas visiones aparecen dominando en exclusiva el horizonte de cada práctica participativa concreta; en los hechos, las prácticas reflejan una combinación de visiones antagónicas que compiten por darles un sentido predominante. Esto ocurre porque los propios actores tienen un alma escindida: no pueden desligarse de los roles, pero, al mismo tiempo, tienden potencialmente a su autonomización.

3. *Contenidos sociales de la participación*

De manera que la participación, en sí, no arrastra consigo, de modo automático, su carácter. Este depende de sus contenidos sociales. En este punto, es interesante retomar la distinción que hace Tomasetta, siguiendo el análisis de comportamiento⁹. Los comportamientos se analizan en función de los *modos de adaptación*, de los *grados de solidaridad*, de los *tipos de participación*, de los *tipos de acción* y de los *efectos sobre el sistema*. Su relación permite ubicar tres tipos distintos de comportamientos:

- *identificación*,
- *apatía*,
- *alienación*.

“La *identificación* [...] tiene un punto de partida obligado: medir la propia acción con el patrón ya asignado por el grupo al que se pertenece” (p. 58). El comportamiento de *identificación* tiene dos modos de adaptación: la conformidad y la innovación. Ambas están relacionadas, finalmente, con la estabilidad –rígida o flexible– del sistema, pues devienen en acciones integradas (totalmente, en el primer caso; en parte, en el segundo). Se distinguen, sin embargo, en los grados de solidaridad y en el tipo de participación.

El comportamiento de *apatía* se expresa en el ritualismo como modo de adaptación; hay una au-

8 V.: M. Unda: *Gestión municipal...*, cit.; Morna McLeod: *Poder local. Reflexiones sobre Guatemala*, OXFAM, Guatemala, 1997, pp. 43-45.

9 Leonardo Tomasetta: *Participación y autogestión*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975, pp. 46-113. Bien es cierto que, en esta parte, el autor hace referencia específicamente a la participación política; sin embargo, la revisión hará evidente por qué pensamos que la reflexión puede extenderse hacia todo tipo de participación.

sencia de solidaridad con el sistema y se participa por delegación. En consecuencia, la acción se transforma en rutina y, si bien los efectos sobre el sistema son de estabilidad, se trata de una estabilidad crítica, pues la acción rutinaria puede mutar en acción integrada o en acción no integrada. No obstante, esta “acción rutinizada de la masa de apáticos que se adaptan de manera ritualista” es la “estructura que soporta al sistema” (p. 107).

La alienación es una relación conflictiva con la estructura social, en la medida en que, siendo parte de ella de algún modo, el actor también está “separado” de ella (pp. 81 y ss). De esto se sigue que el comportamiento de *alienación* tiene dos modalidades distintas de adaptación, pues tal separación puede tener sentidos diversos: la renuncia y la rebelión. La renuncia se caracteriza por solidaridades privadas, participaciones subculturales y acciones no integradas improductivas; resulta, por tanto, en una inestabilidad potencial del sistema. La rebelión, en cambio, se caracteriza por un tipo de solidaridad política, por una participación antagónica y por una acción no integrada subversiva; resulta, entonces, en una inestabilidad actual.

No se trata, por supuesto (como tampoco en las tipologías que veíamos antes) de compartimentos estancos. De hecho, la práctica social de un mismo actor puede mostrar desplazamientos en el tiempo; pero también puede presentar combinaciones (o ambivalencias), sobre todo teniendo en cuenta que la multiplicidad de los sujetos es algo que atañe también a cada sujeto particular.

Lo que importa, de todos modos, es enfatizar que la participación no es una práctica con sentidos unívocos ni preestablecidos; reconocer, por tanto, que cada participación tiene (o puede tener) sentidos distintos; y que estos sentidos se relacionan igual con la identidad y los procesos de constitución de los sujetos, que con la marcha del sistema. Adicionalmente, cuando decimos “sistema”, nos estamos refiriendo tanto al sistema histórico cuanto a los “subsistemas” –digamos– en los cuales se despliegan las acciones que contemplan participación.

4. Intermedio como conclusión

Lo que se llama *participación* no es más que una forma específica de relacionamiento entre actores. Pero la participación no es un término relacional solo por ello; lo es también porque es impensable sin la *no-participación*. En la medida en que el término aparece necesariamente vinculado a la *exclusión* (que supuestamente remediaría o contribuiría a superar), es inevitable que haya llegado enlazado a procesos socioeconómicos o políticos, materias ambas en que nuestras sociedades tienen una larga historia de exclusiones y desigualdades.

Los procesos de exclusión/participación en la economía y en la política han abierto campo para la extensión del uso del término: se trata, finalmente, de procesos que ocurren igual a nivel “macro” que a nivel “micro”, pues atraviesan enteramente el convivir social. Estos son, entonces, los planos en los que la participación debería ser considerada: no reducida a la economía, no confinada a la política; menos aún enjaulada en lo local (la gestión municipal o de políticas sectoriales territoriales, o los “proyectos de desarrollo”); todos los aspectos y cada uno de ellos, la participación debe ser leída en clave de integralidad, vista desde la entera vida humana, desde la acción de los agentes que pugnan por convertirse en sujetos, aun cuando actúan sometidos a los condicionantes emanados, como diría Gramsci, desde “la iniciativa de las clases dominantes”.

Pero, por otra parte, la cuestión no se salda simplemente oponiendo la participación a la exclusión.

O, dicho de otra manera, no toda participación es necesariamente superación de exclusiones. Hay participaciones que son excluyentes aun cuando integran o, mejor, precisamente porque, y en el mismo momento en que, integran; pues esa “integración” puede ser sujeción, transformación de los actores en instrumento, factor o función y, en consecuencia, exclusión de las posibilidades de incidencia autónoma en los procesos a los cuales se es integrado.

Eso supone acercarnos a la participación tomando en cuenta los diferentes niveles en que se procesan las prácticas sociales y, especialmente, los sentidos (sentidos *objetivos* y no meramente *atribuidos*) de las prácticas y de los ámbitos resultantes de las experiencias llamadas participativas.

Hay una participación fáctica, que no para mientes en los permisos, y una participación reconocida, que no se anima a existir si no es a través de la mediación —previa y constante— de alguna instancia externa, generalmente de poder (o, por lo menos, potencial proveedora de recursos). Es cierto que el reconocimiento es social; pero resulta, sobre todo, estatal, en la medida en que el reconocimiento estatal englobe el reconocimiento social. Esto, nos parece, es mucho más evidente en sociedades como las nuestras, en cuya constitución y en cuyas modificaciones está presente siempre el Estado (aún en las propuestas de achicar el Estado, el mismo Estado aparece como ins-



CAPITULO II

3 décadas de participación popular en el Ecuador

(1972-1999)

MARIO UNDA
AUGUSTO BARRERA

Contenido

1. 1972-1979 –El período desarrollista: la sociedad como beneficiaria; la participación como efecto no buscado.
2. 1979-1983 –Los años de la ilusión democrática: la participación como expectativa social y como estrategia para dotar al Estado de un rostro de integración.
3. 1983 en adelante –El período del desencanto y de los vagos anhelos
 - a. 1983-1990: el desencanto y la participación ausente
 - b. 1990-1999: la participación demediada
4. Retomando y concluyendo

En un trabajo anterior¹⁰ proponíamos una cierta periodización de la participación social en el Ecuador. La idea subyacente era que, siendo la participación una forma específica de relacionamiento social entre actores, debía estar fuertemente condicionada por las modificaciones operadas en la sociedad, y por el tránsito entre momentos. Cada período social, de alguna manera, implica la construcción de modos de participación más o menos propios. Esto, en el entendido de que en la caracterización de dichos períodos está incluida la constitución de los actores sociales y políticos y sus mutuas interacciones. Y en el entendido, también, de que dichos períodos no son “cerrados” en relación con los precedentes y los posteriores, sino que existe un conjunto de procesos que se extiende a través de los límites entre un período y otro.

La participación, desde este punto de vista, debía entenderse en un período que abarca los últimos 30 años del siglo y que, seguramente, se extenderá por un tiempo más. En este lapso, el Ecuador ha atravesado una serie de cambios –procesos incompletos, lentos, que llegan a hacer crisis antes de poder completarse–. En este tránsito, ubicábamos tres momentos: el primero, el de los tibios intentos de sustitución de importaciones, encontró fuerza impulsora en los recursos de la exportación petrolera a partir de 1972, y en la propuesta desarrollista del gobierno militar, sobre todo en su primera fase hasta 1974. Un segundo momento se inició en 1979, con el llamado “retorno a la democracia”, y duró mientras duraron las ilusiones de una posible concatenación entre desarrollo económico y modernización política; quiere decir que la crisis económica y su manejo pusieron un pronto punto final a este período, alrededor de 1983-84. El período que le siguió está marcado

10 Ver: Augusto Barrera y Mario Unda: “Participación y sociedad en el Ecuador”; en: Varios Autores: *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática*, Ciudad, Quito, 1998.

por el manejo neoliberal de la crisis económica y por la resistencia social, y se extiende hasta la actualidad.

En las páginas siguientes no pretendemos dar una panorámica acabada de la participación popular (y de las modificaciones operadas en el país) en todos estos años, sino, simplemente, ubicar algunos procesos que nos parecen relevantes.

1. 1972-1979 –El período desarrollista: la sociedad como beneficiaria; la participación como efecto no buscado

El primer período, pues, estuvo fuertemente marcado por el petróleo, especialmente por los recursos que éste inyectó en la economía ecuatoriana. Esto se tradujo en cambios sustanciales en la estructura económica (despliegue de las relaciones de capital), consecuentemente en la estructura social (incremento de los trabajadores asalariados, ensanchamiento de las clases medias, tanto en las ciudades como en el campo), y también en la institucionalidad estatal (nuevas instituciones: sobre todo brazos estatales regionales, económicos, etc.).

A diferencia de otros gobiernos desarrollistas, como el de Velasco Alvarado en el Perú, en el Ecuador no existió el interés estatal de movilizar a la población y concitar su participación organizada. El sujeto de las modificaciones buscadas era el Estado, y la sociedad aparecía como objeto beneficiario de políticas antes que como actores. Pueden haber dos explicaciones: las clases dominantes, especialmente los sectores más pudientes, eran políticamente hostiles al proyecto, que podría modificar las bases del anterior dominio oligárquico; no obstante, resultaron beneficiarias de la acción estatal, pues el desarrollo capitalista se operó desde las clases capitalistas existentes. Por otro lado, las clases subalternas se encontraban, en proceso de reconstitución objetiva, eran tributarias de dos conductas opuestas: la relación particular, clientelar con el estado o el antagonismo: ninguna de las dos podía llevar muy lejos en plan de propuestas participativas.

Esto significa, por una parte, *que las formas tradicionales de participación popular se reiteraban recurriendo a otros mecanismos y a diferentes intermediarios (los partidos políticos se hallaban “en receso”)*; esto, por ejemplo, en la relación con los moradores de los barrios populares urbanos. Mientras que, por otra parte, *las nuevas formas de participación, o la participación de nuevos actores acaecía como subproducto de determinadas acciones desde el Estado o, mejor, de ciertas políticas públicas*; lo cual se expresa con más claridad, quizás, en relación con el movimiento campesino.

Estamos hablando, entonces, de dos procesos coexistentes, aunque sin vinculaciones orgánicas entre ellos: por una parte, los efectos secundarios de las políticas gubernamentales (por ejemplo: la ley de reforma agraria de 1973 obró como un importante estímulo para la organización campesina y su movilización, siendo que, además, podía percibirse como una continuidad o un resultado –hasta cierto punto– de las luchas campesinas por la tierra); por otra parte, las acciones de las organizaciones y sus vínculos (al modo de “sintonías espirituales” y políticas) con una capa de técnicos jóvenes, pudieron convertirse en estímulos de otras políticas que, a su vez, acicatearon el desarrollo de los movimientos (especialmente, también, en relación con las políticas agrarias, como la misma reforma agraria y la creación del Fondo de Desarrollo Rural Marginal –FODERUMA).

En ambos casos, la participación era un resultado no buscado: el gobierno militar de entonces no tenía una política tal, y las organizaciones sociales no se lo planteaban directamente. A pesar de todo, este período parece haber marcado fuertemente a las organizaciones involucradas: por una parte, porque su origen o su fortalecimiento está vinculado a aquella época; por otra parte, porque impregnó el imaginario social de los participantes.

Resulta evidente, entonces, que la participación se circunscribía a la reproducción inmediata de la vida y a los mecanismos colectivos que socializan esos empeños (lo que más arriba ha quedado planteado como “participación social”); pero la participación en la política estaba prácticamente excluida: no solo porque los mecanismos políticos tradicionales (partidos, elecciones) estaban fuera de acción, sino porque tampoco las clases subalternas, sus movimientos y organizaciones, generaban presiones sostenidas en esa dirección.

Expliquémonos un poco. Las movilizaciones campesinas alcanzaron una cierta magnitud nacional —desde ese punto de vista, es una cierta participación política—, se fortalecieron o crearon organizaciones agrarias de segundo y tercer grado, como redes organizativas de un movimiento cuyas acciones estaban vinculadas, como hemos visto, con grandes transformaciones nacionales (la propiedad de la tierra). Sin embargo, pudiera decirse que, en su sentido general, en su relación con el proceso político-social, resultaba más reactivo que proactivo, queriendo significar con esto su carácter en cierto modo dependiente de las iniciativas provenientes desde el Estado. Y es este punto, a nuestro modo de ver, el que marca profundamente el imaginario colectivo.

Ahora bien, la participación en el campo no se reprodujo, sin embargo, en las ciudades. La política de fomento industrial desplegada por el gobierno militar, particularmente en su segunda fase, 1976-79, supuso enfrentamientos con el movimiento sindical, sobre todo a nivel de base: el énfasis en el desarrollo industrial inspiró una serie de decretos que dificultaban la organización y la acción sindical. Pero estos fueron también los años en los que se desarrollaron las primeras acciones generales del movimiento obrero, las huelgas nacionales. La primera de ellas fue casi instrumentada como una acción de respaldo al gobierno asediado por un acuerdo de militares de derecha y los sectores oligárquicos tradicionales. La segunda, una vez desplazada la corriente desarrollista del gobierno militar, se presentó como una acción que enfrentaba la vigencia de la legislación “antiobrera”. Así, pues, la constitución del movimiento sindical como sujeto estuvo siempre marcada por ese dualismo: o la autonomía del movimiento o su funcionamiento como apoyo de las corrientes “progresistas” de los sectores dominantes.

Y respecto a los moradores urbanos, las experiencias fueron muy localizadas, por ejemplo, en Guayaquil¹¹, a partir de la presencia de las fuerzas armadas en los suburbios, o la acción de algunos alcaldes que, en cualquier caso, no duraron mucho tiempo en sus funciones.

Por su lado, las masas de moradores urbanos pobres continuaron reproduciendo la relación tradicional de clientela, territorialmente focalizada en pequeños espacios: el barrio, la cooperativa de vivienda; si acaso, un segmento urbano mayor. Todos los intentos de centralizar la acción de los “pobladores” en organizaciones de segundo y tercer grado fracasaron uno detrás de otro; al mismo tiempo, las viejas federaciones hacía rato ya que estaban “en receso”. De este modo, las experiencias urbanas no alcanzaron nunca el carácter de políticas nacionales, ni desde el Estado, ni desde la acción de las clases populares.

¹¹ Ver, por ejemplo, Raúl Egas: “Análisis del caso de Guayaquil”; en: IEE: *Políticas Estatales y organización popular*, IEE-FEPP, Quito, 1985.

Las movilizaciones de moradores urbanos quedaron circunscritas, la mayoría de las veces, a una demanda parcial, lo que no les permitía empalmar con las demandas de los moradores de otros barrios, aunque la demanda fuera la misma: el mecanismo típico de las reivindicaciones poblacionales. Sin embargo, en 1978, hacia el final del período, cuando la legitimidad del gobierno declinaba rápidamente y la democracia aparecía como una promesa del horizonte cercano, se produjo una intensa movilización popular urbana que duró casi un mes, y que se reprodujo en varias ciudades del país. El motivo: el incremento de los pasajes de transporte público urbano en 40%. Las acciones de protesta involucraron a sectores organizados y no organizados; a organizaciones tradicionales y nuevas (grupos juveniles cristianos, por ejemplo); a diferentes grupos sociales (moradores, estudiantes, obreros). Sin embargo, el movimiento no logró cuajar en la constitución de un actor articulado. En la dinámica de las clases populares urbanas, la confluencia masiva fue una excepción, y sigue siéndolo aún hoy; entre dos confluencias, la dispersión reina.

De cualquier manera, ello nos muestra claramente la doble dimensión de la participación social (que volveremos a encontrar reiteradamente): por un lado, constituida como la acción de grupos particulares aislados, busca insertarse en los mecanismos de “integración” institucionalizada, que aseguran, en épocas “normales”, el acceso a recursos requeridos para la reproducción de la vida. Por otro lado, son capaces de transgredir los mecanismos institucionalizados cuando se convierten en el acto de una multitud compleja y plural que recusa un estado de cosas incapaz de asegurar la prometida igualdad de derechos y de oportunidades.

Entre una cosa y otra, es fácil comprender que la participación fuera un ítem ausente de las reformas legales que se realizaron en aquel tiempo. En cuanto a ella, quedó vigente la visión anterior: por lo general, las menciones son puntuales, periféricas y secundarias. Un buen ejemplo lo encontramos en la ley de régimen municipal, aprobada en 1966: la acción colectiva entendida como un apéndice de la acción institucional del Estado y de las clases políticas. Las juntas parroquiales y los cabildos ampliados se tratan en el capítulo “de los organismos auxiliares del concejo”: participación cautiva, instrumental e instrumentada, no recoge la participación como una función de la representación autónoma de la sociedad, sino de la soberanía del estado sobre sus súbditos¹².

2. 1979-1983 –Los años de la ilusión democrática: la participación como expectativa social y como estrategia para dotar al Estado un rostro de integración

Desde 1979 hasta los primeros años 80, ambas caras de la participación popular se expresaron con igual fuerza. Ya hemos dicho que, al final del período anterior, la democracia se presentaba como un horizonte lleno de promesas: mejorar las condiciones de vida; tomar parte de las decisiones nacionales y de la construcción de la democracia; tener libertad para organizarse y participar. Las expectativas sociales parecieron concordar con la acción estatal, porque, sobre todo en los primeros tiempos, fue explícita la búsqueda de creaciones institucionales de inclusión, es decir, que enmarquen en el Estado la presencia de lo social.

La nueva perspectiva comenzó a funcionar desde el inicio de los regímenes postdictatoriales, cuando el Ministerio de Bienestar Social (MBS) fue separado del Ministerio de Trabajo, y orientado al fomento y la regulación de la organización popular no obrera (cooperativas, comités ba-

¹² Véase: Mario Unda: “La relación entre sociedad civil y sociedad política en los municipios ecuatorianos”; en *Boletín IFEA*, 1988, XVII, No. 1, pp. 225-232.

riales, grupos de mujeres y jóvenes, clubes deportivos; los y las jóvenes promotores y promotoras del Ministerio tuvieron mucho que ver en la constitución, incluso, de Federaciones zonales de barrios populares)... y de las ONG. La expectativa social y la apertura estatal coincidieron para dar por resultado un verdadero florecimiento de la organización popular, especialmente en las principales ciudades¹³.

Pero, además, se crearon oficinas, secretarías y direcciones especializadas en la tramitación de las demandas de mujeres, indígenas y jóvenes: surgieron, entonces, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU, convertida luego en CONAMU, Consejo Nacional de la Mujer), la Dirección Nacional de la Juventud (DNJ), la DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe). Todo ello se tradujo en una legitimación institucional de la acción, la organización y las aspiraciones de amplios grupos sociales, que corría pareja con su legitimación en la conciencia social (en lo cual jugaron un importante papel difusor y orientador los medios de comunicación). Resultaba novedoso que, en algunas de estas instancias, se contemplaba la participación de los sectores sociales involucrados (por ejemplo, en la DINAMU y en la DINEIB).

Esta –si se quiere– “democratización” del Estado empalmaba con los intentos de “modernizar” la política, es decir, de instituir en las prácticas sociales la intermediación de partidos políticos “modernos”, organizados, “ideológicos”, desprovistos de la tradicional relación clientelar y caudillista con la población. Los partidos que surgieron del retorno ya no fueron los mismos que el desarrollismo había puesto “en receso”. Después de la primera elección, que aún trajo resabios del pasado, los electores comenzaron a volcarse hacia los nuevos partidos, que prometían un manejo distinto del Estado y del propio régimen interno de las organizaciones políticas.

Las ansias de participación política se resolvían, así, en una lógica de representación que otorga a los partidos legalizados la exclusividad de la intermediación entre las demandas sociales y el Estado¹⁴. Pero el funcionamiento real del sistema político no llegó a cumplir este sueño. Ocurría que el propio sistema político recobró su antigua alma caudillista y clientelar (aun en los partidos “modernos”), y atrapado en la lógica de la reproducción institucional acabó restaurando la brecha entre la política formal y las aspiraciones de la mayoría de la población: lo cual se hizo patente apenas la crisis económica tocó a las puertas de la casa recién estrenada. De igual manera, en la práctica social, los gremios recuperaron rápidamente –si es que alguna vez perdieron– la representación directa de los intereses particulares de cara a la política y a las instituciones nacionales. Y ese rol político de la representación inmediatamente social de los grupos sociales saltaba a primer plano especialmente en aquellos momentos en que las tensiones y los conflictos se agudizaban.

A pesar de todo (o quizás por el pronto decaimiento de la ilusión en la democracia representativa), la legislación sobre la participación no realizó avances significativos: la pauta vino dada por los frustrados intentos frustrados de aprobar leyes de organizaciones barriales y de participación popular. Por el contrario, aquello que sí se aprobaba parecía ir en la dirección opuesta: las reformas

13 Ver: Jorge García y otros: *Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito*, Informe de investigación, CIUDAD, Quito, 1984; una versión modificada fue publicada al año siguiente: Jorge García: *La organización barrial de Quito*, ILDIS-CIUDAD, 1985; Mario Unda: “La organización barrial entre la democracia y la crisis”; en Luis Verdesoto (comp.): *Movimientos sociales en el Ecuador*, CLACSO-CAAP-CEDIME-IEE-CEPLAES-CIUDAD-ILDIS, Quito, 1986.

14 Véase el discurso de Rodrigo Borja al asumir el gobierno, el 10 de agosto de 1988. Un análisis puede leerse en Mario Unda: *El sujeto popular urbano*, en “Urbanización y políticas en el Ecuador (Fase II)”, T. 3, vol. 8, CIUDAD, Quito, 1990 (Informe de investigación).

a la ley de régimen municipal (1982) eliminaban de plano la elección popular de las juntas parroquiales y restringieron la participación ciudadana en los cabildos ampliados.

El período se cierra igual que el anterior: con una oleada de protestas populares. La democracia incumplió sus promesas y las expectativas sociales no se cumplieron. La crisis y su manejo, el inicio de las políticas neoliberales, se acompañó de una mayor cerrazón del sistema político. Las protestas iniciadas por el movimiento sindical fueron la ocasión para la irrupción de la protesta social masiva, especialmente en las ciudades, y evidenciaron las brechas existentes entre el sistema político, administrador de crisis, y las esperanzas sociales. Los puntos de encuentro de las movilizaciones se multiplicaron y, de modo intermitente, persistieron cerca de un año; aún así, tampoco esta vez la confluencia de las clases subalternas prosperó en un actor consolidado, relativamente estable.

La dualidad de la participación popular, como tendencia a la integración y como tendencia a la resistencia, pasó a mostrar la doble cara de la política: una política que se atrincheró en las instituciones y en sus vínculos, por entonces no tan obvios, con las clases dominantes, una política que se quiere distanciada de lo social inmediato, purificada de contaminaciones “corporativas”, y otra política que es engendrada desde lo social inmediato, con la vaga esperanza de modificar sus vínculos estructurales. En ese entonces, sin embargo, el movimiento no avanzó mucho en esa dirección, pero sería el antecedente de lo que vendría después, con un cuadro de actores ya modificado.

3. 1983 en adelante –El período del desencanto y de los vagos anhelos

El período que se inicia hacia 1983, y que se mantiene hasta la actualidad, ha estado marcado por la crisis que, con diversa intensidad y profundidad, nos ha acompañado desde entonces. Pero si analizamos este período desde la perspectiva de la acción social, diríamos que está atravesado por la tensión entre una integración desencantada a la institucionalidad y la renovación de vagos anhelos de democratización y de mejoramiento de las condiciones de vida; este dilema de la conciencia social está revelando procesos de confrontación que tienen por eje los intentos de implementación del modelo neoliberal.

Las derrotas de las huelgas nacionales (también llamadas por entonces “paros cívicos”) dejaron el camino libre para que la crisis sea tramitada según los lineamientos emanados desde las instituciones financieras internacionales, sobre todo el FMI y el Banco Mundial. Los gobiernos que se sucedieron: Hurtado (1981-84), Febres Cordero (1984-88), Borja (1988-92), Durán Ballén (1992-96), Bucaram (1996-97), Alarcón (1997-98), y Mahuad (desde 1998 hasta, previsiblemente, 2002) se han movido invariablemente en esa dirección, aunque con particularidades, debidas en parte a las modificaciones que ha tenido el propio paradigma neoliberal y a los matices que presenta actualmente.

No ha sido, sin embargo, un período uniforme, de avances lineales. Todo lo contrario: los avances se han combinado con retrocesos, los empeños por imponer el modelo han chocado con resistencias sociales; los ritmos han sido lentos y espasmódicos. Al poner en relación los conflictos sociales sobre un escenario de crisis, podemos distinguir dos momentos dentro del presente período. Un primer momento abarca el tramo 1983-1990. El segundo va desde entonces hasta ahora. Están separados por la recuperación de la capacidad de participación movilizadora de las clases populares y de otros segmentos de la “sociedad civil”.

a. 1983-1990: el desencanto y la participación ausente

En el primer momento, entre 1983 y 1990, la participación se revela por ausencia. La sociedad “procesa” los efectos del cambio de modelo. El mercado interno dejó de ser la preocupación central declarada, y las políticas gubernamentales se dirigieron, ya bajo Hurtado, al mercado externo: comenzaba la “apertura”. Y comenzaban también los “paquetes de ajuste” para reducir el déficit fiscal: reducción y eliminación de subsidios, liberalización de precios.

La legislación comienza a adecuarse a las necesidades del modelo neoliberal, de manera que no hace tanto énfasis en la participación cuanto en la exclusión, es decir, en la reducción de las participaciones hasta entonces establecidas. Febres Cordero intentó eliminar por decreto las elecciones de medio período, mientras que Borja recortó las posibilidades de participación de los trabajadores asalariados.

En consonancia con la nueva situación, es muy poco lo que el Estado ofreció entonces para la participación social reconocida desde la institucionalidad. El gobierno de Hurtado solamente trató de retomar contacto con lo social en las postrimerías de su mandato, aprobando una ley que tornaba obligatorio el aporte de los trabajadores a las organizaciones, aunque no formaran parte de ellas. Participación forzada que no alimentaba socialmente a las organizaciones laborales, pero que recibió su beneplácito por el esperado beneficio económico.

El gobierno de Febres Cordero, caracterizado por su accionar represivo, tuvo poco que ver con ofertas institucionales de participación, ni siquiera desde una óptica populista. Por el contrario, desde el comienzo de su gobierno utilizó a discreción un mecanismo legal que le permitía al gobierno intervenir las cooperativas de vivienda. De esta manera, comenzó a liquidar la organización inicial de cooperativas grandes que tuvieron en el pasado un peso movilizador importante en Quito –aun cuando su quiebra fue facilitada por las propias limitaciones de sus grupos dirigenciales¹⁵. A la participación forzada se añadió la participación expropiada y tutelada. Pero si estos mecanismos no generaron protestas no fue solamente por el ambiente social atemorizado que caracterizó la primera mitad del gobierno de Febres, sino porque los interventores lograron legitimarse utilizando sobre todo la entrega de títulos de propiedad, represada por anteriores dirigencias.

Mientras tanto, fruto de la derrota y de la crisis, la participación de la población se retrotrae a la reproducción de las condiciones de vida. Esta ausencia de participación en espacios públicos fue reemplazada por la transferencia de la capacidad participativa hacia líderes caudillistas, como Vargas Pazzos, que encarnaba también la necesidad de romper el miedo: el general retirado inició su carrera política con un alzamiento contra Febres Cordero, de quien había sido comandante general de la fuerza aérea y compadre. A las formas forzadas y expropiadas de la participación, ahora se sumaba también la participación desplazada.

El gobierno de Borja tuvo, finalmente, una conducta aparentemente doble respecto a la participación. Por un lado, a inicios de su gestión, implementó la campaña de alfabetización, mecanismo típico de integración social, que contó además con un impulso de movilización respecto de ciertos sectores sociales: intelectuales y técnicos, pero, sobre todo, estudiantes secundarios, a quienes, como requisito de graduación, se les cambió la tesis por la alfabetización de al menos cinco personas.

¹⁵ Ver, por ejemplo: Gonzalo Bravo: *Movimientos sociales urbanos en Quito. El caso del Comité del Pueblo*, Tesis de doctorado, FLACSO, Quito, 1980.

Sin embargo, fue su único intento de estimular la participación movilizada. El cuidado de los niños fue otra de sus políticas sociales publicitadas. Tenía un elemento de participación, pues los padres debían organizarse para obtener el servicio, a cargo, además, de una “madre cuidadora”, preferentemente moradora del mismo barrio popular. Esta participación, no obstante, procuró crear redes organizativas paralelas a las existentes, desligitamándolas aún más. Una participación, en fin, creada ad hoc para su propia oferta.

Al mismo tiempo, se limitaba la participación de otros actores. Quizás el mejor ejemplo sea la reforma a la legislación laboral que recortó drásticamente la posibilidad de formar sindicatos y la acción de los trabajadores sindicalizados. Si bien estas reformas se derivan directamente del programa neoliberal, tienen efectos específicos en el Ecuador, pues el movimiento sindical había jugado el papel de eje de las confluencias y articulaciones posibles de la movilización popular. Luego, se trata de un golpe a la participación de contestación.

La participación se vincula así con la conformación de un set de actores cuya participación se organiza, y se complementa con la exclusión factualmente explícita (ya que no siempre en el discurso) de otros. Participación modelada, entonces.

Hasta ese momento, como estamos viendo, la participación aparece claramente como una función (integradora o excluyente) de la institucionalidad, es decir, de las clases dirigentes. Pero eso comenzaría a modificarse, sorpresivamente, con el levantamiento indígena de 1990, que inaugura el segundo momento de este último período que estamos considerando.

b. Desde 1990: la participación demediada¹⁶

A partir de 1990, la participación vuelve a desdoblarse, aunque en un principio siguen llenando el escenario todas esas formas de participación dirigida, de modelación heterónoma de los agentes sociales. Desde el gobierno de Durán Ballén, los proyectos del FISE (Fondos de Inversión Social de Emergencia) juegan ese papel al fortalecer la metamorfosis de las demandas sociales en proyectos de desarrollo¹⁷; pero, sobre todo, al modificar los parámetros bajo los cuales se procesa “legítimamente” la relación entre la sociedad carenciada y los recursos que pueden solventar las carencias.

Esta utilización de la forma “proyecto” puede fácilmente empalmar con una práctica social que se iba extendiendo desde antes gracias a la intermediación de las ONGs. Pero no fue la única vía de expansión: también reforzaba esta tendencia lo que se iba imponiendo como descentralización, las nuevas relaciones entre el Estado central y los municipios —empujadas por los créditos del BE-DE, Banco Ecuatoriano de Desarrollo, luego Banco del Estado—, que exigía modificar las relaciones entre los municipios y la población gracias al simple mecanismo de los créditos reembolsables.

En la nueva visión, la participación dejaba de ser “reivindicativa” y se convertía en “responsable” por los gastos de los servicios públicos, “asociada” a la acción municipal. Al mismo tiempo, el ámbito de la participación buscada desde la institucionalidad se acota territorialmente, se “focali-

¹⁶ Aludimos, obviamente, a la novela de Ítalo Calvino: *El vizconde demediado*.

¹⁷ Ver: Mario Unda y Andrea Carrión: *Fondos de Inversión Social de Emergencia. El caso del FISE en el Ecuador*. Informe final de investigación. Ciudad, Quito, 1996. Una versión resumida se incluye en este trabajo.

za” en lo local, mejor aún: en lo microlocal. Nuevamente, este movimiento empalmaba con tendencias que ya venían empujándose desde la práctica social de los “proyectos de desarrollo”, por lo tanto, desde las ONGs, y desde las propias organizaciones sociales, cuyo horizonte de reivindicaciones inmediatas es inseparable del localismo.

No obstante, no debe extremarse su significado ni la novedad que representa: pues la mayor parte de demandas continúan transcurriendo los canales tradicionales. El efecto es, sobre todo, ideológico y normativo; ejemplarizador, si se quiere.

En este período, las principales modificaciones institucionales estuvieron volcadas a adecuar el aparato estatal con los requerimientos de las nuevas políticas neoliberales. Quizás lo más importante se haya operado en el gobierno de Durán Ballén: la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), a cargo de las privatizaciones y de las transformaciones en el aparato de Estado; la creación del FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) como dependencia directa de la presidencia de la república, etc.

También fue desde el gobierno de Durán Ballén que la legislación comenzó a tomar mayor interés por la participación. Hay que decir que no fue algo automático: las primeras apariciones de la participación en la norma legal se asemejaba más a un pretexto, a una búsqueda de justificación. Pero traía novedades. Sobre todo su anclaje territorializado en lo “local”. No en vano la participación aparece en primera instancia en leyes que tienen que ver con la descentralización (o que, por lo menos, lo pretenden).

Se aprueban así, en rápida sucesión, la ley de modernización del Estado (1993), la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), y la ley de descentralización y participación social (1997)¹⁸. Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación, y en cada una de ellas hay una lectura particular de la participación y de su rol como parte de la relación entre Estado y sociedad. Cada una, finalmente, resalta unos sujetos deseables y permisibles, al tiempo que pone en segundo plano o silencia otros.

En la ley de modernización, la participación es invocada en los “principios” y las “finalidades”: “coparticipación en la gestión pública”, cuyos actores serían “el sector privado y los sectores comunitarios”. Pero, cuando los principios y las finalidades quedan atrás, “los sectores comunitarios” desaparecen como por arte de magia y emerge, solitaria, “la iniciativa privada”. A fin de cuentas, la ley se proponía por sobre todo posibilitar y urgir las privatizaciones: establecer el marco jurídico para que ellas se vuelvan legalmente posibles, como exigía por entonces el Banco Mundial. De modo que el sujeto buscado de la participación deseada es el capital privado apropiándose del capital público.

No es, con todo, el único sujeto. En seguida vienen “los gobiernos seccionales”, beneficiarios de la descentralización. Sin embargo, en este primer acercamiento, la descentralización tampoco tuvo mucha fortuna, ni siquiera en su figura disminuida de descentralización administrativa: en asuntos de reorganización institucional del Estado, el énfasis se puso en la desconcentración y en la racionalización administrativa.

18 Retomamos aquí lo expuesto en A. Barrera y M. Unda, ob. cit., pp. 29 y ss.

También la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, ubica la participación entre sus "finalidades". La "participación de la comunidad" se busca "en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades", "en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios".

Participación acotada por lado y lado: de una parte, porque se remite a las obras y a los servicios; de otra parte, porque tiene límites claros: financiamiento, ejecución, mantenimiento; además, porque queda limitada y reducida al barrio. La ciudad y el distrito, así como sus respectivos gobiernos, no son materia de participación.

Dígame finalmente que, para ser realizada, la participación habrá de esperar a las ordenanzas. Lo que no debe verse sólo desde el lado negativo: semejante ausencia abre un campo para la creatividad y para las propuestas. No ha sido el caso, pero la posibilidad continúa abierta¹⁹.

Las mayores novedades en este campo, y en esta línea, fueron aportadas por la ley de descentralización. Como las anteriores, incluye entre sus finalidades la de "fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública". Además, ofrece una definición más amplia y precisa de la participación: "es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país".

Pero, nuevamente, la participación invocada sufre reducciones: por un lado, a los ámbitos territoriales y funcionales de los gobiernos seccionales; por otro lado, a los actores barriales tradicionales (comités, asociaciones); además, a una visión limitada y estrecha de los actores que reconoce (sólo visibiliza a los que tienen reconocimiento jurídico); finalmente, porque las atribuciones reconocidas se quedan cortas frente a la amplitud de la definición inicial.

Aún así, presenta una novedad adicional: reconoce participaciones específicas de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros que van más allá de las previstas para las organizaciones barriales.

Con todo y eso, estas leyes, sobre todo la de Distrito Metropolitano y de descentralización, fueron recibidas con expectativas en amplios sectores de líderes sociales. El reconocimiento, la integración, son, de cualquier manera, una de las manifestaciones posibles de la participación buscada, es decir, de la democratización anhelada.

En esta época se operaron cambios también en la legislación referida a la participación política. Sobre todo al permitirse la inscripción de candidatos y listas "independientes", es decir, sin necesidad de que estén afiliados y apadrinados por un partido político reconocido legalmente. Esta reforma, aprobada a mediados de la década, permitió inmediatamente la participación política autónoma de un conjunto amplio de movimientos sociales.

Pero entonces entramos ya en el otro significado social de la participación: la autorrepresentación de los sujetos: la sociedad que se moviliza, desde sí misma, desde sus intereses y percepciones. Este nuevo sentido es el que marca la última mitad de la década de los 90. No porque haya reem-

¹⁹ El único ejemplo "en positivo" que conocemos es la propuesta de "gobierno comunitario" desarrollada por la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito; allí se pretende ampliar el campo de actividad de las organizaciones barriales hacia la gestión local, una suerte de espacio intermedio entre el barrio y el Municipio.

plazado el anteriormente citado, sino porque viene a transgredirlo mediante sucesivas irrupciones inesperadas.

En realidad, el levantamiento indígena de 1990 no modificó, por sí mismo, las cosas; pero mostró que la sociedad no estaba desmovilizada ni simplemente “integrada” en los marcos ofrecidos por el Estado. Fue un punto de referencia, más o menos lejano, más o menos cercano, que evidenciaba que la sociedad podía optar por otros destinos. En el resto del mundo subalterno, las acciones sociales continuaron siendo dispersas y parciales, aun en el caso de los trabajadores públicos en resistencia contra las privatizaciones y el achique del Estado.

Con todo, se generó una nueva situación con fuertes impactos en la conciencia social: especialmente, una disputa por la legitimidad de las formas de participación. Deslegitimación desde el poder (la movilización y las luchas sociales). Legitimación desde el poder (exclusivamente una participación orientada a llenar funcionalmente las ausencias de la acción estatal, momento pues de la privatización). Y, sin embargo, una religitimación de la movilización y de la lucha que surge espontáneamente de la autoactividad de masas.

En este marco, las demandas sociales encontraron en la participación política la posibilidad de superar la dispersión reivindicativa. Esto ocurrió especialmente alrededor de dos acontecimientos: la consulta popular de noviembre de 1995 y las elecciones de 1996. En esos momentos la participación política fue la ocasión para la unificación social en la resistencia a la implementación del modelo neoliberal (la consulta popular rechazó 11 preguntas que pretendían acelerar la implantación de las políticas neoliberales), en la autorrepresentación política y en los anhelos, aun vagos, de democratización (que se expresaron en la campaña electoral de 1996, con el apareamiento del movimiento Pachakutik-Nuevo País).

En el primer caso, la participación política se dio básicamente en las urnas, pues la campaña previa concitó poca presencia masiva. En cambio, la campaña electoral de 1996 fue la ocasión para formas movilizadas de participación: la política, de alguna manera, fue devuelta a las calles, recuperada para la acción social, cuando las tendencias predominantes la encapsulaban en la medios y en la individualización del votante.

Pero, a partir de esta forma de participación política, queda redefinida también la participación ciudadana en la gestión local. En lo fundamental, se buscan maneras de democratizar la gestión, volviéndola más participativa. Se intentan varias formas, que tratan de ir más allá de las participaciones puntuales: parlamentos cantonales (como en Bolívar, Guamote o Cotacachi), instancias de organización y participación (como en Chordeleg para la juventud), etc. A pesar de ser experiencias aún iniciales, dan pistas en firme sobre lo que pudieran ser formas distintas de gestión local.

A nuestro modo de ver, quizás lo más llamativo sea que esta participación en la gestión local —de todos modos presente desde los inicios del período “democrático”—, así como la participación en proyectos de desarrollo, intenta ser redefinida desde la dinámica de sujetos en proceso de afirmación.

Esto porque la participación se encuentra, grosso modo, con dos tipos de espacios diferentes: aquellos que surgen de la autoactividad de la multitud²⁰, y los mecanismos institucionales abiertos por la oferta del sistema. Opera entonces el intento de refuncionalizarlos a la lógica afirmativa de los sujetos.

20 Toni Negri: *El poder constituyente*, Icaria, Madrid, 1995.

(Dígase, entre paréntesis, que esto revela la existencia de dos tipos distintos de “coyuntura democrática”²¹: las aperturas de integración y legitimación impulsadas desde las clases dirigentes, y las brechas abiertas por la irrupción de resistencia de la multitud contra ese proyecto.)

La movilización masiva como forma de participación política volvió a presentarse en febrero de 1997, cuando las más grandes manifestaciones de masas habidas en el último medio siglo terminaron con el gobierno de Abdalá Bucaram. La participación directa de la población en la acción social dejó ver, entonces, las líneas posibles de desarrollo de los vagos anhelos democráticos que animan al pueblo. El pueblo, finalmente, aspira a recuperar para sí la condición de soberano de la democracia, que le ha sido expropiada por el Estado y por los grupos de poder: es el pueblo movilizad, autoorganizado, el que –en circunstancias específicas– revoca el mandato del presidente, depone y nombra autoridades, impulsa procesos de reforma política.

La participación rebasa los límites de lo microlocal y de la reivindicación gremial inmediata. Se vuelca sobre lo general, sobre el manejo de la economía y sobre la construcción de la democracia (y, más allá, recupera lo social como origen de lo político, superando los límites artificiales impuesto desde el ordenamiento).

En 1999, en marzo y julio, vuelven a repetirse fuertes movilizaciones sociales, básicamente con los mismos ejes de las anteriores. Resulta interesante notar cómo la participación movilizad va reconstruyendo las fronteras del pueblo como sujeto, mostrando cómo diferentes sectores se encuentran en la acción social, y cómo tienden lazos de “sintonía espiritual” entre ellos (lo que se demostró palpablemente con el recibimiento ofrecido por los moradores pobres de Quito a la marcha indígena que avanzaba sobre la capital).

Si las dinámicas reivindicativas parciales acotan y focalizan territorial y socialmente la acción social, y por lo tanto, también a los actores, la movilización generalizada posibilita los encuentros y el descubrimiento de afinidades ocultas, es decir, muestra la constitución de la multitud como sujeto plural y complejo. Esto es propio de la participación movilizad, que recupera la política desde lo social; lo que quiere decir que sólo existe mientras ella se mantiene. Y esto significa que conviven dos ámbitos de constitución de los sujetos que participan: el ámbito de la particularidad acotada a los espacios permitidos y a los roles asignados, y el ámbito de la multitud que se expande por medio de su autoactividad.

Esta dualidad de la participación acabó reflejándose en la legislación. La movilización social de febrero de 1997 exigió y consiguió el llamado a una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución. Este fue un momento de amplia participación. Innúmeras organizaciones llegaron hasta el recinto de la Asamblea para exponer sus aspiraciones: la mayoría hacía énfasis en la participación; y mucho de ello fue recogido en el texto finalmente aprobado, que entró en vigencia en agosto de 1998.

Pero la constitución no fue solamente el fruto de la avanzada de la participación movilizad; fue también el resultado de la presión de los grupos dominantes por dotarse de un marco jurídico que cobije las reformas neoliberales. Por lo tanto, así como tiene participación, tiene exclusión: el reforzamiento del ejecutivo, cada vez sujeto de menos controles (más *i-rresponsable*, por lo tanto);

21 Retomamos el concepto de Filemón Escóbar en *Testimonio de un militante obrero*, Hisbol, La Paz, 1984.

la eliminación de las elecciones de medio período, para dar estabilidad a la acción de los gobiernos. Ello coincide con reformas legales aprobadas entonces en el Congreso, como la modificación de las normas de reparto de los puestos de elección popular, en todos los casos para concentrar los elegidos en pocos partidos.

Dicho esto, veamos cómo la participación fue incluida en el texto de la nueva constitución ²². No se ofrece allí (a diferencia de la ley de descentralización, por ejemplo), ninguna definición explícita de participación. Pero no la ha necesitado para realizar el mayor despliegue de participación que se ha visto en la legislación reciente.

La participación es parte de los derechos políticos, económicos, individuales y colectivos. Los derechos mismos han sido ampliados, en cantidad y en calidad, con el reconocimiento de derechos colectivos, de derechos de sectores sociales específicos: indígenas y negros, mujeres y jóvenes y niños, discapacitados y usuarios. La participación en la vida política se amplía grandemente: de elegir y ser elegidos, se pasa a iniciativas de ley, a controlar a los funcionarios, a revocar el mandato de los elegidos (pero, cuidado: sólo en los ámbitos locales), a exigir que los funcionarios y los ofertores de servicios (públicos o privados), asuman las responsabilidades de sus actos, si estos dañan o afectan a la gente.

La participación es componente central de todos estos aspectos, pero lo es también de ciertas reformulaciones de la institucionalidad estatal. Se proponen "sistemas nacionales" de planificación, de salud, de educación, de cultura, de atención a la niñez, la adolescencia y la juventud. En cada uno de ellos, la participación aparece como aspecto de importancia.

En consecuencia, la ciudadanía resulta ampliada, y no solamente por la formalidad de reconocer ciudadanos a todos los nacionales, sin distinción de raza, credo, creencia, sexo o edad. No extraña, entonces, que muchos actores sociales se hayan entusiasmado con los derechos incorporados en la Constitución, más aún cuando esa propia incorporación ha sido fruto de la participación de esos sectores, proponiendo, presionando, cabildeando en la Asamblea que redactó el texto constitucional²³.

En resumen: de un tiempo ha esta parte, se ha tratado mucho más de la participación en las leyes, y el sentido que se le ha ido asignando se ha modificado. En un primer momento, la participación es anexa a lo institucional, condicionada, controlada. Luego comienza a ser tenida en cuenta, aunque de modo casi declamativo, sin sustancia ni correlatos con la aplicabilidad de lo dicho. Aparece, además, vinculada a las reformas neoliberales, a la privatización: la participación de los capitales en los negocios que venía manejando el Estado. Después, se la reconoce en su mayor amplitud, aunque se la limita a los espacios locales (microlocales, de preferencia). Por fin, se nos viene ligada a los derechos, ellos mismos ampliados

Al terminar este rápido recorrido, quisiéramos resaltar dos aspectos: por un lado, que hay dos sujetos sociales que se están conformando, dos sentidos del sujeto en pugna por legitimarse socialmente y por llenar las orientaciones de la acción social: el sujeto-sujetado, y el sujeto autónomo. Por otro lado que, en consecuencia, *la participación es un campo de disputa de sentidos*.

²² Nuevamente, retomamos acá lo ya expuesto en A. Barrera y M. Unda, cit.

²³ Al respecto, puede leerse Alejandro Moreano y otros: *La nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos*, CIUDAD, Quito, 1998.

4. Retomando y concluyendo

Hemos pretendido mostrar en este artículo un conjunto básico de ideas:

- Que en el Ecuador la participación social se ha presentado –más allá de los discursos– como dos movimientos que coinciden en el tiempo y, de alguna manera, en el espacio; pero que tienen, en su desenvolvimiento, sentidos diferentes (si es que no antagónicos).

- Por un lado, procesos de integración en el orden social establecido (que, por las características específicas del desarrollo político social en el país, aparecen como integración en el reconocimiento estatal y en la propia institucionalidad estatal). Este movimiento da por resultado la construcción de agentes subalternos de las relaciones sociales dominantes; sin embargo, está siempre co-determinado por los procesos excluyentes que dimanen de esas mismas relaciones sociales, lo que dificulta la plena interiorización de la integración subordinada.

- Por otro lado, procesos de actividad (relativamente) autónoma desde los intereses específicos de los actores subalternos. Estos movimientos se producen dentro del orden establecido (o en los intersticios, donde no llega la acción de las clases dominantes y de su institucionalidad), y *tiende a* la constitución de sujetos con capacidad de promover propuestas societales alternativas. Sin embargo, están siempre determinados por las iniciativas de las clases dominantes y por los cambiantes momentos de sus propios desenvolvimientos y autoafirmaciones.

- Que estos movimientos, aun siendo divergentes, coexisten en los procesos concretos de conformación de los actores sociales reales. Esto significa que los actores que son conformados por (entre otras cosas) las prácticas participativas no son plenamente autónomos, pero tampoco son plenamente integrados. De esta manera, sus comportamientos variables –que oscilan entre lo uno y lo otro– no hacen más que reflejar el carácter contradictorio de su propia constitución como actores sociales específicos.
- En consecuencia, podemos distinguir participaciones inducidas por la apertura de espacios, participaciones logradas en espacios permitidos y participaciones autónomas que buscan la generación de sus propios espacios.
- Que, en tanto no se contesta la globalidad del orden social, los procesos de constitución de actores transcurren normalmente dentro de los linderos ofrecidos por los movimientos de integración. Son justamente estas fronteras las que establecen los ámbitos y los límites en que se desenvuelven las prácticas sociales concretas de participación.
- Que, entonces, la participación es un espacio de encuentro conflictivo de lógicas sociales potencialmente excluyentes y, en consecuencia, un ámbito de disputa de los sentidos del desarrollo social.
- Que –siendo así– la participación, en tanto prácticas sociales específicas, ligadas a proyectos sociales determinados (explícitos o no) ha tenido un devenir proveniente del encuentro (o de la falta de encuentro) entre las propuestas de integración social y los movimientos (relativamente) autónomos de sujetos sociales en constitución.



CAPITULO III

Revisando lo que se ha dicho de la participación en el Ecuador durante los años 90 del siglo 20

MARIO UNDA

Contenido

1. 1990-1992: la democracia y la descentralización
2. 1993-1994: los actores
3. 1995: la multiplicación de los panes
4. 1996: gobernabilidad, descentralización y actores sociales
5. 1997: la irrupción de la sociedad

1. 1990-1992: la democracia y la descentralización

Iniciando la década, se discute la participación en relación con la ciudadanía y con la democracia. El sueño del retorno a la democracia, abierto a fines de los 70, se ha convertido, una década después, en “la democracia esquivada”²⁴. No es mucho lo que se dice respecto a la relación economía-política²⁵, pues la tendencia parece ser autonomizar el análisis político de las vicisitudes económicas. En realidad, esto ocurre más en los discursos académicos, porque en la práctica política, ya comienza a remarcar la preocupación de que la crisis afecte la institucionalidad democrática.

Así, la participación puede ser vista desde dos ángulos: como un componente de la democracia, o como un obstáculo para ella. Lo primero quizás no requiera mayor explicación, pero lo segundo tiene, a su vez, dos versiones: en la una es evidente una lectura conservadora de la gobernabilidad (demandas sociales que exceden la capacidad de respuesta de los gobiernos)²⁶; en la otra, la par-

24 Tal el título de una publicación que reúne artículos de Amparo Menéndez-Carrión, Alberto Acosta, Galo Chiriboga, León Roldós, José Sánchez-Parga y Gaitán Villavicencio. Ver: en A. Menéndez Carrión y otros: *Ecuador: la democracia esquivada*, ILDIS-UNESCO-CERG, Quito, 1991.

25 Uno de los pocos que reflexionan en este sentido es Alberto Acosta (ver: “Democracia versus política de ajuste. El dilema de los 80”; en: A. Menéndez Carrión y otros: *Ecuador: la democracia esquivada*, cit.: “...las políticas de ajuste”, dice, “limitan las tendencias democráticas, cuya vigencia seguirá siendo esgrimida para ahondar aún más el ajuste”).

26 Un par de años más adelante, esta posición será asumida por Oswaldo Hurtado, y dará lugar a una propuesta de reformas políticas que marcarán el imaginario político hegemónico.

ticipación aparece como característica de modelos de sociedad “comunales”, en oposición a sociedades “sociales”, basadas en el desarrollo de la representación²⁷.

Esta discusión fue central en años venideros. La agenda liberal había puesto al orden del día la reforma del estado, pero centrada fundamentalmente en su achicamiento (privatizaciones, desinversiones, recortes del gasto, etc.) y de su “racionalización administrativa”; algunas transformaciones se estaban dando ya en la política, y pronto se darían también en la legislación: en ambos casos con ese mismo sentido. Mientras tanto, una corriente significativa del pensamiento social pugna por dotarle de otros sentidos a esa reforma. Se pensaba en un “estado participativo” para el cual “la generación de ciudadanía [... sea] un elemento central de la refundación democrática”: la “precariedad democrática” sólo podría ser subsanada por la vía de los consensos, y estos requieren el involucramiento de la ciudadanía en las discusiones y -de alguna manera- en la toma de decisiones. Esta participación permitiría superar la ciudadanía pasiva en la que se cae “por una participación ocasional [...] en la generación de autoridades”²⁸.

Pero los debates sociales tenían como gran telón de fondo reformas que se estaban dando en la economía (y, dentro de ellas, en la relación entre Estado y economía): las privatizaciones en primer plano. Es significativo que la privatización fuera presentada también como relativa a la participación: la participación del capital privado en las actividades económicas hasta entonces exclusivas del Estado, e incluso en las propias empresas estatales²⁹; significativo, porque las leyes que se irían a aprobar en seguida vuelven a recoger el tema con los mismos presupuestos. Pero la discusión académica de algún modo soslayó esta variante.

En este tiempo, adicionalmente, sigue siendo importante el tratamiento dado al tema de la participación en los textos relacionados con el municipalismo, básicamente en torno a dos ejes: participación de género, en tanto análisis del accionar de las mujeres involucradas en la gestión municipal tras haber sido electas, y el papel de la participación comunitaria en la modernización municipal (por ejemplo, a través de “planeaciones participativas”). La participación aparece acá como elemento democratizador, en tanto los actores se involucran en las acciones de entes gubernativos de distinto nivel, con especial énfasis en los de ámbito local³⁰.

Finalmente, la participación es vista desde la práctica de sectores sociales organizados, tanto rurales como urbanos. En el primer caso se analiza, por un lado, la experiencia económica de las organizaciones campesinas de segundo grado, y su relación con la constitución de un movimiento social, y, por otro lado, el levantamiento indígena de 1990, esto último desde distintos ángulos, como la participación de la mujer, vista en función de “nuevas concepciones y formas de hacer política que han puesto en marcha las mujeres indígenas” (“convocantes y movilizadoras”) y “la legitimidad de su representación”³¹. Respecto a los sectores populares urbanos, se continúa la lí-

27 Sánchez-Parga: “La sociedad contra sí misma, o porqué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables”; en A. Menéndez-Carrión: *Ecuador, la democracia esquivada*, cit.

28 [Robinson Pérez]: *Reforma del Estado en el Ecuador. Alternativas para el cambio institucional*, Ecuador Siglo XXI, CONADE-GTZ, Quito, 1992.

29 Ver: Francisco Rosales Ramos: “Privatizaciones”; en *Ecuador Debate* 25, abril de 1992, pp. 57-62.

30 VV.AA.: *De la mujer al género: democratización municipal y nuevas perspectivas de desarrollo local*, IULA/CELCADEL-USAID, Quito, 1992. VV.AA.: *Modernización municipal: planeación participativa, organización social y la movilización comunitaria*, IULA/CELCADEL-USAID, Quito, 1992.

31 Paola Sylva Charvet: *La organización rural en el Ecuador*, CEPP-Abya Yala, Quito, 1991; Rocío Rosero (Coord.): *Protagonismo de la mujer en el levantamiento indígena*, Friedrich Naumann-Stiftung-Red de Educación Popular entre Mujeres, Quito, 1992

nea de “planificaciones participativas”, pero, además, se enfatiza la constitución de sujetos, como parte de los procesos participativos³².

Hay que reconocer en este punto, dos variantes en la comprensión de los procesos participativos, según las lecturas se realicen desde instituciones oficiales o desde las organizaciones (directamente o asumiendo los respectivos puntos de vista): si es desde las instituciones, se trata de que la participación se integre en los procesos específicos del quehacer gubernativo (o, con más precisión, en algunas de sus fases; lo propio que ocurre al analizar la participación popular desde la perspectiva de los proyectos de desarrollo). Si se la mira desde las organizaciones, el énfasis es el fortalecimiento de esos actores. Pero, en ambos casos, pueden resaltar acercamientos diversos: para algunos, la constitución de sujetos se da por sentada (o, en cualquier caso, no es una pregunta relevante); para otros, los sujetos no están necesariamente preconstituidos al momento de iniciarse una relación que involucra participaciones.

2. 1993-1994: los actores

En 1993, encontramos que la participación es abordada desde cuatro temas centrales: la política, los municipios, la problemática de género y la cuestión indígena. En la política, dos temáticas ocupan a los investigadores: la democracia, cada vez con más énfasis en la gobernabilidad, vista tanto como atributo (deseable) de los gobiernos, cuanto desde “el desinterés ciudadano por la política”³³; y las políticas sociales, enfrentadas a la reducción del Estado: aquí, la participación es componente de modelos alternativos, y también aparente solución para las dificultades de las acciones estatales.

Los textos que se avienen a la problemática de género abordan la participación como inserción de la mujer en la política y en las políticas, así como en los proyectos de desarrollo³⁴. La participación se toma como una realidad que ha sido invisibilizada, pero también como acciones (sociales, políticas) desplegadas para superar dicha invisibilización y para modificar la realidad social que la ha generado.

Los textos sobre gobiernos locales enfatizan ya en las metodologías y los instrumentos para incorporar “la participación de la comunidad” en una gestión municipal orientada al desarrollo local. Los énfasis son ya conocidos: “Si el Municipio provee los servicios y obras que la comunidad necesita, ésta contribuirá activamente a financiarlos, así como participará en el gobierno para programarlos y definir su ejecución”. La “escasez de recursos convencionales” es el factor que obliga a estos planteamientos³⁵. No está de más recordar que algunos nuevos cuerpos legales aprobados por entonces (por ejemplo, la Ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito) traen exactamente la misma visión de la participación.

32 CIUDAD-Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito: *Plan de desarrollo vecinal de los barrios populares del Noroccidente de Quito*, CIUDAD, Quito, 1992.

33 El número 30 de Ecuador Debate (diciembre de 1993), por ejemplo, tiene por tema central, justamente, “gobernabilidad y democracia”.

34 *Jaque al rey. Memorias del taller “Participación política de la mujer”*, DGIS-REPEM, Quito, 1993. También: *Propuestas de la DINAMU para incorporar la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo 1993*, fotocopia.

35 Jaime Valenzuela: *La participación de la comunidad y el apoyo a la producción local: nuevas tareas del Municipio*, IULA/CELCADEL, Quito, 1993.

Pero también hay importantes reflexiones alrededor de la cuestión indígena: se habla, claramente, de un actor específico que desarrolla un “proyecto de sociedad”. La participación, aquí, es inseparable de la constitución histórica de un sujeto que llega a formular “propuestas innovadoras” de organización y de relaciones sociales con valores propios³⁶.

Las temáticas que se discutieron en 1994 fueron sustancialmente las mismas, pero nos encontramos una mayor presencia de autorreflexiones de actores sociales. La participación refuerza su presencia como tema central de los discursos oficiales (u oficiosos), respecto tanto a las políticas públicas del gobierno central, cuanto a las políticas de los gobiernos locales. Desde el municipalismo, la participación se ve como una necesidad que se desprende, básicamente, de la preocupación causada en las autoridades por las brechas existentes entre demandas sociales y recursos municipales³⁷. Respecto al Estado central, la participación es vista como responsabilidades compartidas entre el gobierno y la “sociedad civil”, sobre todo en cuanto a la ejecución y financiamiento de políticas sociales³⁸.

Los debates académicos sobre la política siguen centrados en la gobernabilidad. La participación es puede coadyuvar a lograrla³⁹, pero también es una preocupación, cuando la ciudadanía cae en la apatía o se encauza hacia el populismo⁴⁰.

Respecto al discurso de los actores, sigue ocupando un lugar importante la reflexión de las mujeres, una parte centrada en su participación en los gobiernos locales⁴¹: en este campo no se presentan mayores novedades, y la lógica argumentativa sigue las pautas ya señaladas. Pero otra parte de la reflexión se centraba en la preparación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing. Aquí, la participación sigue siendo vista como visibilización de la problemática de género, presencia en espacios anteriormente de exclusividad masculina, acciones para enfrentar las problemáticas visibilizadas o para potenciar la presencia en espacios públicos; pero se explicita que

36 Por ejemplo: Galo Ramón Valarezo: *El regreso de los runas*, COMUNIDEC-Fundación Interamericana, Quito, 1993.

37 El 1 y 2 de septiembre de 1994 se desarrolló en Quito el Encuentro de ciudades capitales andinas sobre *acción municipal en barrios marginales*, organizado por la Unión de Ciudades Capitales de Latinoamérica. En su discurso, el entonces alcalde de Quito, Jamil Mahuad, dijo: “[...] por cada 10 dólares que la población demandaba en obras, nosotros teníamos un dólar para atenderlas. Cómo proceder? Lo primero es actuar con absoluta franqueza y aplicar nuestra creencia en la participación popular. Hay que involucrar a la población en la priorización de necesidades, en la planificación de las obras, en la ejecución y, cuando es posible, también en su fiscalización”. (*Memoria del Encuentro de ciudades capitales andinas sobre acción municipal en barrios marginales*, UCCI, Quito, 1994)

38 Ver: Foro de la Ciudadanía (org.): *Un buen gobierno para el desarrollo humano. Documentos de trabajo*; Foro de la Ciudadanía-Esquel, Quito, julio de 1994. El texto de Mauricio García, por ejemplo, enfatiza que “En el caso de las organizaciones gremiales, populares, sindicales, etc., esto supone no limitarse a demandar servicios sociales, sino participar en la búsqueda de soluciones a su escasez y calidad. Respecto a la empresa privada [...] su responsabilidad debe dirigirse a producir honrada y eficientemente, creando fuentes de empleo, pagando sus impuestos y garantizando los derechos del consumidor. [...] los ricos podrían financiar instituciones filantrópicas destinadas al desarrollo social y científico del país”.

39 César Verduga: “Gobernabilidad sin gobierno. El laberinto del 93”; en *Ecuador Debate* 31, abril de 1994, pp. 154-163.

40 Esas preocupaciones son recogidas en el tema central de la revista *Ecuador Debate* 32, agosto de 1994, publicada después de las elecciones de medio período realizadas ese año. Ver, sobre todo, los artículos de Carlos de la Torre: “Las imágenes contradictorias de Abdalá: discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992” (pp. 54-64); de José Sánchez-Parga: “La política sin ‘centro’ y el centro sin sociedad” (pp.65-75); de Jorge León: “Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994” (pp. 76-89); y de Hernán Ibarra: “Desregulación de la política y elecciones” (pp.90-100).

41 Ver: Patricia Palacios: “Cuando las mujeres son concejalas”; en *Ecuador Debate* 32, cit., pp. 110-122. También María Arboleda: “Mujeres en cargos de elección popular”; en *Poder Municipal* 23, agosto de 1994, pp. 14-17.

muchas de estas acciones son desplegadas por ONGs y apuntan a convertirse en políticas públicas, aseguradas por una nuevas instituciones estatales y por la presencia de las mujeres en ellas⁴².

Los sectores populares urbanos y sus organizaciones son otro actor que comienzan, si bien, débilmente, a reflexionar sobre sus prácticas. Reflexión marcada por la iniciativa de ONGs, como intermediadoras, y por el protagonismo de las acciones oficiales, sobre todo municipales. No es que los científicos sociales hayan dejado de lado el tema, pero es cada vez más evidente que los discursos “académicos” se (con)funden con los discursos “pragmáticos”. El análisis puede reconocer que la participación, en tanto fenómeno en expansión, deriva de la crisis de representatividad⁴³, pero cuando las aspiraciones de participación se acercan a las posibilidades abiertas, entonces tienden a adecuarse a las ofertas que llegan desde la institucionalidad. Hay, empero, una razón: a fines de 1993 se había aprobado la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que fue leída como una gran ocasión para la participación popular en la gestión local⁴⁴.

Pero lo barrial es también ámbito de economías: allí se produjeron algunas reflexiones sobre la economía urbana, donde la participación se presenta como un proyecto de desarrollo⁴⁵ y sobre la “economía popular solidaria”. Esta participación económica no se reduce a una mera presencia, sino que deviene de “una respuesta organizada de los grupos populares que desarrollan actividades económicas para obtener ingresos y satisfacer necesidades básicas”. Se supone que el desarrollo de estas actividades “apunta a construir un proyecto social que supone un modo alternativo de producir, distribuir y consumir bienes y servicios”⁴⁶. Pero, en general, no se avanzó mucho en evaluaciones propiamente económicas.

En todo caso, quizás lo más significativo de la reflexión de los actores en este año se dio en el proceso del Foro Democrático, que reunió la actividad de varias organizaciones sociales y no gubernamentales, así como de intelectuales independientes. Ese esfuerzo dio por resultado una propuesta de nueva Constitución, en momentos en que la reforma política se discutía con mucha fuerza. La participación es, ella misma, participación constituyente, aun cuando lo constituyente quede (por el momento) restringido a la reforma constitucional, sin avanzar a la constitución de sociedad. Pero es también el eje de las propuestas: “Parte sustancial de una modernización del Estado es el paso a una democracia participativa, mediante el fortalecimiento de la iniciativa popular, la cristalización de los procesos de descentralización, al representación directa de los actores sociales y la ampliación del sentido de ciudadanía”⁴⁷.

42 Véanse los documentos recogidos: Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana: *Taller nacional 14-15 de mayo de 1994. Preparándonos para la IV Conferencia Mundial de la Mujer: “Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz”*, Quito, 1994. Los documentos base fueron redactados por Zonia Palán, Martha Ordóñez, Gioconda Páez, Kathia Hernández y Rubí Rodríguez.

43 Por ejemplo, José Larrea: Organización poblacional y participación ciudadana, ponencia presentada en el *Foro Ibarra 2000. Una gestión local alternativa*, I. Municipio de Ibarra-Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, 1994.

44 Ver, por ejemplo: Javier Alvarado, Susana Rodas, Sandra Rodríguez: *Memoria del 1er. Encuentro de organizaciones populares del Sur de Quito. Implicación de la ley de Distrito Metropolitano para las organizaciones populares*, ACJ, Quito, 1994.

45 José Luis Coraggio: *Economía urbana. La perspectiva popular*, Instituto Frónesis, Quito, 1994. Una segunda edición se haría en 1998, publicada por ILDIS-Abya Yala-FLACSO.

46 Véanse los artículos publicados en *Signos* 8, febrero de 1994, ACJ, Quito.

47 Foro Democrático: *El pueblo decide su destino. Propuesta de reformas constitucionales*, CEDOCUT-CDS, Quito, 1994. En el proceso, cada sector avanzó había avanzado sus propias propuestas, hasta llegar a una posición consensuada (Ver, por ejemplo: Silvia Vega Ugalde: *Reformas constitucionales. Convalidación la presencia social de las mujeres*, fotocopia, 1994).

Como se ve, la discusión en torno a la participación se había venido incrementando a medida que las propuestas de reformas liberales exigían nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también a medida que los propios actores sociales irrumpían en la escena social y política con presencia y con planteamientos. Este crecimiento del tratamiento de la participación se haría aún más visible en los años por venir.

3. 1995: la multiplicación de los panes

En efecto, a partir de 1995 se multiplican las reflexiones sobre nuestro tema. Una buena parte de la producción está atravesada por la descentralización, destacando las publicaciones del IULA y del PDM. Los trabajos del IULA insisten en la participación como componente del fortalecimiento de los municipios: por un lado, para lograr mayor legitimidad de sus acciones; por otro lado, para emprender nuevas tareas que le siguen a los procesos descentralizadores⁴⁸. Se enfatiza, igualmente, el apareamiento de nuevos enfoques o de nuevos actores, por ejemplo, la importancia de la familia, como unidad⁴⁹, preocupación contemporánea a discusiones similares sobre las políticas sociales.

Por su parte, las publicaciones del PDM son una serie de “guías de gestión” sobre varios temas específicos: medio ambiente, camales, alcantarillado, mercados, agua potable, desechos sólidos. En todos ellos, “involucrar a la ciudadanía” es considerado una de las orientaciones básicas para mejorar la gestión (entre otras cosas, porque los cambios que se proponen requieren una modificación de conductas por parte de los habitantes)⁵⁰.

En este año se realizaron varios seminarios y encuentros sobre descentralización, algunos de los cuales contaron con la participación de alcaldes de varias ciudades del país. Es sabido que la descentralización ha sido vista más bien como municipalización y, por tanto, han reproducido una suerte de “institucionalismo” que ve de la participación básicamente su funcionalidad para el accionar estatal⁵¹. Pero también hay una versión que pone el acento de la gestión en la “participa -

48 “La búsqueda de legitimidad por parte del Estado ha propiciado, en cambio, las acciones y programas destinados a incorporar la participación ciudadana en la gestión y en la toma de decisiones de los gobiernos locales”. Por otra parte, “al municipio le es imposible hacer promoción del desarrollo económico sin incluir el componente participación ciudadana”: Marco Velasco: El Proyecto para el Desarrollo Intermedios del Grupo Andino, MINGA; en VV.AA.: *Municipio y economía local: iniciativas para el desarrollo*, Cuaderno de IULA/CELCADEL, Quito, 1995. Ver, en la misma publicación: Marco Tafur Ibarra: Planificación y desarrollo institucional: El Municipio se propone realizar cambios en la modalidad de gestión, entre ellos (y citados en primer lugar), “Cambio radical en el proceso de planificación, [...] entendiéndolo] como un instrumento de cambio y concertación ciudadana” y “Legitimar la participación comunitaria [...] para] que esta tome sus propias decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades”. Véase también: Lautaro Ojeda: La descentralización del estado, una necesidad impostergable: “Estudios elaborados recientemente en la región centroamericana han encontrado que los procesos de democratización de tales países son más eficientes y efectivos cuando [...] se desarrollan dentro del marco de una mayor participación de los actores locales, pertenecientes a los distintos municipios que conforman el territorio nacional”; en ILDIS: *Memoria del Taller sobre Aspectos conceptuales de la Descentralización en el Ecuador*, Quito, mayo de 1995.

49 *Proyecto familia, comunidad local y municipio*, Cuaderno de IULA/CELCADEL 18, Quito, 1995.

50 La autoría de estos “Lineamientos de gestión municipal” es de Jaime Vásquez y Alberto Rosero; fueron coeditados por el PDM (Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado) y la GTZ.

51 Véase este ejemplo: “Yo comparo con una orquesta sinfónica, en la que el Estado, el gobierno, sea central o sea local, según su ámbito de competencia, es el que tiene la batuta; la sociedad civil son los músicos”. Lo dijo Jamil Mahuad, por entonces alcalde de Quito. Véase: VV.AA.: *Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Konrad Adenauer-Stiftung, Quito, 1995.

ción ciudadana efectiva”, para “garantizar la democracia”. Esto conlleva una comprensión diferente del “poder local”: “nosotros creemos que es necesaria una gestión municipal basada en el poder local, es decir hay que crear una instancia de gestión municipal en donde los representantes de los diferentes sectores, o los diferentes actores sociales [...] tengan un espacio para llevar a cabo la gestión municipal”⁵².

La producción relativa a la política siguió desarrollándose en medio de la preocupación central respecto a la democracia y la ciudadanía. De una parte, se diría que la participación es el ejercicio de los derechos y obligaciones que impone la ciudadanía⁵³. De otro lado, se entendería a la participación como las “influencias indirectas” de la sociedad civil en el Estado y en la economía⁵⁴.

Los actores considerados en este año fueron las mujeres, los indígenas, los moradores de barrios populares urbanos y los trabajadores. En los textos que incorporan la cuestión de género, la participación es vista como acciones que permiten la constitución de sujetos que, a su vez, actúan ensanchando los espacios de su actuación⁵⁵.

Respecto de los trabajadores, destaca la aparición de autorreflexiones provenientes del sindicalismo público, sobre todo de los sindicatos petroleros: la participación es, sobre todo, las vicisitudes en el proceso de constitución de los actores y sus acciones de cara a la sociedad (o, cuando menos, a los segmentos de sociedad con los que se ve involucrado)⁵⁶. Esta misma noción de participación aparece en los análisis de los conflictos colectivos⁵⁷.

En lo que se relaciona con los sectores populares urbanos, hay básicamente dos acercamientos al tema de la participación: por un lado, aquello que tiene que ver con la “planificación comunitaria”⁵⁸ y con la presencia en espacios de interlocución con los municipios⁵⁹. Por otro lado, las discusiones en torno al clientelismo, no tanto (o no solo) como relación de subordinación, sino de participación para superar carencias⁶⁰.

52 Flavio Barros: “La descentralización vista desde la vida cantonal”; en *Cántaro* 10, junio de 1995.

53 De acuerdo con Sánchez-Parga, los procesos de ciudadanización constituyen, por un lado, “sujetos políticos” “por intermedio de los derechos civiles y su ejercicio”, y, por otro lado, “sujetos civiles” “por intermedio del ejercicio de los derechos políticos”. José Sánchez-Parga: *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, ILDIS, Quito, 1995.

54 César Montúfar: “Desarrollo social con sociedad civil: el espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo”; en *Ecuador Debate* 36, diciembre de 1995, pp. 157-175. “La clave está en constituir un tejido de relaciones que al mismo tiempo promuevan la influencia indirecta de las asociaciones de la sociedad civil sobre el Estado y la economía, y garanticen la autonomía de esta esfera de interacción comunicativa[...]. Para ello, sociedad política, derechos y organizaciones de la sociedad civil cumplen roles diferentes que no pueden ser suplantados por escenicadores participacionistas, ni menos evadidos por impulsos a-políticos”.

55 Por ejemplo, los textos contenidos en *Mirando el mundo con ojos de mujer. Memorias de la Jornada por la Defensa de los Derechos de la Mujer*, CEDIN, Ibarra, 1995. También R. Rosero y A. Reyes: *Género y equidad. Manual de metodología de trabajo con mujeres rurales*, Proyecto de desarrollo de la mujer rural en la provincia de Chimborazo-MAG, Quito, 1995.

56 Diógenes Cuero Caicedo: *Petróleo. Realidad y sindicalismo*, Fetrapec, Esmeraldas, 1995.

57 Galo Chiriboga Zambrano y Vjekoslav Darlic Mardesic: *Conflictos colectivos, huelgas y paros patronales 1973-1994*, MTRH-ILDIS, Quito, 1995.

58 ACJ-Hábitat: *La ciudad que queremos*, ACJ-Hábitat, Quito, 1995. También: *Plan de Desarrollo Comunitario de Guayaquil. Mapasingue y la isla Trinitaria*, Hábitat, Quito, 1995.

59 *Los pobladores opinan sobre Quito. Memorias del Encuentro de Organizaciones Barriales del Distrito Metropolitano de Quito*, Plan Internacional, Quito, 1995. “Frente a esta nueva realidad [se refiere a la Ley de régimen para el Distrito Metropolitano] las organizaciones populares no podemos seguir haciendo lo mismo que siempre hemos hecho, debemos tomar en cuenta los nuevos espacios de interlocución que abre este nuevo contexto”.

60 Gerrit Burwal: *Struggle of the Poor. Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement*, tesis, Universiteit van Amsterdam, 1995.

Así como en 1994 se preparaba la presencia de organizaciones de mujeres en la reunión de Beijing, en 1995 se preparaba Habitat II, a realizarse en Estambul. Técnicos, ONGs y organizaciones de base participaron en algunos encuentros, también de carácter internacional, entre cuyas propuestas finales figuraba siempre la “gestión democrática de las ciudades”, sustentada en una participación entendida, principalmente, como activa presencia en el “establecimiento de compromisos” que aseguren el “goce de los derechos”, entre ellos, el de “participar en la planificación y en la gestión del hábitat”⁶¹. También la Cumbre Mundial de Desarrollo Social concita la realización de varios eventos. El reclamo de políticas sociales de “corresponsabilidad” es acompañado por el reclamo de participación, entendida, en primer lugar como presencia en esas responsabilidades compartidas, pero también -al menos en parte- como “ciudadanías que demandan [...] nuevos derechos”⁶².

Por su parte, respecto a lo indígena resaltan discusiones sobre descentralización, vinculada a la realidad de zonas indígenas o a la práctica del movimiento indio⁶³; pero también discusiones en torno a su relación con la política: y aquí la participación aparece como las consecuencias que se derivan de una “voluntad colectiva de afirmación de la alteridad”, es decir, de la constitución de un actor por parte de pueblos antes marginados⁶⁴.

Por fin, encontramos una serie de reflexiones desde las prácticas sociales de los actores⁶⁵, entre su constitución como actores particulares y la búsqueda de ser ese “sujeto más global” del que hablaba Theotonio dos Santos.

4. 1996: gobernabilidad, descentralización y actores sociales

En las publicaciones de 1996, se mantiene el tema de la participación ligada a los procesos o a las propuestas de descentralización⁶⁶, incluso guías metodológicas que acentúan la noción de participación como “democratización de los procesos de decisión política”⁶⁷.

Desde la reflexión política, la participación aparece en análisis de la conflictividad sociopolítica en relación con la gobernabilidad (en donde participación viene siendo presencia en la tramitación de esos conflictos)⁶⁸, y de la democracia (básicamente, preguntándose por la relación entre una sociedad pasiva y la democracia)⁶⁹ y por la gobernabilidad, definida como “relación entre actores

61 Véase el No. 11 de la revista *Ciudad Alternativa*, CIUDAD, Quito, 1995.

62 Ver: Luis Verdesoto: “Hacia una posición nacional del desarrollo social”; en *Ciudad Alternativa* 11, 1995.

63 Galo Ramón: *Construir municipios descentralizados*, fotocopia, 1995. También: RIAD (de.): *Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas. Memoria del Seminario Taller convocado por CONAIE-RIAD-IULA*, RIAD, Quito, 1995.

64 Roberto Santana: *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*, Abya-Yala, Quito, 1995.

65 Miriam Ernst y otros: *Movimiento popular y conducción*, Fundación José Peralta, Quito, 1995.

66 *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*, Cuaderno IULA/CELCADEL 25, Quito, 1996. También los números 30 y 31 de la revista *Poder Municipal* y el número 13 de la revista *Cántaro*.

67 Gonzalo Darquea: *Planificación local participativa: proceso metodológico*, IULA/CELCADEL-AME-GTZ, Quito, 1996.

68 José Sánchez-Parga: *Las cifras del conflicto social en el Ecuador: 1980-1995*, Caap, Quito, 1996.

69 Simón Pachano: *Democracia sin sociedad*, ILDIS, Quito, 1996. Pachano discurre sobre “el síndrome de la sociedad ausente” y llega a afirmar que “en el Ecuador existe democracia a pesar de la sociedad”. Más allá de que la ausencia (o la presencia) de la sociedad es un fenómeno cambiante, como se probó al año siguiente, quizás interese aquí resaltar la manera cómo la afirmación de la institucionalidad democrática se ha dado a costa de la participación de la sociedad.

poderosos”, de donde se desprendería que las participaciones relevantes son solo aquellas desplegadas por aquellos actores que tienen o adquieren poder⁷⁰.

Por último, tenemos un conjunto de trabajos referidos a actores sociales específicos.

Las mujeres, los pobladores de barrios populares, los indígenas, siguen siendo el centro de atención. Pero hay nuevas reflexiones sobre los sindicatos petroleros y aparecen reflexiones en torno a un actor que hasta ahora había aparecido poco: los jóvenes; y la participación sigue oscilando entre la presencia, el reconocimiento de la presencia, el acceso a ciertos espacios de “interlocución” y la autoconstitución de los sujetos⁷¹.

Resulta de particular interés que varias de estas publicaciones recojan las reflexiones elaboradas por los propios actores. En algunos trabajos se analiza también el conflicto de lógicas cuando sujetos populares “participan” en proyectos cuya iniciativa es de otros actores, que impulsan una participación funcional⁷².

5. 1997: la irrupción de la sociedad

En 1997, las principales reflexiones (y no sólo en lo que respecta a la participación) se centran en la democracia, la sociedad civil, la gobernabilidad... Es fruto del impacto causado por la movilización masiva del 5 de febrero que culminó revocando el mandato de un presidente. De repente, la sociedad ausente copó los escenarios; de repente, la sociedad que participaba solamente en lo local y en las soluciones “prácticas”, retornó a la política nacional. En la realidad, la participación fue irruptiva y generó, entre sus subproductos, una serie de reflexiones y debates⁷³ que buscaban comprender el sentido de lo ocurrido, pero también fijar contenidos a la memoria colectiva y a las prácticas sociales del presente y del futuro inmediato: nada de raro que muchas de esas reflexiones asumieran un tono de pretensiones claramente “normativas”.

Se discute y se propone: ¿qué ocurrió el 5 de febrero?, ¿qué actor o actores estuvieron presentes?, ¿de qué índole fue su participación?, ¿cuáles son sus “horizontes”, sus imaginarios, sus propuestas, sus “intereses”?, ¿qué sujetos se están constituyendo?, ¿qué relación existe entre esos términos, viejos y nuevos, que han transitado recientemente por las páginas de libros y discursos: sociedad civil, ciudadanía, pueblo? Es claro que la intensidad -aunque breve- de la participación del pueblo tiene potencialidades constituyentes; más allá, por cierto del desencanto que causó en mu-

70 Oswaldo Hurtado y otros: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, CORDES-PNUD, Quito, 1996. Las definiciones dadas aquí corresponden al artículo de Oswaldo Hurtado.

71 Ver: *Ecuador Debate* 38, agosto de 1996, que analiza las identidades étnicas; Coordinadora Política de Mujeres: *Agenda política*, Quito, 1996; Lilia Rodríguez (comp.): *Mujeres de barrios*, CEPAM, Quito, 1996; ACJ: *Del barrio a la ciudad. Hacia una propuesta desde la parroquia Elo y Alfaro*, ACJ, Quito, 1996; *Signos* 13, mayo de 1996; Santiago Ortiz y otros: *De la esquina a la participación. Diagnóstico del joven de los grupos barriales: identidad y vida cotidiana*, ACJ, Quito, 1996; Asamblea Ecuatoriana por los derechos de los jóvenes: *Situación de los jóvenes*, Quito, 1996; Iván Narváez y otros: *Encadenados del oleoducto*, FETRAPEC, Quito, 1996; Eduardo Tamayo: *Movimientos Sociales. La riqueza de la diversidad*, ALAI, Quito, 1996; Mario Unda: “El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo”; en *Ciudad Alternativa* 12, CIUDAD, Quito, 1996, 115-124; Jorge García: “Hacia una gestión urbana sinérgica”; en *Ciudad Alternativa* 12, pp. 37-44.

72 Mario Unda: *Las redes, los lazos y los hilos sueltos*, Habitat International Coalition, Mexico, 1996. Se trata de una temática poco abordada, en general.

73 En la medida en que puede hablarse de debates en la ciencia social ecuatoriana; quizás sería mejor decir: exposición de posiciones contrapuestas.

chos la enorme distancia finalmente establecida entre las posibilidades y las positividades dadas. La participación, entonces, no pudo menos que ensancharse como noción⁷⁴.

Mientras la discusión más académica siguió centrada, en este punto, en las preguntas sobre democracia y gobernabilidad⁷⁵, la discusión política –que, por primera vez, tuvo índices de participación muy elevados por parte de la sociedad–, se embarcaba en las propuestas de reforma constitucional: una de las exigencias del 5 de febrero había sido, precisamente, la convocatoria a una Asamblea Constituyente⁷⁶. La participación fue una suerte de hilo rojo que recorrió las distintas proposiciones, como presencia con capacidad de decisión en instancias públicas que pudieran incidir en modificaciones de (determinadas) relaciones sociales.

Pero, al mismo tiempo, la descentralización sigue siendo objeto de discusiones, incrementadas por la aprobación en el Congreso de la Ley de descentralización y mantenidas por la continuación de experiencias⁷⁷. Nuevamente, las menciones a la participación alimentan expectativas de presencia en ciertos ámbitos de la institucionalidad y de toma de decisiones (para las organizaciones populares) y de coparticipación en los negocios y en la ganancia social (para la empresa privada).

Por fin, también las “iniciativas locales” son objeto de autorreflexión: la participación es también la presencia del “voluntariado” en procesos de “desarrollo participativo”⁷⁸.

Entre los textos relacionados con nuestro tema, que se han publicado en 1998, una buena parte se refiere a la descentralización, y a la participación, en dichos procesos, de la ciudadanía o de grupos específicos⁷⁹. El tema también se aborda desde una perspectiva más amplia: las políticas urbanas⁸⁰.

74 Véase: *Signos* 15, marzo de 1997; *Cántaro* 16, marzo de 1997; *Íconos* 2, mayo-julio de 1997.

75 Tanto en lo general cuanto en aspectos particulares. Véase: José Sánchez-Parga: “Globalización, gobernabilidad y cultura”, Abya Yala-CELA-ILDIS, Quito, 1997; *Ecuador Debate* 42, diciembre de 1997, cuyo tema central estuvo dedicado justamente a la pregunta “¿Qué es la democracia?”; Galo Chiriboga: *La concertación social en el Ecuador*, ILDIS, Quito, mayo de 1997.

76 El Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática publicó una serie de libros al respecto. Entre los que más se atienen a la temática de la participación están: VV. AA.: *Los grandes temas de la reforma constitucional*, Gobierno del Ecuador-BID, Quito, 1997; VV. AA.: *Nueva justicia y revocatoria del mandato*, Gobierno del Ecuador-BID, Quito. En octubre se realizó la “Asamblea Nacional Constituyente” de sociedad civil, que produjo una propuesta de nueva Constitución. También: CONFUNASSC-CNC: *Con voz propia al siglo XXI*, CIUDAD, Quito, 1997 (se trata de la Confederación de afiliados al Seguro Social Campesino). Al mismo tiempo, diversas organizaciones trabajaban en la redacción de respuestas más específicas. Las elecciones para la conformación de la Asamblea Nacional se realizaron en noviembre.

77 Ver *Poder Municipal* Nos. 34 y 35, de julio-septiembre y octubre-diciembre de 1997, *Ciencia y salud* 8, diciembre de 1997 (Dirección de Higiene y Promoción de la Salud del Municipio de Quito), *Ciudad Alternativa* 13. En la medida en que la participación sigue siendo inseparable de la constitución de los sujetos, véase también Vincent Böll y otros: *Identidad indígena en las ciudades*, Fundación Hanns Seidel, Quito, 1997.

78 Fernando Rosero: *Iniciativas locales: experiencias y desafíos*, VNU, Quito, 1997.

79 *Poder Municipal* 36, marzo de 1998; *Correo Poblacional y de la Salud*, 6, CEPAR, junio de 1998; IPUR-OXFAM: *Primer taller de reflexión y análisis acerca de la “Ley especial de descentralización del Estado y participación popular”*, Guayaquil, mayo de 1988; Augusto Barrera: *Reflexiones sobre la Ley de descentralización del Estado y de participación social*, CIUDAD, Quito, 1998. Marcia Sigüenza y Pedro Zeas: *Gobiernos locales y planificación de género*, CONAMU, Quito, 1988; Silvia Vega y otras: *Los gobiernos locales desde una mirada de género*, CEPLAES, Quito, 1988; Lourdes Rodríguez: *Gestión municipal hacia la equidad de género*, CIUDAD, Quito, 1998.

80 Diego Carrión: *Hacia un nuevo país con ciudades y pueblos para la vida. Lineamientos de política*, CIUDAD, Quito, 1998; Mario Vásconez: *La ciudad que deseamos. Hacia una mejor calidad de vida en las ciudades*, CIUDAD, Quito, 1998.

La participación, como tema de las preocupaciones políticas, continúa presente en las discusiones sobre identidades, populismo, democracia y ciudadanía⁸¹, básicamente con los contenidos que ya se han comentado para las reflexiones de los años anteriores. Pero, además, las reformas constitucionales siguen en la palestra. La Asamblea Nacional, que había iniciado sus labores en 1997, las culmina en 1998, ya transformada en Asamblea Nacional Constituyente. Grupos organizados siguieron realizando propuestas⁸² y concurriendo hasta el lugar de sesiones de la Asamblea para presentar sus puntos de vista, logrando -en algunos casos- amplias coberturas en los medios de prensa. En seguida, los actores comenzaron a reflexionar sobre lo alcanzado con su participación directa⁸³ y, sobre todo, a pensar su participación en las (posibles) nuevas condiciones.

81 Fernando Bustamante: "Una transición al borde la anomia"; en *Ecuador Debate* 43, abril de 1998. Felipe Burbano de Lara (de.): *El fantasma del populismo*, ILDIS-FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas, 1998. Mario Unda: *Espacialidad y temporalidad de las identidades locales*, CIUDAD, Quito, 1998. Mario Unda: *Movimientos sociales y ciudadanía*, CIUDAD, Quito, 1998.

82 Por ejemplo: ECUARUNARI: *Derechos de los pueblos indígenas y propuesta política de la nacionalidad y de los pueblos quichuas del Ecuador*, CIUDAD, Quito, 1998.

83 Alejandro Moreano y otros: *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*, CIUDAD, Quito, 1998.



CAPÍTULO IV

La participación popular en los proyectos sociales del Estado

MARIO UNDA

Contenido

1. Mapa de actores, ciclos y secuencias
2. De los ciclos del proyecto a las relaciones entre actores
 - a. El FISE y los intermediarios
 - b. La comunidad y los distintos intermediarios
 - c. La comunidad y sus formas naturales de organización
 - d. Comunidades, organizaciones, proyectos
3. Los actores y sus lógicas, desde el punto de vista de la participación (a modo de reflexiones finales)
 - a. Vínculos de actores
 - b. Las lógicas de la participación popular

Casi no hay proyecto social que no se asuma participativo. Ahora bien, ¿qué hay detrás de las frases?, ¿qué contenidos sociales se esconden detrás de los adjetivos? En estas páginas intentaremos reflexionar en torno a estas preguntas utilizando el ejemplo (y el pretexto) de los proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) entre 1995 y 1996⁸⁵: como ejemplo -y como pretexto-, pues lo mismo puede aplicarse -con las particularidades del caso- a los proyectos de las ONGs: a fin de cuentas, esta participación social, popular o de los “beneficiarios” en los proyectos no es más que una forma específica de relacionamiento de actores.

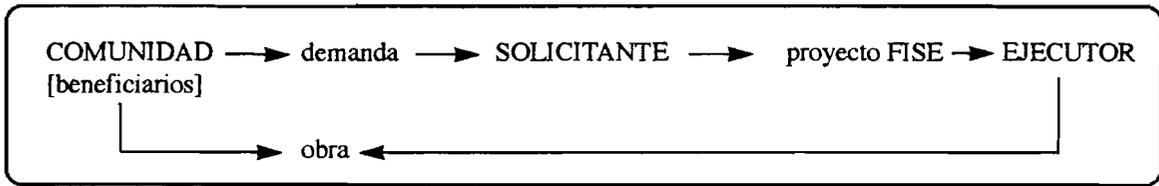
1. Mapa de actores, ciclos y secuencias

Comenzaremos exponiendo un breve mapa de actores. Los proyectos del FISE ponen en juego a diversos agentes, que cumplen roles variados y que entran en distintos contactos entre sí. De acuerdo a lo que hemos venido viendo, se trataría de la comunidad, del solicitante y del ejecutor, aparte, claro, del mismo FISE.

84 Con el título “La participación popular en los proyectos sociales”, este trabajo fue publicado en la revista *Ciencias Sociales*, No. 17, Noviembre de 1999, pp. 99-119.

85 Hemos tomado como fuente de información tres evaluaciones realizadas por el DyA entre 1995 y 1996, así como información del FISE y entrevistas a dirigentes de organizaciones barriales que tuvieron contacto con los proyectos FISE. Estas reflexiones están basadas, en sus líneas generales, en diversos trabajos que hemos realizado en el Centro de Investigaciones CIUDAD.

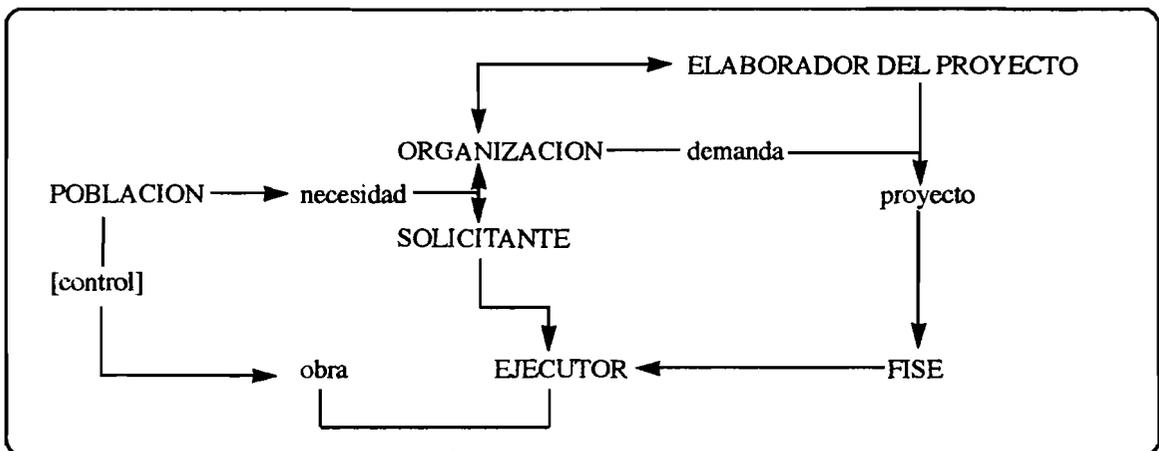
Podríamos esquematizarlo más o menos así:



La “comunidad” demanda una mejora que es “interpretada” por el solicitante en términos de “proyecto”. Inmediatamente, la “demanda”, previamente metamorfoseada en “proyecto” es encaminada hacia el FISE. Allí el proyecto es aprobado y trasladado al ejecutor. Este debe convertir el “proyecto” en “obra”. Bajo esta forma vuelve a la comunidad demandante, ahora transformada en “beneficiarios”. Si esto fuera así, los vínculos entre los diferentes actores pasan por la mediación de un conjunto de papeles o funciones que, a su vez, aparecen materializados en acciones o en productos materiales.

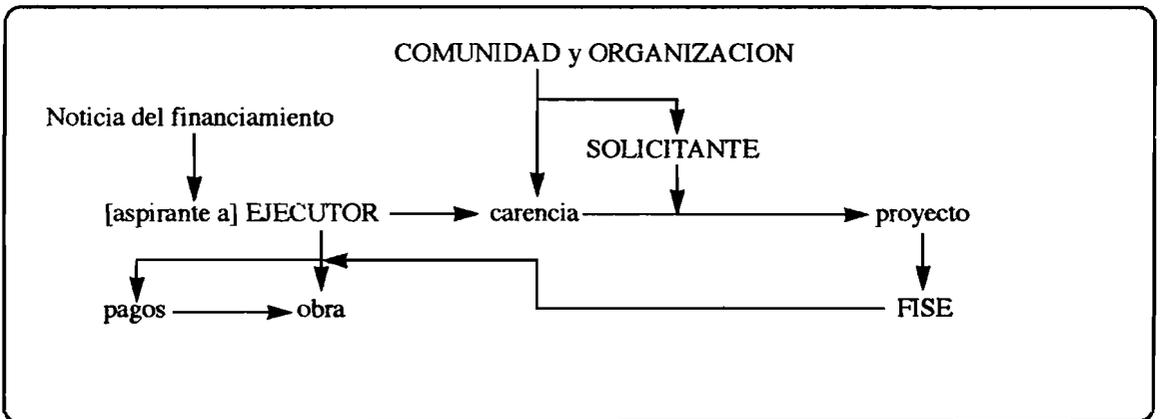
Sin embargo, este esquema sólo muestra un conjunto de roles esperados. Trátase de una aparente secuencia, en primera instancia porque no siempre la “comunidad” toma la iniciativa (dicho de otro modo, no siempre se trata de una demanda), y porque, además, los procesos reales descomponen el esquema presentado en una diversidad de ciclos según los diferentes actores involucrados. En otras palabras: sólo desde la perspectiva de la comunidad, es ella misma el punto de arranque y de llegada, porque lo propio es cierto para cada uno de los agentes o actores. Esto es así, porque cada uno de ellos realiza sus propios ciclos de vida o de acciones cotidianas, dentro de los cuales, el proyecto es apenas un elemento, que puede adquirir mayor o menor importancia, y las relaciones entabladas en su marco con otros actores asume características más o menos circunstanciales.

Pero incluso desde el punto de vista de la comunidad, el esquema general es sólo una referencia formal, pues en la realidad son varias las secuencias que se operan, según la capacidad de iniciativa propia de los grupos sociales y de sus organizaciones, según los intermediarios específicos con los que se encuentran, etc. Por lo demás, así como tras cada “rol” funcional anida un actor concreto, este actor no siempre es homogéneo; tal es el caso de “la comunidad”, en donde, cuando menos, habremos de distinguir a la población de base y a sus organizaciones. Además, pueden haber actores “escondidos”, o papeles “ocultos” de ciertos actores. De esta manera, un esquema más real sería algo similar a esto:

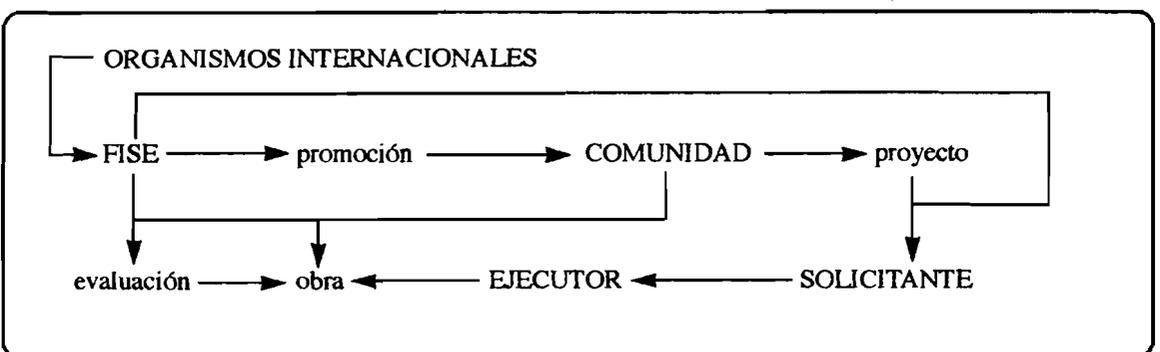


Este esquema muestra la diferencia entre *población en general* y *organización*: entre una y otra media la necesidad y, a su vez, entre la población y la demanda media la organización. Esto quiere decir que la demanda es fruto de un procesamiento específico de las necesidades, que se opera en espacios definidos por las formas organizativas. Pero el esquema muestra también la relación entre solicitante y ejecutor, así como la posibilidad de identidad entre elaborador del proyecto y ejecutor.

Pero, visto desde los ejecutores, la secuencia debe presentar otras características y otras vinculaciones. El punto de arranque ya no sería aquí la necesidad, sino la noticia (o conocimiento de la posibilidad más o menos cierta) de la existencia de proyectos financiables, que es lo que mueve al constructor privado a contactarse con la comunidad que, desde este punto de vista, es un elemento del proyecto. La identidad entre ejecutor y elaborador del proyecto aparece aquí en la ausencia del segundo (en tanto es sólo una actividad del primero). El solicitante es en realidad una suerte de actor auxiliar para el [aspirante a] ejecutor (pero también para la organización y para la comunidad. La demanda no es percibida como tal, pues aquí se despoja de su costado reivindicativo y se presenta bajo su forma elemental de carencia. Y la población y su organización, si bien no están confundidas, aparecen, relativamente, en el mismo plano.



Pero, si vemos el proyecto desde el FISE, entonces la lectura presenta modificaciones, así:



Como se puede apreciar, los "ciclos" de cada proyecto se desdoblaron en ciclos diferentes según los actores que, así, no son solamente una "función" del proyecto estatal. Pero, al mismo tiempo, también es cierto que se opera una cierta unificación desde el proyecto y la institución estatal que le sirve de soporte; unificación que será tanto mayor cuanto más éste imprima su lógica a los actores por sobre las lógicas específicas de cada uno de ellos.

En fin: los actores no se reducen a los roles que les son otorgados en el marco de los proyectos, porque ellos no han sido creados por el proyecto ni por el vínculo que circunstancialmente los une en su ejecución. Siendo más que los roles bajo cuyo ropaje aparecen de cara al proyecto, no pueden ser reducidos a ellos, lo que –como se verá más adelante– no deja de tener consecuencias. Por una parte, porque el rol desempeñado en el proyecto es, normalmente, sólo una de las facetas de cada actor; por otra parte, porque, detrás de cada “rol” se esconde un “actor” real, lo que significa que la misma función puede ser –y de hecho lo es– cumplida por actores de distinto tipo.

Eventualmente, esto puede conllevar algunas modificaciones en los sentidos que la participación en los proyectos tiene para cada uno de los actores, presionando hacia una modificación de sus conductas y comportamientos al respecto. Pero esto no afecta *el sentido general del proyecto y su significado más global*, que dependen, más bien, del entramado de relaciones exteriores a él mismo en el que el FISE está envuelto. Se presenta, entonces, una distinción entre el sentido general del proyecto y los sentidos de la participación en él de los distintos actores o agentes.

2. De los ciclos del proyecto a las relaciones entre actores

Como en cualquier otra cosa, las relaciones que entran en juego en los proyectos del FISE no son lineales, ni se reducen a contactos de una sola vía o con actores predeterminados. Se trata de un complejo juego de relaciones, entre las que podríamos identificar las siguientes (de las que trataremos algunas):

- El FISE en relación con otros fondos similares alrededor del mundo.
- El FISE, el Estado y las políticas públicas
- Las relaciones internas al FISE.
- El FISE y los “solicitantes”, es decir, principalmente,
 - . FISE - ministerios
 - . FISE - Municipios
 - . FISE - ONGs
 - . FISE - Organizaciones populares.
- El FISE y los ejecutores, básicamente, constructores privados.
- El “proyecto” y las comunidades, en tanto todo proyecto puede eventualmente convertirse en un ente con identidad propia.
- La comunidad y los distintos intermediarios (en sus roles de solicitantes, elaboradores y ejecutores de los proyectos, por ejemplo).
- Las relaciones internas a la comunidad, es decir, la comunidad y sus formas de organización naturales.

a. El FISE y los intermediarios

Dado que los proyectos del FISE están dentro del Estado, pero se tramitan de modo que parte de ellos parece situarse “fuera”, entonces el juego de intermediaciones asume particular importancia. El *staff* de intermediarios está compuesto por agentes que cumplen roles diferenciados: elaboradores de proyectos, solicitantes, ejecutores. Así mismo, detrás de estos roles, están los actores concretos: ONGs, ministerios, gobiernos locales, entidades autónomas (estatales), organizaciones populares, constructores privados, empresas proveedoras, etc.

Para los fines de esta parte del trabajo, resulta de interés anotar los puntos siguientes. En primer lugar las entidades solicitantes son, generalmente, aquellas que ya tenían vínculos con “las comunidades” o con las organizaciones (es decir, vistos desde los proyectos, con “los beneficiarios”). Allí, por ejemplo, pueden situarse las ONGs; en momentos en que el mercado de proyectos de desarrollo comienza a estrecharse y a convertirse en un medio de mucha mayor concurrencia, para algunas ONGs, la presencia de los proyectos del FISE se convierte en una posible alternativa de financiamiento (y, por ende, de subsistencia), permitiéndoles, adicionalmente y *hasta cierto punto* mantenerse en el mismo “nicho” de grupos humanos con los que se relaciona y en áreas más o menos similares a las que estaban acostumbradas a moverse. Por otra parte, las ONGs han sido tradicionalmente entes intermediarios de recursos entre “donantes” externos y las comunidades; lo único que cambia aquí es la vía de la intermediación, que pasa a ubicarse *dentro del Estado*. Sin embargo, y como esto supone que la vía de intermediación es parte de determinadas políticas públicas, esto conlleva una cierta modificación del *rol funcional* de las entidades no gubernamentales, porque pasan a asumir un costado adicional, de *agente* de dichas políticas; sobre todo porque, en estos casos, los límites del proyecto vienen dados desde el FISE de modo más o menos claro. Formalmente, esto puede verse como un acercamiento o una colaboración entre el Estado y las ONGs.

Entre los intermediarios estatales cabe distinguir a aquellos que forman parte del aparato del estado central y aquellos que son parte del “régimen seccional autónomo” (los consejos provinciales y los municipios). Estos últimos tienen la peculiaridad de que son ellos mismos “blanco de demandas” sociales. En este caso, la nueva relación supone que ellos se convierten en intermediarios de la respuesta gubernamental y ya no en aquellos que responden a la demanda, lo que no deja de resultar paradójico, en momentos en que se supone avanzar hacia unos gobiernos locales más autónomos en su relación con la sociedad local. No obstante, los motivos son evidentes: los gobiernos seccionales ecuatorianos se han convertido en fuertemente dependientes de los recursos estatales y atraviesan situaciones financieras más o menos delicadas; los proyectos del FISE pueden presentarse como una alternativa para continuar respondiendo a sus comunidades.

Adicionalmente, esta relación presenta la posibilidad de incidir en una modificación de conductas, tanto de las organizaciones comunitarias como de los propios municipios, modificación ejemplificada en la forma del “proyecto”, con las implicaciones que ya dejamos indicadas anteriormente. Lo que resulta novedoso es que se embarca en este estilo conductual también a otras instancias de Estado; pero en esto, el FISE sigue las huellas de otros programas estatales, también originados en políticas internacionales, como el PDM (Programa de Desarrollo Municipal).

En cambio, los solicitantes estatales revisten otro interés. Aquí baste recordar que los ministerios son el principal grupo solicitante de proyectos al FISE. Esto demuestra que, respecto a los otros solicitantes estatales, el efecto es más ideológico que material.

Las organizaciones populares son un tipo de intermediario particular, porque ellas intermedian desde adentro de la comunidad, y no desde fuera, como los otros que acabamos de ver. Su particularidad reside en que, además de situarse en un nudo intermedio entre los grupos humanos y su entorno social e institucional, son expresión de ese mismo grupo. Este doble papel supone que requiere reconocimientos dobles: tanto del Estado (en este caso) como de sus bases sociales, y eso implica que su legitimidad tiene este doble origen y este doble sustento. Al mismo tiempo, esta situación, que es inestable en sí misma, se traduce en presiones permanentes para acercarse sea a un polo, sea al otro, y por lo tanto, teñir de ciertas tonalidades la validez de su interlocución.

Pero, en este caso específico, eso conlleva a la necesidad de modificaciones en la conducta de las organizaciones y en las destrezas de que requiere para cumplir cabalmente esos nuevos roles (es decir, para satisfacer los requerimientos que les son puestos como marco de su actuación). La dinámica de los “proyectos” lleva a reforzar el aspecto técnico de su accionar y a buscar solventar sus carencias en este campo; pero esto, ¿se traduce en modificaciones a nivel de su concepción y de sus prácticas colectivas, formas organizativas, etc.? Depende también de la situación de las redes sociales “naturales” que sustentan toda organización; en momentos de debilitamiento de estas redes y de sus vínculos con las formas organizadas, ello deberá traducirse en una mayor receptividad a las presiones que vienen desde el Estado. Como es obvio, el riesgo es que las organizaciones se parezcan cada vez más a una ONG tramitadora de “proyectos” que a una organización que expresa determinadas necesidades de un grupo humano.

El último grupo de intermediarios que interesa resaltar es de los constructores privados, en su rol de “ejecutores”. Aquí, la intermediación refuerza el alejamiento estatal de la realización material directa de los satisfactores a las necesidades que le llegan como demandan, así como el progresivo involucramiento de empresarios privados en la ejecución de ciertos aspectos de las políticas sociales: secuelas de la privatización. Por cierto, esta participación no es novedad en ciertos campos: los constructores privados tienen largo trayecto de negocios con el Estado. La novedad estaría en que la instancia contratante es otra (ahora, el FISE, en vez de los ministerios, etc.), y que requiere una relación previa del aspirante a constructor con la comunidad; por lo tanto, en que se convierte al constructor en intermediario, promotor y agente de una política pública, cuando antes era apenas una relación mercantil la que se establecía entre ellos. De hecho, ya se ha visto que muchos proyectos fueron sugeridos por estos aspirantes, y que ellos se convirtieron, quizá, en los promotores más eficaces del FISE.

Este conjunto de relaciones de intermediación se convierte, en realidad, en una suerte de modelo en chiquito de lo que podrían (o “deberían”, según los discursos oficiales) ser los nuevos tipos de vinculación entre el Estado y “la sociedad civil”.

b. La comunidad y los distintos intermediarios

Las comunidades siempre se han dotado de intermediarios para sus relaciones con el Estado (o, en general, con el mundo exterior); o, en todo caso, han aceptado la intermediación de “agentes voluntarios” que ofrecen ponerlos en contacto con los poseedores de los recursos necesarios para solventar una carencia o una demanda. La presencia de un intermediario sólo indica que el grupo humano no está (o no se siente) en condiciones de negociar por sí mismo frente al poseedor de un recurso. Esta sensación de falta de condiciones puede tener origen endógeno o exógeno, es decir, vincularse a la imagen de sí y a la confianza en sí de los sujetos populares, o depender de requerimientos y normas establecidos por dicho poseedor, en la medida en que la posesión del recurso que necesita la comunidad le da cierto poder sobre ella; poder que se traduce en la capacidad de imponer normas o actitudes, o formas bajo las que se presenta la demanda de solución a una carencia. El intermediario obra la virtud de que el poseedor y el carente se encuentren y, por lo mismo, el propio intermediario es poseedor de un recurso particular: la intermediación.

Ahora bien, normalmente suele haber tanto una cadena de intermediaciones, cuanto el recurso a intermediarios de distinta índole.

Lo primero, porque a veces no existe “un” interlocutor válido que asegure el acceso a la fuente (o a la distribución) de los recursos a los que se aspira, y entonces se requiere acumular “peldaños”,

que e encadenan unos a otros. Por ejemplo, la comunidad que requiere agua, la organización procesa dicha necesidad, la transporta al municipio, el municipio lo incluye en un proyecto más amplio que negocia en el BEDE o lo convierte en un proyecto que solicita al FISE. En este caso, la organización cumple un primer nivel de intermediación; pero el destinatario de esta intermediación, el municipio, no es el poseedor de los recursos, pero en cambio posee el conocimiento de dónde acudir a por ellos, y las facilidades para hacerlo: se convierte, pues, en un segundo nivel de intermediación. Y, si vamos más allá, es evidente que entidades como el FISE y el BEDE, aun cuando distribuyen los recursos, lo hacen sólo en tanto son agentes de políticas públicas, por tanto, intermediarios hacia el Estado central y, de allí, hacia los organismos internacionales que financian esos programas, y los diseñan.

Lo segundo, porque la naturaleza diversa de intermediarios distintos se convierten en vías diferentes para lograr el acceso a los recursos, o destrezas diferenciadas (especializaciones) que residen en agentes diversos. Sin embargo, dado que cada intermediario es una entidad particular, y que la dinámica de cada cual es relativamente excluyente (pues no es usual que dos o más intermediarios compartan la *misma* acción de intermediación), entonces esto suele dar por resultado la presentación de diversas “demandas” (en este caso, “proyectos”) que, también, suelen ser dirigidos hacia diferentes poseedores de recursos. Ejemplo, una comunidad que demanda el agua al FISE, el alcantarillado al Municipio, la escuela al ministerio de educación, el equipamiento a una ONG, etc.

Evidentemente, en cada intermediación la carencia sufre “traducciones” que, por lo común, son realizadas por los intermediarios, generalmente tomando en cuenta lo que el siguiente nivel espera oír y ver. Esto tiene relación, como es fácil colegir, con las *formas* en que se presentan las demandas sociales: utilización de discursos convencionales (códigos de comunicación), presentación bajo la forma de reivindicación o de proyecto,...

Dígame de pasada que, para el intermediario, este recurso a *sus* formas es importante, porque es un instrumento de su propia legitimación en tanto tal intermediario: demuestra que su acción es eficaz para los resultados que de él se esperan. Y como el intermediario debe ser sensible a lo que de él se espera, entonces es más o menos natural que tienda a buscar puentes con los discursos y las formas impulsadas o requeridas por los poseedores de recursos. Ningún intermediario, a fin de cuentas, es un actor plenamente autónomo. Tampoco se espera de él que lo sea.

c. La comunidad y sus formas naturales de organización

Sobre las organizaciones populares ya hemos hablado en otras partes del trabajo, y aún habremos de hacerlo en adelante, de manera que no profundizaremos mucho acá. Solamente diremos lo necesario para ubicarlas en el entramado de relaciones establecidas.

La peculiaridad de las formas organizativas es que, primero son *expresión* del grupo humano, pero lo son, después, para ser *representantes*, es decir, para intermediar las relaciones entre la “comunidad” y los otros externos que, en estas condiciones, son los poseedores de poder y de recursos; por lo tanto, han de ser, para unos y para otros, “interlocutores válidos” (tal como acertadamente los definió dos Santos).

Esta, su doble cualidad, se traduce en una relación con la comunidad que básicamente es mutable. La organización es propia y ajena al mismo tiempo, características que están en permanente contradicción: en cada momento, una desplaza a la otra y hace que la organización transite -a veces

bruscamente- de un contenido social a otros distinto. Para lo que aquí nos interesa, eso implica que en unos momentos predomina su alma de *expresión*, pero, en otros, predomine su alma gemela de *representación*; esto implica que si ahora sus vínculos con el grupo humano son más estrecho, por lo tanto, es asumida como *propia*, más tarde puede *enajenarse*, vaciarse del contenido social de origen y, por tanto, descansar su legitimación en el reconocimiento de los agentes externos poseedores de poder y de recursos. Ocurre, pues, que la forma organizativa es una creación *superestructural* que, como tal, está también en riesgo de enfrentar procesos de fetichización y de alienación.

Para los efectos de este trabajo, es fácil ver en qué medida las formas organizativas representan una o otra cara. Cómo expresan al grupo humano en la medida en que procesan una carencia hasta convertirla en necesidad asumida y, en consecuencia, en demanda. Pero, al mismo tiempo, cómo lo representan cuando asumen el papel de solicitantes de un proyecto en cuya preparación la comunidad ha tenido usualmente una participación harto reducida. En las condiciones actuales, y con la iniciativa en manos de los otros exteriores, el rol de solicitante hace predominar su cara representativa por sobre la expresiva.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que las dos almas, los dos roles están en la propia naturaleza de las organizaciones sociales.

d. Comunidades, organizaciones, proyectos

Así, pues, la forma "proyecto" es parte de una relación que se va modificando. El "proyecto" tiende a neutralizar la cualidad reivindicativa de la carencia, transfiriéndola al ámbito técnico de manera más o menos *exclusiva*. La técnica está entre las destrezas que las organizaciones no habían tenido por costumbre desarrollar, luego, requieren intermediarios: es el elaborador del proyecto que, a su vez, se presenta como primera fase del (aspirante a) ejecutor.

Pero cuando es la propia organización la que ya está en posesión de dichas destrezas, entonces suele ocurrir que la fetichice, sobre todo porque aparece como antítesis de la reivindicación (en la falsa oposición entre *propuesta* y *protesta*). Si es esa falsa oposición la que nutre una falsa opción, entonces la organización es subordinada a la lógica del proyecto, que no es la misma que prevalece en la vida social.

El proyecto tiene tiempos que vienen dados desde fuera de la vida diaria, que son controlados por agentes externos, que presionan por la realización en determinados tiempos de determinadas actividades, independientemente del desarrollo o de las preocupaciones mundanas de la gente. Por eso el proyecto puede convertirse en una forma más de presión que fortalezca el costado de representación y merme la capacidad de continuar desplegando la expresión.

De todas formas, parece ser que el proyecto será, cada vez más, la forma que asuma la tramitación de soluciones a las carencias, y hoy en día son muchas las organizaciones que ya están entrando en la dinámica de los proyectos. Pero, al mismo tiempo, son pocas las que pueden producir por sí mismas la forma "proyecto" y manejarlas con ciertas dosis de eficiencia. Las organizaciones tendrán que aprender a moverse con esas nuevas relaciones sin perder demasiado de su contenido social de origen.

Nuevas formas de intermediación, nuevas formas discursivas, nuevas conductas requeridas y legitimadas, habrán de incidir en modificaciones identitarias. Esto, a varios niveles:

- por una parte, en aquellos que sean capaces de manejar proyectos, las nuevas destrezas se convertirán en un elemento de afirmación, pero, al mismo tiempo, en un elemento diferenciador. Si esto se juega a niveles dirigenciales, se transforma en un nuevo *status* (o en característica de uno nuevo).
- Por otra parte, puede también afirmar identidades “propositivas” (en un doble sentido: tanto en el de alejamiento de las protestas, como en el sentido antitético de capacidad de resolución por sí mismos -aunque esto último no sea enteramente cierto en la realidad-).

En cualquier caso, resulta mejor para los procesos de afirmación de los grupos sociales populares, que sus propias organizaciones procesen las posibilidades de solución a las carencias que sufren; aún cuando eso incremente los riesgos de su enajenación. Pues lo contrario posiblemente abone en procesos de deslegitimación y vaciamiento, si es que devienen poco útiles para el tipo de procesamientos que comienzan a requerirse. Los resultados de estas modificaciones en la relación están lejos de avizorarse siquiera. Todo lo más, pueden anotarse tendencias.

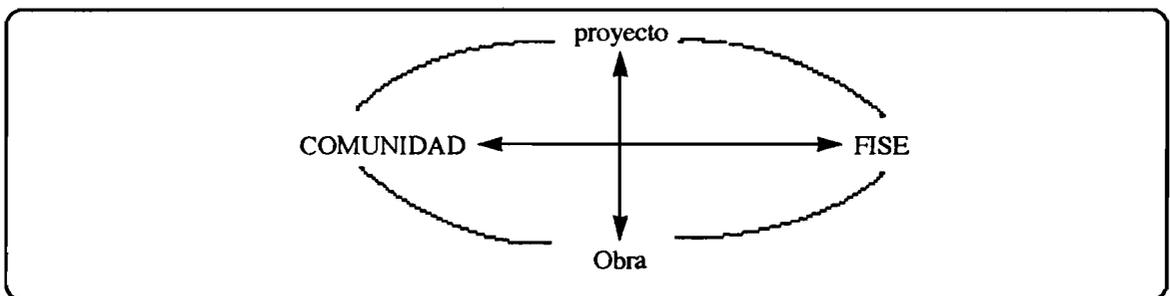
3. Los actores y sus lógicas, desde el punto de vista de la participación (a modo de reflexiones finales)

a. Vínculos de actores

En primera instancia, los proyectos del FISE se nos presentan como una vía “ordenada” de tramitar obras para conseguir mejoras en una comunidad. Así, pues, la “comunidad” aparece inmediatamente como un grupo humano aspirante a ser “beneficiario” de las obras que, a través de sus proyectos, ofrece el FISE.



Ahora bien, la filosofía del FISE implica que la comunidad no asuma un papel pasivo de simple espera de los resultados del trámite y de la terminación de la obra. La participación de la comunidad supone que deberán tomar parte en algunas *fases del proyecto*: sea en su elaboración, sea en su ejecución, sea en el seguimiento. Su relación con el FISE aparece mediada por la materialidad del proyecto y de la obra.

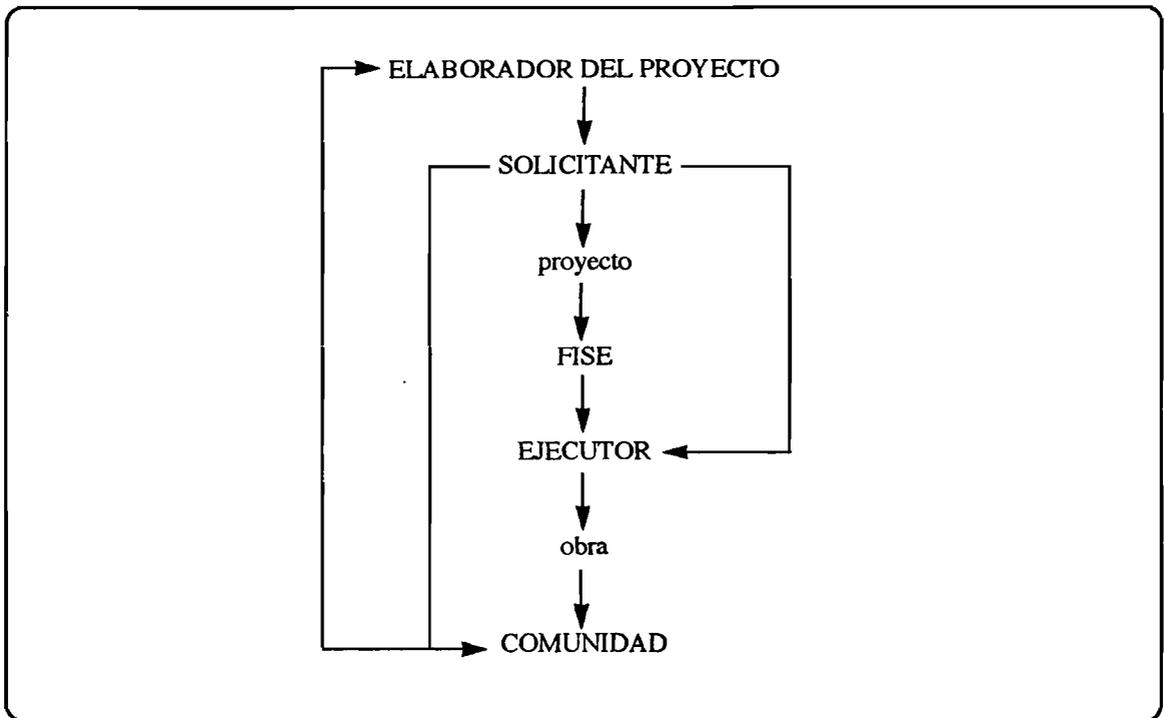


Pero la dinámica propia del FISE, y en tanto se tramita como “proyecto”, y como “proyecto participativo”, debería implicar la participación de la comunidad en la relación con otros actores que están involucrados en los proyectos. Estos, en principio, aparecen como los “solicitantes” y los “ejecutores” (o “proveedores”, según cuál haya sido el tipo de proyecto).

No obstante, la realidad de las cosas lleva generalmente a que la relación de la comunidad con el conjunto de las fases del proyecto y con sus agentes haya de ser más bien indirecta. La línea de continuidad más directa es, evidentemente, la que une las fases del proyecto unas con otras, y los agentes directos del proyecto entre sí. Esto quiere decir que no es tan fácil que la comunidad (o sus representantes directos) se conviertan en agentes directos del proyecto.

Postulamos, como hipótesis, que ello acontece porque la dinámica de los proyectos, y sobre todo de aquellos que vienen desde fuera, no pueden contemplar la presencia autónoma de los actores populares, sino solamente como elementos subordinados. Y que, al mismo tiempo, ello tampoco es tan sencillo porque estos actores populares continúan actuando frente a los proyectos del FISE como se conducían y se conducen frente a otro tipo de reivindicaciones.

En cualquier caso, hay una fuerza implícita en el planteamiento que lleva a la comunidad a convertirse en “beneficiarios”. En tanto tales, su condición es primordialmente pasiva, es decir, subordinada, aun cuando puedan tomar parte de algunas de las fases del proyecto, e incluso cuando tuvieran mayor presencia que la que se ha detectado en la realidad (más adelante retomaremos este tópico).



Constatemos por de pronto que “el ciclo” del proyecto encuentra más o menos diferenciados dos grupos de actores: unos, que están representados en la “comunidad”, esto es, tanto los “beneficiarios” directos (es decir, la población) cuanto las formas organizativas que los representan; otros, en cambio, son los que están más directamente ligados a la dinámica del proyecto *en tanto pro*

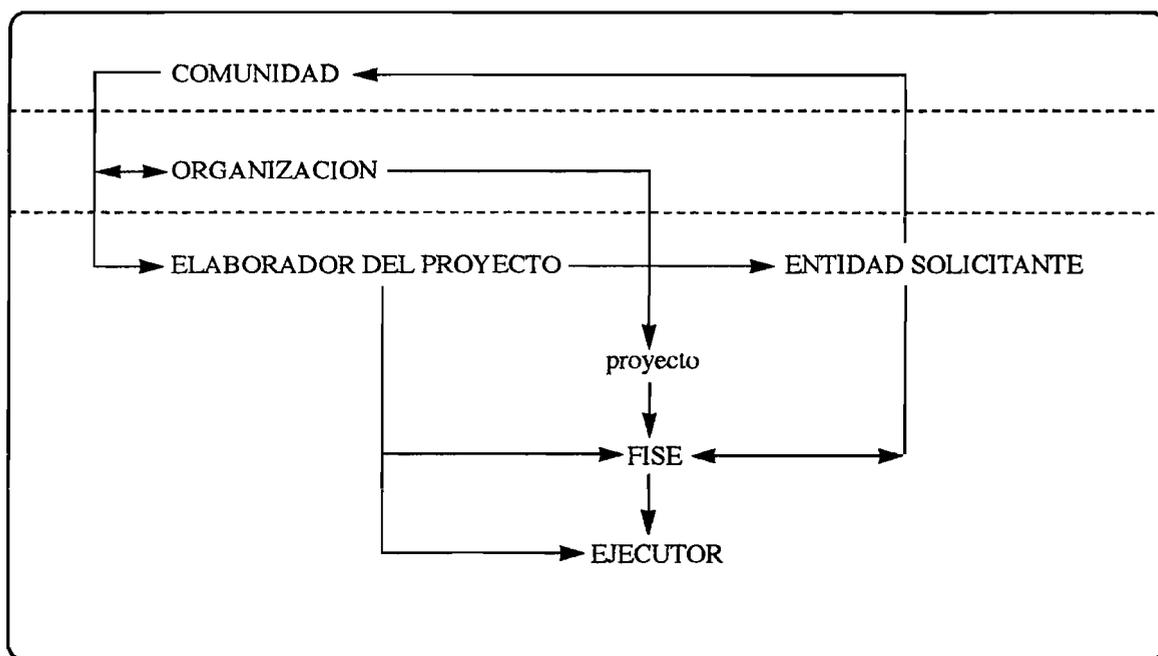
yecto, es decir, con los condicionamientos y circunstancias que les son propios a cualquier tipo de proyectos.

En este segundo grupo se encuentran tanto el FISE (como la entidad que pone en marcha el proyecto y asegura su (financieramente, mediante controles, etc.) su continuidad y realización, y la entidad solicitante, por un lado, como, por otro lado, el elaborador del proyecto y el ejecutor de la obra (que, ya lo hemos visto, suelen coincidir).

Pero, además, la organización actúa también como solicitante; en estos casos se acentúa su rol de mediador entre el grupo humano al que representa y el "mundo externo", que asume ahora la forma de un "proyecto". Y *dado que* varios estudios y evaluaciones insisten en un cierto distanciamiento o separación entre estos dos componentes de "la comunidad", habremos de pensar que *una* de las tendencias del proceso apunta a la modificación del "rol" jugado por las organizaciones, precisamente vía proyectos. Esto implica que, en determinados momentos, las formas organizativas actúan más como mediador que como expresión social.

Abundemos sobre esto: toda organización tiene dos caras. Una es aquella que la reconoce como expresión de un grupo humano y de sus intereses, necesidades y demandas. Otra es aquella que la reconoce como mediadora o como "interlocutor válido" ante el exterior y frente a los otros. Para cumplir con este segundo papel, la organización debe actuar de modo que esos "otros" del "exterior" reconozcan la validez de su interlocución; pero como son los otros los que llegan imbuidos del poder exterior, casi necesariamente este reconocimiento implica que la organización debe conducirse de modo "aceptable".

Las relaciones entre estas tres dimensiones (el grupo humano, la organización social, los otros del exterior) no pueden ser consideradas como estáticas, y suelen variar en uno u otro sentido. Las organizaciones no son entes autónomos que puedan mantener su vitalidad o sus concepciones del mundo y de la vida con independencia de los procesos sociales de consolidación o de disgregación que se operen en su base social -el grupo humano mismo-.



Sin embargo, todo proceso que debilite los lazos y las redes sociales primarias del grupo humano, así como sus condiciones materiales y espirituales de existencia, debilita también las relaciones entre ese grupo y sus organizaciones. Aunque eso no necesariamente implica la desaparición de las formas organizadas, sí conlleva un cierto desprendimiento entre ambas y una mayor autonomía de la organización con respecto a los grupos humanos. La continuidad de ellas, en consecuencia, pasa a depender más del reconocimiento externo antes que de la capacidad de expresión interna. *En estas condiciones* es mucho más fácil que las lógicas y las formas de los otros “atraigan” la conducta de las organizaciones.

No obstante, ni siquiera en estos casos las organizaciones pueden ser un agente directo del proyecto, porque eso significaría o una fuerza social significativa (que se atenúa precisamente en esos momentos) o un distanciamiento definitivo (que las convertiría directamente en parte del mundo de los “otros”, es decir, dejarían simplemente de ser organizaciones).

Es esta realidad compleja la que debe tenerse en cuenta cuando se habla de la participación mayor o menor de las organizaciones y de los “beneficiarios” en un proyecto de esta índole.

De cualquier manera, lo cierto es que la clase de vínculos que establecen en ambos campos es distinta. La índole de los actores y de sus lazos no puede ser medida con el mismo rasero. Esto resulta evidente: ni los solicitantes, ni los elaboradores de proyectos ni los ejecutores son “representantes” del FISE, ni son asumidos así; de hecho, el FISE aparece como “empleador”. De modo que solicitantes y ejecutores son agentes de las políticas impulsadas a través del FISE, pero lo son desde sus propios intereses particulares. Unos y otros son entidades externas, pero se distinguen entre sí aunque actúen en el mismo marco.

b. Las lógicas de la participación popular

La participación es la manera en que los sectores sociales se ponen en relación con las formas de solventar carencias y con las entidades, actores o agentes involucrados en esos procesos. Abarca, por tanto, relaciones y acciones. Cuando los grupos humanos toman parte en proyectos que vienen diseñados desde fuera de ellos, es evidente que lo hacen dentro de un marco preestablecido, del que normalmente no pueden salirse, pues lo contrario implicaría una ruptura con la posibilidad de atender la necesidad. Pero también es cierto que, al tomar parte en un proyecto de esos, lo hacen desde su propio ser social, es decir, para lo que aquí interesa, desde sus intereses inmediatos y desde conductas legitimadas por la experiencia.

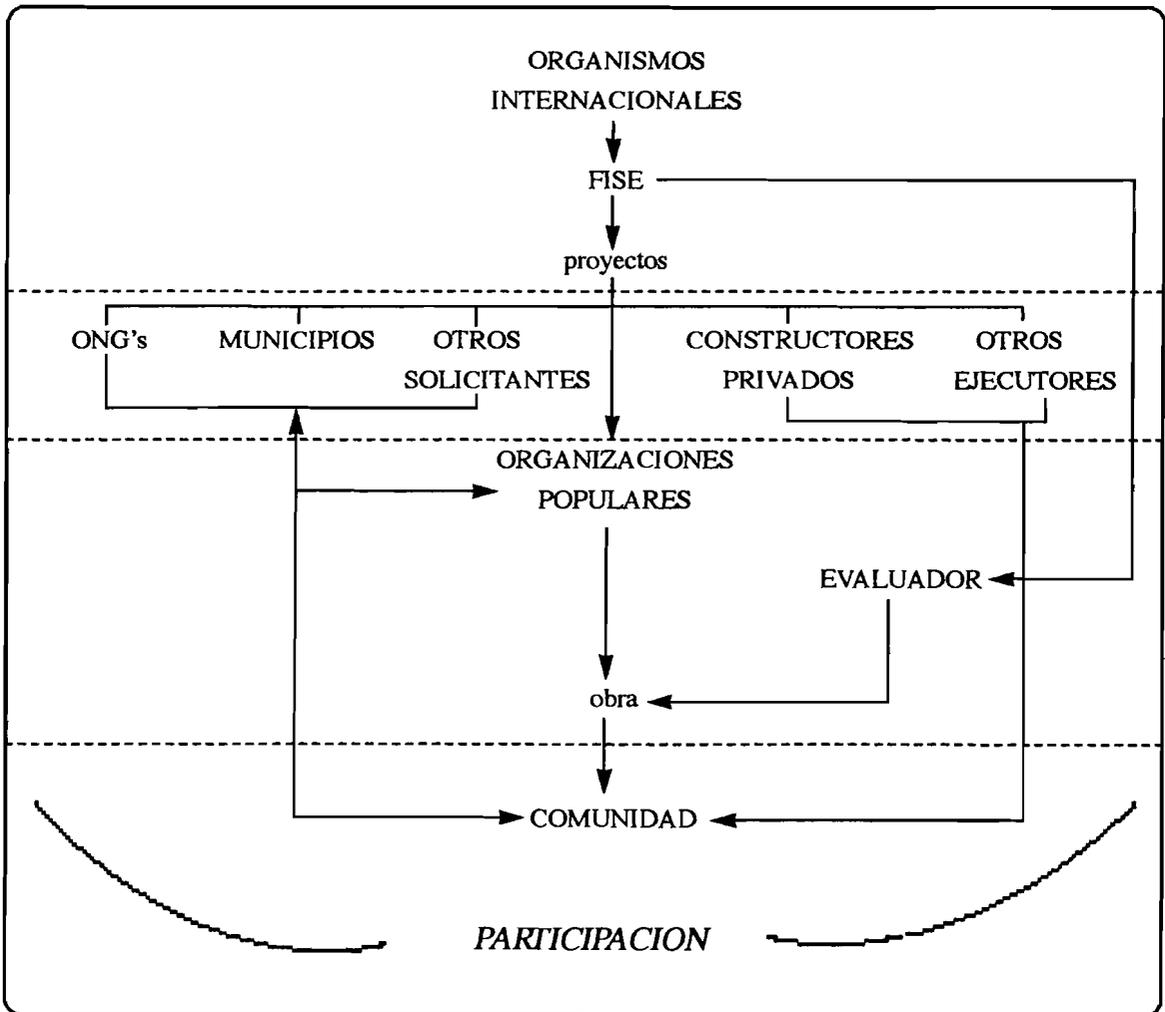
Como lo mismo es cierto para los demás actores involucrados, de ello resulta que en un proyecto confluyen acciones que responden a lógicas distintas. Pero ocurre que el “proyecto” es una forma específica que impone ciertas normas y determinadas conductas, lo que equivale a decir que se convierte en una suerte de “filtro” para la acción social, imponiéndole condiciones. En estas circunstancias, “el proyecto” es un espacio de intersección y de solapamientos de lógicas distintas - que pueden o no haber estado en contacto previamente-, pero no es un espacio “neutral”.

Cada actor, pues, es portador de su propia lógica que se solapa con otras, pero hay algunas lógicas (o algunos actores) que son más permeables a la lógica del proyecto, así como hay algunos actores cuya acción lo involucra de modo más pleno con el proyecto; mientras tanto, el FISE no puede identificarse con cada proyecto, pues su identificación y su definición remite al conjunto de proyectos y a las orientaciones generales que le dieron origen.

Ahora bien, si la presencia de actores diferentes implica también -al menos potencialmente- la presencia de lógicas también diferentes, entonces debe ser cierto que cada proyecto no debe tener una única lectura, porque los espacios desde donde se actúa para participar en él producen lógicas específicas que, en último término, apuntan a la reproducción de cada espacio particular en tanto particularidad social.

Lo que vale para cada proyecto, vale también para cada participación (entendiéndose que aquí hacemos hincapié en la participación popular). De hecho, en cada acción participativa se conjugan al menos dos lógicas: la una es la lógica del proyecto; y la otra es lo que podríamos denominar la lógica de subsistencia (es decir, la lógica que orienta las acciones y las conductas de los grupos humanos carenciados en busca de asegurar su subsistencia en condiciones que vayan mejorando).

Cada una de estas lógicas tiene determinados imperativos de participación, es decir, ciertos requerimientos de formas, pero también de contenidos. De esta manera, las acciones -individuales o colectivas- se insertan en dichos imperativos, jugando al final sentidos ambivalentes, porque no son ni solamente una cosa, ni solamente la otra. Por ejemplo, lo que desde un punto de vista es un componente de x fase del proyecto, desde el otro costado es un elemento de pertenencia a una organización comunitaria, e incluso preocupación individual o familiar por solucionar una necesidad específica que dificulta su reproducción en condiciones dignas.



Así que la lectura de la participación no puede hacerse reduciéndola a un único plano. De hecho, una lectura cruzada nos permitirá ubicar mejor los puntos de confluencia entre las diversas lógicas.

La lógica del proyecto supone, ya lo habíamos dicho, el arreglo a ciertos requerimientos “técnicos” que no están en posesión de la comunidad. Algunos se refieren a la capacitación de la fuerza de trabajo para realizar ciertas tareas que son parte de la obra (desde la planificación hasta la ejecución), destrezas que se adquieren tanto en el mundo laboral cuanto (eventualmente) en el mundo organizativo; generalmente se aduce que los sectores populares carecen de ellas. Pero hay otros requerimientos “técnicos” que nos remiten, más bien, a las conductas que deben asumirse dentro del proyecto, ergo, a cierta “disciplina”, pasos a seguir, normas (e incluso “ritos”). Como ni las organizaciones ni, usualmente, las personas de medios populares han sido educados en ellos, todo ese armamento se les presenta como algo extraño y novedoso; pero también como algo que es “necesario”, pues se convierte en la nueva modalidad de tramitación de las demandas, y algo que puede, incluso, dar *status* a quien lo domine, como parte de los nuevos conocimientos cuya posesión redundaría en ciertos (micro)podereos, y favorecer la afirmación del grupo frente al entorno social, pues se traduce en incremento de autoconfianza.

Esta lógica de proyectos supone, entonces, conducirse de acuerdo a ciertos “arreglos administrativos”. El carácter técnico, en este caso, es inseparable del carácter administrativo, que, en cuanto a su puesta en marcha, se traduce en ciertas “fases” que debe(ría)n cumplirse secuencialmente. Cuando, desde esta lógica se apela a la participación, es siempre la participación en las “fases” de proyecto y, en seguida, en las tareas menudas que están al alcance de los participantes.

Pero, además, la lógica del proyecto no es solamente la lógica del proyecto. Todo proyecto surge de ciertas “políticas” y se organiza de acuerdo a ellas: las formas técnicas y administrativas (incluida la participación) son funciones de dichas orientaciones generales.

En cambio, la gente y sus organizaciones se relacionan con estas nuevas lógicas actuando desde los parámetros que le dicta su lógica habitual de comportamiento para la búsqueda de solución a las carencias más inmediatas, es decir, las conductas que han sido asimiladas como *experiencia* y que se han hecho parte de las pulsiones inconscientes.

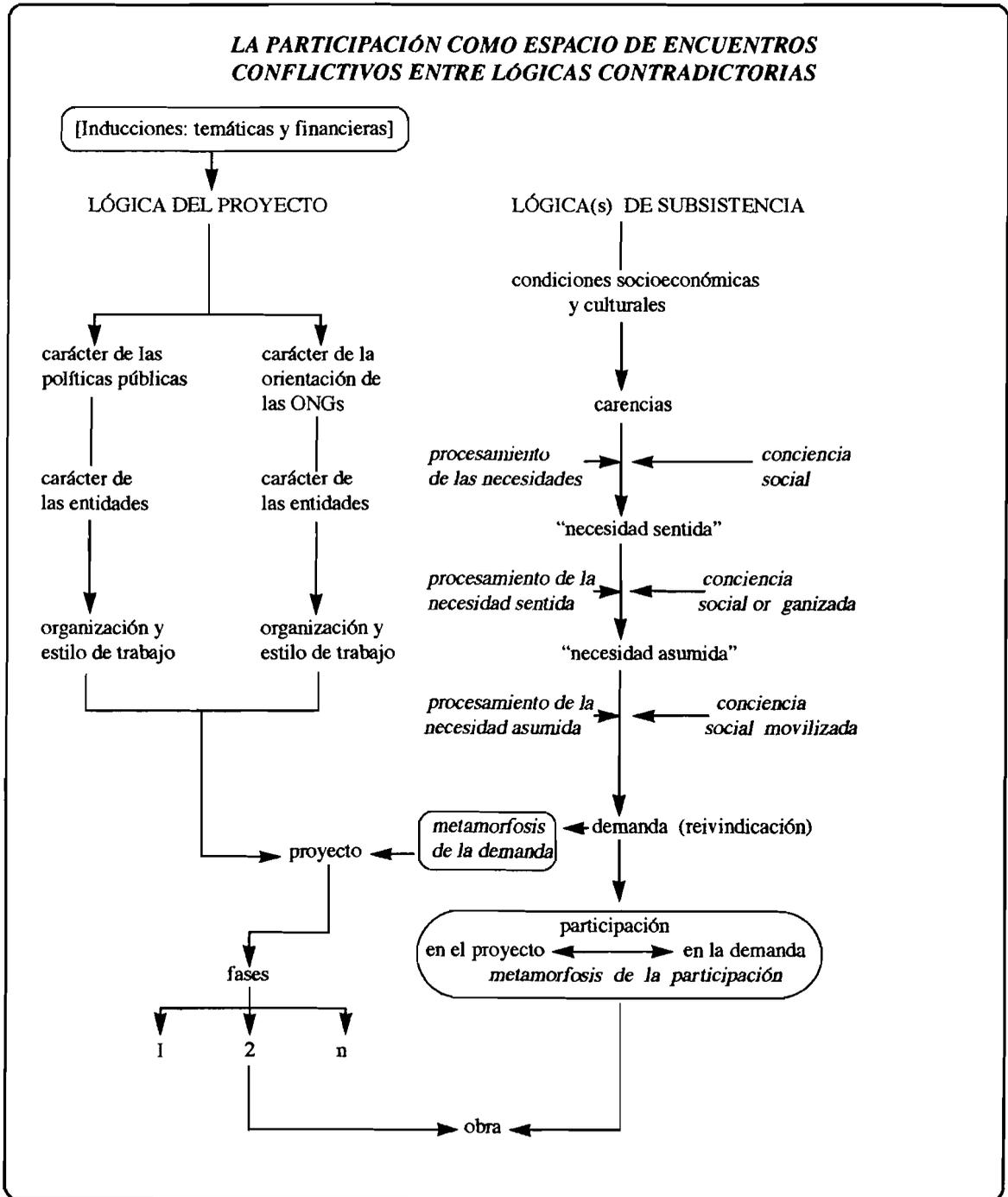
Acá, el punto de partida no es una determinada política, sino el imperativo de la subsistencia, que reconoce intereses que comúnmente son intenciones de salir de determinadas necesidades. Por cierto, la “necesidad” es ya una elaboración, un procesamiento, por eso, para llegar a ser sustento de una demanda, debe ser una “necesidad *asumida*”, lo que le confiere un carácter conciente y colectivo.

La demanda busca materializarse en una obra, cuyas características deben constituirla en una vía de satisfacción de la necesidad. Pero, para ello, hay ciertos trámites y procedimientos que deben seguirse; en la medida en que no es posible la autosatisfacción, los trámites y requerimientos son siempre puestos por los poseedores de los recursos que permitirán construir la obra. Y ahora -y en este caso- asumen la forma de “proyecto”. Así que, desde el punto de vista de la lógica de subsistencia, el proyecto es una de las variadas tramitaciones de su demanda.

De donde se deduce que el punto de encuentro no es tanto “el proyecto” como entidad, sino la obra, en tanto materialización, por un lado, del proyecto, pero también, por otro lado, de la de -

manda social. El proyecto, desde este punto de vista, es sólo un requerimiento establecido desde los poseedores de recursos para que la obra pueda realizarse; sólo así la demanda puede aparecer transfigurada bajo la forma "proyecto".

Lo que quiere decir que la participación en las fases del proyecto es sólo la forma exterior de lo que, en el fondo, es una participación en la tramitación de una demanda social. *Es por eso que la participación en el proyecto no puede ser distinta del tipo usual de participación que los grupos populares han puesto tradicionalmente en marcha para solventar carencias y necesidades.*



Ahora bien: las acciones individuales y colectivas que están determinadas por la lógica de subsistencia no son tampoco homogéneas. La conversión de la carencia en demanda supone -ya lo hemos dicho- un procesamiento que se opera en el espacio organizativo. Esto significa que la lógica de subsistencia abarca los ámbitos de las formas orgánicas y de la vida social cotidiana; ámbitos que viven de manera distinta el proceso de surgimiento, procesamiento y tramitación de las demandas.

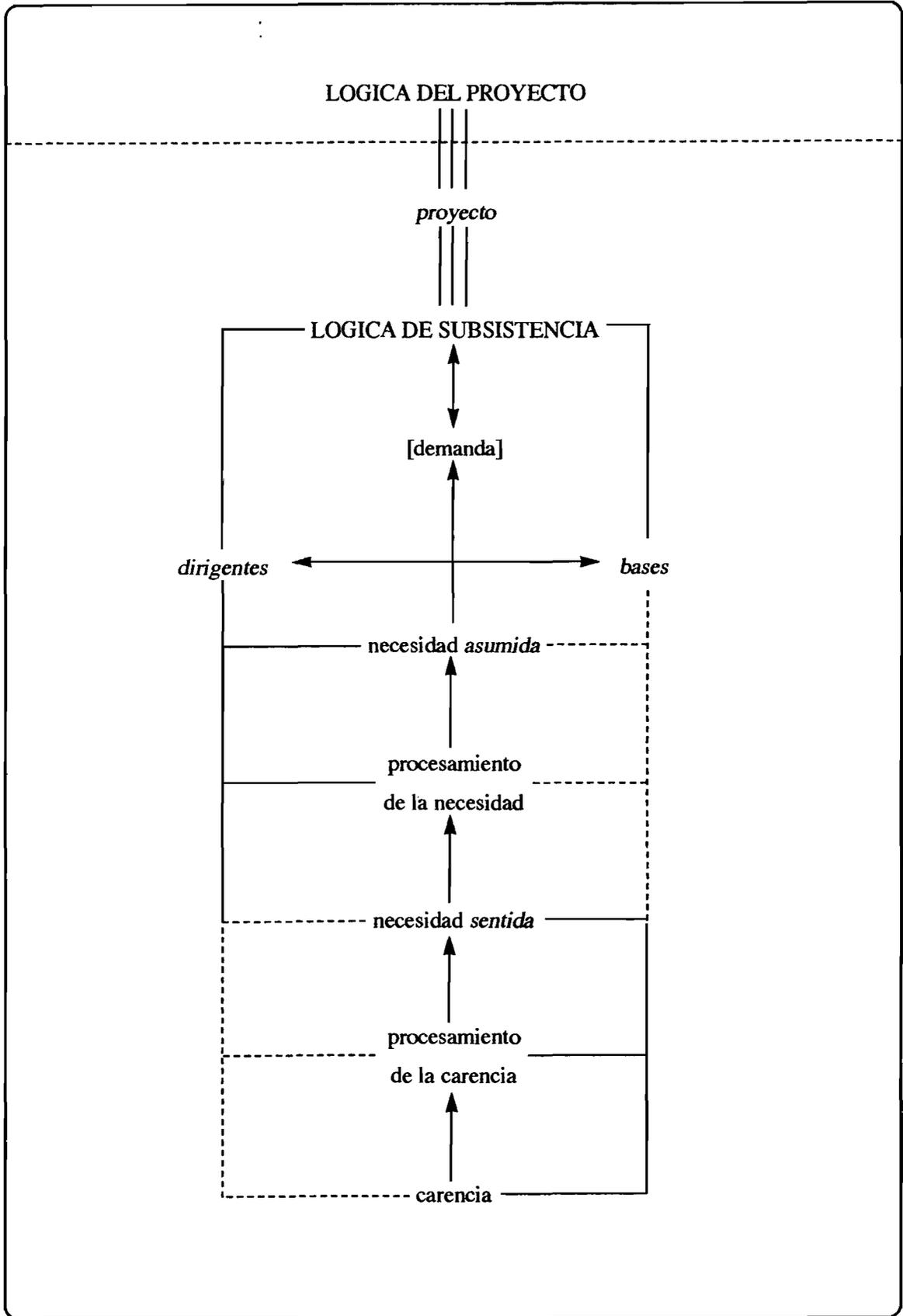
La carencia es un estado material, pero la conciencia de carecer supone ya un primer nivel de elaboración, que reside en la socialización de la vida cotidiana, en las redes sociales básicas y, por lo tanto, potencialmente en todos los componentes de un grupo humano, en tanto son parte de él. La carencia procesada deviene en *necesidad sentida*, que es el inicio de cualquier demanda.

Pero, para llegar hasta allá, requiere un nivel adicional de procesamiento. De hecho, la necesidad sentida no es más que una sensación de malestar, de alguna manera actuante desde el inconsciente; y se halla dispersa, aunque esté presente en todos. La concentración de necesidades sentidas supone la posibilidad de una acción articulada y un asumir conciente, tanto individual como colectivo. Entonces aparece la *necesidad asumida*.

El espacio que produce ese resultado es la organización, y la fracción de la comunidad que lo procesa asume la forma de dirigentes o líderes. Ellos, como hemos visto más atrás, *expresan* y *representan* a la vez a su comunidad y, por tanto, sus necesidades y el grado específico de elaboración que estas alcancen. Por tanto, sus niveles de actuación no son los mismos. Para que ello ocurra, se requiere que tampoco el *ser social* de los dirigentes sea idéntico al del conjunto: ellos poseen ciertas características o cualidades que los distinguen de su base social y los vuelven aptos para cumplir el rol de *intermediación* con el ambiente que rodea a los grupos humanos populares. *Expresan* al grupo de base porque son sociológicamente parte de él, porque a él están unidos por una serie de lazos, es decir, por coparticipación en las redes sociales básicas, porque no son asumidos como entes del "afuera". Pero lo *representan* porque su vivencia de las necesidades no es exactamente igual, porque se sitúan en un plano intermediador. Es claro, que esta dualidad es una dualidad compleja y cambiante. Expresión y representación no son parte de la misma lógica, y la cercanía o el alejamiento entre dirigentes y dirigidos dentro de un mismo grupo humano depende de cómo se relacionen la expresión y la representación.

Ahora bien: este segundo nivel de procesamiento al que aludíamos recién es el camino para que la carencia pueda interlocutar con aquellos que poseen los recursos para solucionarla. Al asumir colectivamente una determinada necesidad, los sectores sociales pueden ya *demandar* su atención al estado o a la sociedad. Y no se puede demandar si no hay canales de interlocución, que suponen de por sí un cierto reconocimiento mutuo.

Entonces, normalmente, la demanda debe sufrir una nueva transmutación: en este caso, bajo la forma *proyecto*, para lo cual se requieren intermediarios especializados, etc. Este es el proceso que convierte al proyecto en un filtro a través del cual las demandas sociales llegan al Estado o a las instituciones que detentan los recursos necesarios para la atención (parcial) de las carencias.



CAPITULO V

Proyectos de desarrollo y participación: el encuentro entre ONGs y organizaciones populares⁸⁶

MARIO UNDA

Contenido

1. El proyecto
2. Los actores y sus papeles
3. Ámbitos de las relaciones: los actores y las tensiones
4. Intersección y entramado de relaciones
 - a. Sobre ciertos "impactos benéficos"
 - b. Para proponer futuras interacciones en condiciones más favorables
5. La participación y las lógicas que se intersectan
 - a. Consideraciones acerca de la participación
 - b. Consideraciones acerca de las intersecciones de lógicas
6. ¿Actores complementarios o lógicas contrapuestas?
 - a. Los proyectos en la intersección de lógicas
7. ¿Proponemos, acaso?
 - a. Sobre los ejes
 - b. Respecto de las "formas institucionales" de la intersección
 - c. Sobre la flexibilidad de las formas de intersección
 - d. Sobre la gestión compartida como forma de aprendizaje
 - e. Sobre las organizaciones y los proyectos
 - f. Sobre el rol de cada uno de los actores
 - g. Acerca de los proyectos

Digamos que todo proyecto de desarrollo es ahora participativo, facilitador y propicia el "empoderamiento" -espantoso anglicismo que pudiera ser ventajosamente reemplazado-. Acudir a la participación, además, pareciera ser suficiente para definir lo que uno quiere y hace. Por supuesto, nada nuevo se dice cuando se afirma que la participación es un conjunto de relaciones entre actores, y que, por lo tanto, puede tener cualquier característica, y no una sola. Es justamente ese tema -el del relacionamiento de actores en los "proyectos participativos"- el que motiva esta reflexión. La hacemos a partir del proyecto "Agua-Desarrollo", un proyecto de gestión ambiental con participación popular que se ejecutó entre enero de 1993 y marzo de 1995 en el Noroccidente de Quito; fue impulsado por la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNQ), el Centro de Investigaciones CIUDAD y la Red de Estudios de los Servicios Urbanos

86 Este artículo está basado en nuestro anterior trabajo *Las redes, los lazos y los hilos sueltos*, CIUDAD-HIC, México, 1996. Fue publicado, en su actual forma, bajo el título "Tres tristes tigres trillan trigo en un trigal: proyectos de desarrollo y participación popular"; en Mauro Hidalgo y otros: *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local - Abya Yala, Quito, 1999, pp. 169-194.

en América Latina (REDES), y contó con financiamiento del Secretariado Internacional del Agua (SIA) y del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) (que desarrollaron similares experiencias en otros países).

El reparto

La FBPNQ es una organización barrial de segundo grado, surgida en 1982; en la actualidad aglutina comités barriales, organizaciones juveniles, organizaciones de “madres cuidadoras” (mujeres de la zona vinculadas a programas de atención a la infancia) y comités de padres de familia de guarderías. Se originó en las movilizaciones barriales que siguieron al intento de aprobar un proyecto de ley que preveía la reubicación de los asentamientos ubicados en las áreas de “cinturón verde” de la ciudad. La Federación ha tenido ya una larga experiencia en relación con proyectos de desarrollo, incluso en su cogestión y en su gestión directa.

El grupo de mujeres reúne a moradoras de los barrios, de distintas edades y nivel de instrucción. No existía previamente al comienzo del proyecto, y en su desarrollo se fue consolidando y ganando presencia social como grupo autónomo.

El comité de gestión funcionaba como espacio de interlocución entre CIUDAD, la FBPNQ y el grupo de mujeres. Estaba compuesto de un(a) representante por cada una de las partes. Era el organismo encargado de la dirección y de la administración del proyecto.

1. El proyecto

La FBPNQ, con el apoyo de CIUDAD, impulsa desde 1992 un Plan de Desarrollo Vecinal (PDV) que busca un desarrollo alternativo, coherente y ordenado para la zona y la potenciación de la organización de la población para mejorar su capacidad de gestión y movilización para solucionar sus principales requerimientos de ordenamiento territorial, desarrollo económico, desarrollo cultural, comunicación y fortalecimiento organizacional. “Agua-Desarrollo” es uno de los varios proyectos pilotos que se han iniciado a partir de 1993.

Para la implementación del proyecto se conformó un *Comité de Gestión (CG)*, en el que participaron un representante de la FBPNQ, una representante del comité de mujeres y un representante de CIUDAD. El proyecto no estuvo cerrado en sí mismo. Se buscó su articulación y complementación con otros proyectos y acciones, pero también la coordinación con instituciones estatales, organismos internacionales, universidades, colegios, y escuelas, y organizaciones sociales y ONGs.

El proyecto tuvo una duración de dos años, hasta marzo de 1995 y, si mirásemos su ejecución, pudiera dividirse en dos fases. La primera, que duró los primeros ocho meses, estuvo dedicada a la formación y a la capacitación del grupo de mujeres. La segunda, que consumió los restantes diez y seis meses, se dirigió a fortalecer la autosustentabilidad del proyecto y a la ejecución de un conjunto de acciones vinculadas.

La formación del propio grupo de mujeres pasó por una secuencia de momentos: conversaciones entre CIUDAD y la FBPNQ, para afinar los criterios de su formación, funcionamiento y vincula-

ción con la Federación; conversaciones entre la Federación y los dirigentes de los comités barriales de los asentamientos originalmente escogidos para la ejecución del proyecto; reuniones con los dirigentes de los barrios y las mujeres que iban a conformar el grupo; sesiones de trabajo de los representantes de CIUDAD y de la Federación con las mujeres. Hasta que finalmente el grupo logró reproducir una dinámica estable. Más adelante, nuevas mujeres se integraron al grupo, ya no elegidas por las organizaciones de los barrios, sino invitadas por otros miembros o por la Federación, lo que contribuyó a crear una dinámica más autónoma.

La capacitación abordó distintos temas necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento adecuado del proyecto: aspectos socio-organizativos, pues las mujeres que participaron del proyecto tenían muy poca experiencia organizativa anterior; cuestiones de género; la problemática ambiental urbana, el Plan de Desarrollo Vecinal, manejo de viveros y especies para arborización en zonas urbanas, prevención de desastres, primeros auxilios, contabilidad básica, gerencia de proyectos.

En esta fase se ejecutó también la "Minga por la Vida", una acción encaminada a prevenir desastres, tras el fuerte invierno del año 1993. La minga realizó un conjunto de trabajos preventivos en las laderas del Pichincha, donde se ubican más de cuarenta barrios populares, y contó con la participación de numerosas instituciones públicas, privadas, técnicas, universitarias, municipales, de defensa civil, del Ejército, etc. Desde el punto de vista del proyecto, sirvió para comenzar las labores de arborización: ese día se sembraron mil árboles en los barrios del Noroccidente.

"La población beneficiaria"

En dos "manchas" separadas por un sector de viviendas ricas, se sitúan más de 60 barrios populares que ocupan 1.600 hectáreas (8.5% de la superficie de la ciudad) y están habitados por 53.000 personas (el 4.8% del total de habitantes de Quito a 1990).

Los 10 barrios involucrados en la experiencia albergaban a 16.763 personas (según el censo de 1990), alrededor del 31% de la población de la zona; casi el 66% de ellos son considerados "pobres por ingresos".

Eso, a pesar de que más de la mitad de familias (un 55%) recurren a la inserción múltiple en el mercado laboral como estrategia de sobrevivencia; obreros, trabajadores públicos subalternos y cuentapropistas en servicios y artesanías son las principales ocupaciones de los moradores.

Las carencias de servicios, infraestructura y equipamiento son significativas. En los barrios populares del Noroccidente, solo el 36% de las familias cuenta con agua potable domiciliaria y el 35% con alcantarillado.

Los moradores de estos barrios han desarrollado y mantienen una variedad de formas organizativas: comités barriales, cooperativas de vivienda, clubes y ligas deportivas, grupos culturales, juveniles, de mujeres, de trabajadores y de estudiantes.

En la segunda fase se desarrolló la mayoría de acciones prácticas emprendida en el proyecto, a excepción de la Minga por la Vida. Se construyó un tanque de agua en Santa Isabel, en beneficio de ese barrio y del asentamiento vecino San Rafael; para el efecto, se obtuvo autorización del entonces Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos para la captación, explotación y utilización del agua de vertientes de la parte alta del Pichincha. Los pobladores, mediante una veintena de min-

gas, construyeron el tanque-reservorio con capacidad de 100 metros cúbicos; la asesoría técnica, el diseño y la dirección de la obra corrió por cuenta de CIUDAD. Se construyó un vivero con árboles nativos para contar con producción propia para las campañas de arborización. Se completó el programa de arborización de las laderas, que contemplaba sembrar ocho mil árboles de especies nativas en los barrios populares de la zona. Así mismo, el proyecto colaboró en la realización de obras de mantenimiento. El grupo de mujeres y el proyecto contribuyeron en la realización de los campamentos vacacionales de 1994, en los que participaron 300 jóvenes y se benefició a 3 mil niños del sector. En esta ocasión, el tema central fue el medio ambiente y la prevención de desastres. También se organizó un concurso de “años viejos”, con la utilización de materiales de desechos. Finalmente, se abrió la despensa “La Ganga”, que pretendía ofrecer alimentos sanos a precios bajos a la población de los barrios. Pero la despensa dejó de funcionar después de seis meses. En este tiempo también se desplegó una intensa actividad de intercambios con organizaciones y proyectos similares y de visitas orientadas para fortalecer los criterios del proyecto.

2. Los actores y sus papeles

CIUDAD y la Federación de Barrios del Noroccidente oficiaron como instancias responsables del proyecto, tanto frente a los financistas y auspiciantes, cuanto frente al grupo de mujeres, a las organizaciones barriales y a los moradores. La co-responsabilidad se tradujo en un manejo cogestionado del proyecto. Pero la cogestión no se redujo a CIUDAD y a la Federación; incluyó al grupo de mujeres generado durante el proyecto. Entre los tres conformaron un Comité de Gestión (un delegado por cada lado) que fue el encargado de organizar y administrar el proyecto. La ejecución estuvo a cargo, básicamente, del grupo de mujeres.

Las organizaciones de los barrios inicialmente involucrados jugaron un rol de coordinación al inicio, hasta que la dinámica del grupo de mujeres fue autonomizándose. Desde entonces, obraron como grupo de presión.

A los moradores en general y a ciertos grupos específicos, como jóvenes y niños, les tocó el papel de beneficiarios de algunas de las acciones emprendidas en el proyecto (el tanque de agua, la arborización, los campamentos vacacionales, etc.).

Los demás actores involucrados tuvieron un rol puntual y complementario. Podría decirse que esto se debe a que, desde sus respectivas perspectivas, las relaciones indicaban solamente puntos de intersección y no establecimiento de lazos. Ocurrió así con el Municipio (participación en la Minga por la Vida, donde se coordinaron algunas acciones, en las labores relacionadas con el vivero -visitas, intercambios-), ocurrió con otras ONGs ambientalistas y de desarrollo (intercambios, actividades de capacitación, participación eventual en algunas actividades específicas), y ocurrió también con la opinión pública.

3. Ámbitos de las relaciones: los actores y las tensiones

Aparentemente, el proyecto ponía en relación directamente a tres «actores»: CIUDAD, la Federación y el grupo de mujeres que se conformó para el proyecto. Pero un rápido vistazo ya advierte la presencia de otros más. Un posible cuarto actor -el resto de “la comunidad”-, no lo sería en cuanto tal, sino, más bien, como marco y eventual beneficiario de las acciones desplegadas en el transcurso del proyecto. Las instituciones de Estado aparecen como actor puntual, esporádico, que

no influye directamente en la marcha de esta experiencia. Otros actores, como la opinión pública, otras organizaciones no gubernamentales, etc., se muestran de modo esporádico. Sin embargo, de este cuadro se desprendieron en la realidad varios y distintos niveles diferenciados de interrelaciones entre los diversos actores.

Lazos e intersecciones

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • CIUDAD → Federación • CIUDAD → Comité de Gestión → Federación • Federación → Grupo de mujeres • Federación → Comité de Gestión → Grupo de mujeres • CIUDAD → Grupo de mujeres • CIUDAD → Comité de Gestión → Grupo de mujeres • Proyecto → Grupo de mujeres • Comité de Gestión → Grupo de mujeres • Grupo de mujeres → “comunidad”; es decir, <ul style="list-style-type: none"> - Grupo de mujeres → moradores de los barrios - Grupo de mujeres → dirigentes de los barrios | <ul style="list-style-type: none"> • “Comunidad” (sobre todo, dirigentes) → proyecto • Federación → “comunidad”; es decir, <ul style="list-style-type: none"> - Federación → dirigentes de los barrios - Federación → moradores de los barrios • Proyecto → Grupo de mujeres → Entidades públicas • Proyecto (básicamente, Grupo de mujeres) → organizaciones (acaso: proyectos) de otros barrios • Proyecto → (Comité de Gestión; Grupo de mujeres) → otras ONGs • “Opinión pública” → Proyecto |
|---|---|

Además, deberían considerarse aquellos momentos o espacios de relaciones en que el proyecto, en sí mismo, aparecía convertido en actor (relativamente) autónomo frente a otros actores. En otros términos, ¿puede considerarse que en todos los casos podría abrirse la serie de relaciones asumiendo que “el proyecto” se torna en entidad “autónoma”? En algunos casos, como ya lo hemos señalado, parece ser así, pero quizá sea una ampliación abusiva extenderlo a todos. De cualquier manera, podría considerarse como una posibilidad quizá latente, o que se expresa de modo incompleto y temporal atravesando el conjunto de relaciones

CIUDAD → Federación

Este nivel tiene que ver, de algún modo, con las negociaciones y tratos “exteriores” (desde el punto de vista de los participantes directos) que, sin embargo, determinan la experiencia o, cuando menos, la condicionan. Desde la perspectiva de la Federación (y, en cierto sentido, de CIUDAD) esa “es” la relación fundante, la que, por tanto, debe “determinar” cierto curso de los acontecimientos.

La relación interinstitucional directa -si bien formalmente se expresaba en y a través del Comité de Gestión- fue la instancia para dirimir (al modo de manifestación indirecta) ciertas tensiones surgidas respecto al propio Comité de Gestión y al Grupo de Mujeres (y, por lo demás, a la marcha del proyecto), vistos, en cada caso, como reafirmaciones del “sentido original” del proyecto, o como rectificaciones a su marcha. En esos casos, la relación directa entre los socios iniciales se colocaba por encima de la instancia que había sido creada entre ellos para la gestión del proyecto.

CIUDAD → Comité de Gestión → Federación

En la medida en que el Comité de Gestión desarrolló ciertas autonomías, se generaron tensiones de diversa índole con las instituciones que supuestamente estaban “representadas” en él. Y, por eso

mismo, mutó en actor. Se podría dividir esta ecuación en sus dos componentes: CIUDAD-Comité de Gestión, Federación-Comité de Gestión. Aunque no puede decirse que se hayan producido "imposiciones" sobre los delegados (y, por tanto, sobre el Comité de Gestión), la presencia de CIUDAD y de la Federación pesaban sobre el accionar del Comité. No era, como ya queda dicho, una simple relación de delegadores a delegados. Y trae al punto la cuestión de los grados de autonomía y atribuciones de una instancia de "gestión", así como las atribuciones de orientación y control de quienes la originaron inicialmente a su nombre. Las dinámicas reales excluyen cualquier solución formal, cualquier recurso simple a organigramas y jerarquías.

Federación → Grupo de mujeres

Las tensiones se presentan acá desde que las expectativas de unos y otros corrían el riesgo de quedar cortas a medida que el proceso avanzaba. Para ser más explícitos: el grupo fue finalmente acercándose más a la realidad de una organización social que a la de un equipo de trabajo. Sin embargo, su identidad autónoma continuaba siendo más bien débil.

Una serie de consecuencias se desprendieron de este hecho. *Por un lado*, el grupo presionaba por incrementar el control sobre los recursos del proyecto, sobre las relaciones que se abrieran, sobre la definición de actividades y de los ámbitos de su aplicación. *Por otro lado*, desde la Federación se presionaba por encuadrarlos dentro de sus definiciones, de sus prioridades, de sus actividades programadas; lo que corría el riesgo de ser entendido como injerencias.

Pero esto tampoco quiere decir que durante ese tiempo haya sido una relación muerta. De hecho, el grupo de mujeres participó en un conjunto de actividades organizadas por la Federación (campamentos juveniles, mingas de arborización, actividades por el día de la mujer y del medio ambiente, etc.). Lo que ocurre es que estas participaciones, al ocurrir en el marco de las tensiones reseñadas, no lograban superarlas, no lograban ser aprehendidas, en lo inmediato, como parte de un proceso, lento y complejo, de acercamiento organizativo (que es lo que terminó siendo). A la larga, la profundización de la dinámica de organización llevó a una modificación de expectativas. El ejemplo vendría dado por el reconocimiento que hizo finalmente la Federación del Grupo de Mujeres como grupo de base, y no como equipo de trabajo, que es lo que, en un inicio, predominaba en la Federación. No obstante, habría que recordar que lo finalmente resuelto era planteado también por algunos dirigentes dentro de la propia FBPNQ. Quien lo planteaba era el representante en el Comité de Gestión.

Esto, parte de un proceso de reconocimiento que llegará a traducirse en la presencia del grupo de mujeres en el Congreso de la Federación y en la dirección de la nueva secretaría del medio ambiente, no se produjo de modo automático. Un proceso en marcha que no está encuadrado solamente en los tiempos del proyecto.

Federación → Comité de Gestión → Grupo de mujeres

Esta parece haber sido una combinación escasamente frecuentada, en tanto tal y en estado puro, es decir, de la Federación hacia el Grupo de mujeres a través del Comité de Gestión (y viceversa: del Grupo de mujeres hacia la Federación por la vía del Comité de Gestión). Por el contrario, lo que en la realidad se produjo fue un desdoblamiento en el cual sólo uno de sus lados llegó a ser visibilizado por la mayoría de actores involucrados.

El lado visible del desdoblamiento mostraba a la Federación relativamente distante, esto es, sin expresarse abiertamente en y a través del Comité de Gestión. Esto, como ha sido reiterado, se debía a que las orientaciones, visiones y expectativas de la mayoría de dirigentes de la Federación no era exactamente igual a las que guiaban el accionar de su representante.

Pero esto mismo pone en evidencia el lado invisible del desdoblamiento, pues únicamente quiere decir que en la Federación habían, respecto al proceso en marcha, por lo menos dos visiones: una se expresaba fuera del Comité de gestión, y otra dentro. Una era evidentemente entendida como posición de la Federación, y otra podía ser vista casi como opción personal. Recordemos, si no, que en el grupo de mujeres unas veían a la Federación como algo que se mantuvo lejano de su cotidianidad, y no todas lograban juntar la imagen de la Federación en su representante. La explicación está, creemos, en la dinámica real de la relación establecida entre ambos, y en las imágenes mutuas que fueron generándose en el trayecto.

CIUDAD → Grupo de mujeres

La relación entre el Grupo de Mujeres y CIUDAD parece haber sido fuerte. Durante un tiempo, CIUDAD parece haber jugado el rol de referencia inmediata para el grupo de mujeres. Algunos factores, que ya hemos ido analizando en el camino, explican esta primacía: por una parte, que, a ojos de las participantes, CIUDAD “manejaba” los recursos de los que dependía la existencia del grupo; por otra parte, que las mujeres que integraron el grupo eran, en un inicio, completamente noveles en el tema y el representante de CIUDAD oficiaba de “guía”. Además, las manifestaciones “informales” de las relaciones del grupo con la Federación surtían el efecto de “acercarlas” a CIUDAD (bromas tipo “Tu papá Rodrigo”, “el grupo de CIUDAD”, etc.). Por el contrario, ellas creían observar ser acogidas con mayor naturalidad en los espacios de CIUDAD, lo que fortalecía el sentimiento de atracción.

CIUDAD → Comité de Gestión → Grupo de Mujeres

La relativa autonomía del Comité de Gestión como espacio específico lo convertía en centro de negociación. Pero no era solamente un espacio donde se negociaba o una mera herramienta para ejecutar el proyecto, sino un actor que negociaba por su cuenta. Así como se dio respecto a la Federación, se dio también respecto a CIUDAD, aunque con menor intensidad.

Para el Grupo de Mujeres, el Comité de Gestión era un intermediario con CIUDAD, pero no agotaba los ámbitos de sus tratos con CIUDAD, algunos de los cuales se hicieron directamente. Por ejemplo, varias solicitudes de apoyos puntuales que el grupo dirigía al Director de CIUDAD, y no al Comité de Gestión o al representante de CIUDAD en él; esto nos lleva a creer que, también en este caso, en la conciencia de las integrantes del grupo se produjo una cierta distinción de actores, sin reducir al representante institucional a un papel de delegado, ni reducir la institución a su representante.

Proyecto → Grupo de mujeres

Esta es una relación de importancia no solo para la feliz realización del proyecto, sino para las vicisitudes en la conformación de la identidad del grupo. En principio, la autoidentificación se daba como participantes (miembros) de un proyecto; identidad, por tanto, heterónoma. En ese marco entran tanto la identidad de ser “el proyecto Agua-Desarrollo” (en la cual no se distinguen a sí mis-

mas del proyecto en el que participan), cuanto la de ser “eco-voluntarias” (en la que aceptan ser nominadas por una expresión impuesta desde el proyecto, es decir, desde fuera de ellas y desde antes incluso de la formación del grupo).

Puede decirse, pues, que fueron trazando un rumbo por el que transitaron desde aquel momento inicial en que lo determinante era “el” proyecto, y ellas su accesorio, hasta los más recientes en los cuales ellas pueden “apropiarse” del proyecto (en el sentido de hacerlo suyo y estar en capacidad no solo de “gestionarlo” o administrarlo, sino incluso de re-modelarlo); pero también, y en el mismo movimiento, “apropiarse” de un área de trabajo, de un conjunto de actividades, de una identidad que no se guíe por la adscripción a un proyecto o a sus promotores y administradores. Es este cambio de eje lo que, a nuestro ver, ha marcado la conformación del grupo y de su accionar, y su constitución real en organización social.

Comité de Gestión → Grupo de mujeres

En principio, el Comité de Gestión estaba formado por “representantes” de tres partes. En realidad, la relación del Comité de Gestión con cada uno de ellas no fue así de simple. Ya se ha visto respecto a CIUDAD y a la Federación, con quienes sus resoluciones debían ser de algún modo “negociadas”. Respecto al Grupo de Mujeres, por el contrario, era visto como una suerte de superior jerárquico.

Esta sensación y ubicación de distanciamiento resulta hasta cierto punto natural, por un lado, frente a una separación de su experiencia cotidiana inmediata, visible; por otro lado, como mecanismo de defensa y prevención frente a una instancia que, aun participando de ella, no podían controlar. Trátase de un distanciamiento que, en cualquier caso, no puede disociarse del origen externo del Comité (desde la perspectiva del grupo, como actor incipiente).

Las mujeres, por lo tanto, no podían verse expresadas en el Comité de gestión, a pesar de tener una representante allí; no se veían haciéndolo suyo: cosas que resolvían de un modo regresaban modificadas luego de su tratamiento en el Comité de gestión; ciertas resoluciones podían verse como imposiciones o arbitrariedades o, cuando menos, como “presiones”; no consideraban tener influencia en sus decisiones, etc.

Podría preguntarse, eventualmente: ¿pero no tenían acaso una representante en el Comité? ¿Y entonces no eran tan parte de él como la Federación y CIUDAD? Sólo formalmente, se podría responder. Ellas percibían claramente que, dijeran lo que dijeran los organigramas y los esquemas, lo cierto es que no estaban allí en condiciones de igualdad.

El Comité de Gestión, en consecuencia, no logró ser apropiado por el Grupo de mujeres, a diferencia de lo que había acontecido, en el camino, con el proyecto. Entre ellas, respecto a su delegada, la relación horizontal, de igualdad, de pares, no sufrió modificaciones. Dicho de otro modo, la participación en la instancia de gestión, aquella que era vista como superior jerárquico, no transformó el estatus de la representante ante las demás integrantes del grupo.

Ahora bien, el grupo de mujeres, no podía, pese a todo, desapegarse por completo del Comité de Gestión, aún sabiéndose “otras” respecto a él. Su propia marca de origen inducía, en cambio, esa subordinación, asumida, en un inicio, como una suerte de paternalismo bondadoso que les permitía desarrollarse bajo su ala, pero en el cual no se subsumían del todo.

Grupo de mujeres → “comunidad”

Se debe entender que, cuando aquí utilizamos el término “comunidad”, lo hacemos como alusión a una diversidad conformada por “dirigentes” y por “moradores”, por “organizaciones formales” y por “redes informales de relaciones”. No presuponemos nunca una identidad entre ellos, entendiéndose que algo así puede o no producirse en la dinámica de los vínculos reales -y que, por lo demás, suele sufrir modificaciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, “la comunidad” no es una cosa física, sino un conjunto de relaciones específicas en las cuales, determinados segmentos pueden estar, alternativamente o al mismo tiempo, adentro y afuera. En este caso, el grupo de mujeres, en tanto se relacionaba con “el resto de la comunidad” a través del proyecto, jugaba desde dos posiciones simultáneas, pero era percibido como actor diferenciado, precisamente porque la presencia del proyecto proyectaba sombras precisas sobre el grupo, que tendía a ser percibido (y autopercebido) como portador u oferente de servicios o beneficios para “la comunidad”. Esto, a su vez, se fortalecía porque el grupo estaba conformado por mujeres de barrios distintos y sus acciones no fueron emprendidas exclusivamente en los barrios donde ellas vivían (dicho de otro modo, no existe tampoco “la comunidad Noroccidente” con la que se relacionara el proyecto, sino distintas “comunidades de barrios específicos”).

Asumida esta ambivalencia, pero asumida también la lectura predominante, entonces la relación entre el Grupo de mujeres y la “comunidad” se desdobra, por lo pronto, en estas dos:

a. Las relaciones del grupo de mujeres con los barrios (y organizaciones barriales) que fueron considerados, al inicio, parte del proyecto. Deben tomarse en cuenta dos situaciones:

En primer lugar, algunos dirigentes “delegaron” a moradoras de su barrio para que participen en el proyecto y se incorporen al grupo de mujeres. De ello se desprenden dos consecuencias. Por una parte, y dadas las particulares condiciones de existencia que predominan actualmente en las organizaciones barriales, se trata, en este caso, de vínculos que se desarrollaron más específicamente con los dirigentes de las organizaciones barriales antes que con los moradores considerados en conjunto.

Por otra parte, que -habiendo sido convocados a participar de esta manera en el proyecto-, algunos (y algunas) dirigentes barriales creían entender que el proyecto “era de” los barrios y que los fondos iban a dar “plata al barrio”. Esto no dejó de provocar tensiones, pues no faltaron quienes pretendían tener derecho a usufructuar esos dineros para otros menesteres (generalmente, “obras que el barrio necesita”).

En segundo lugar -y, como de cualquier manera algunas obras se realizaron como parte del proyecto (v. gr., el tanque de agua en Santa Isabel)- se dio el caso de que los moradores se relacionaran con el grupo de mujeres en tanto usuarios de las mejoras obtenidas a través de las actividades del proyecto.

Pero aquí, por tratarse de barrios que tuvieron su cierta parte en los momentos iniciales del proyecto, las dirigencias pudieron convertirse más fácilmente en intermediarios del beneficio.

b. Las relaciones del grupo de mujeres con los barrios que fueron, digámoslo así, “beneficiarios” de sus acciones (arborizaciones, campamentos juveniles, etc.). Con ellos, el grupo de mu-

eres se vincula al modo de oferentes de servicios o, más precisamente, de beneficios puntuales. Eso permite que los lazos partan desde el propio grupo de mujeres, sin intermediarios inmediatos, y se dirijan paralelamente hacia las formas organizativas “generales” (tipo cooperativa o comité barrial), hacia formas organizativas particulares (grupos de jóvenes) y hacia los moradores en general.

Nuestra opinión es que estas relaciones operaron decisivamente sobre la identidad del grupo, tanto en lo que se refiere a su autoafirmación (al amparo de los reconocimientos sociales que obtenían por sí mismas y sus actividades) cuanto a su autodefinition de trabajar “con” la comunidad. Ello permitió un reprocesamiento de identidades relacionales y no volcadas exclusivamente hacia adentro. Pero, al mismo tiempo, sugiere un camino aún inconcluso: ¿habrá de reafirmarse como grupo oferente de beneficios y, por lo tanto, relativamente externo?, ¿o, por el contrario, habrá de transitar a una reasimilación en la “comunidad”?

En la sombra: “comunidad” (dirigentes) → proyecto

En estos casos que acabamos de considerar dentro del punto anterior, los moradores y dirigentes de esos barrios, ¿se relacionaban con el grupo de mujeres en cuanto una organización más, o con el “proyecto”, en cuanto éste “debía” convertirlos en beneficiarios de alguna cosa?

En el primer caso (barrios que tuvieron cierta participación en el inicio del proyecto), lo último parece ser lo cierto; en el segundo (barrios que no participaron en el origen del proyecto), probablemente una combinación, es decir, con las chicas en tanto portadoras de los beneficios percibidos, en cuanto hacedoras de actividades que podían o no provenir de tal o cual proyecto o de ninguno.

Por decirlo en otras palabras, en el primer caso, es fácil que el grupo de mujeres haya jugado, a los ojos de los “beneficiarios”, el rol de intermediario de un sujeto que quedaba fuera de la vista. En el segundo caso, en cambio, podía ser asumido más naturalmente como sujeto activo. Nuestra impresión es que así fue asumido tanto por las integrantes del grupo de mujeres cuanto por los distintos estamentos de “la comunidad”.

De este modo, podríamos distinguir claramente una relación que estaba en las sombras:

comunidad (es decir, dirigencias) → proyecto;

una relación que, para algunos, fue más expectativa que realización (esto es, no lograron funcionalizarla para sus intereses particulares).

Federación → “comunidad”

Se trata, en este caso, de cómo la experiencia (“el proyecto”, desde una perspectiva inicial de la Federación, por ejemplo) contribuía a “mejorar”, “fortalecer”, “reabrir”, etc., las relaciones de la FBPNQ con los barrios y las organizaciones barriales de la zona. En general, a decir de los propios dirigentes de la Federación, los avances en este campo no fueron muy significativos.

A nuestro modo de ver, eso tiene una primera explicación de base en las condiciones reales del conjunto de organizaciones barriales en Quito (tanto las de base como las de segundo grado) que

afectan igualmente a la Federación. Nos referimos, fundamentalmente, a la pérdida de actividad autónoma de los propios moradores, a la generalización de las relaciones clientelares como forma de relación normalmente asumida o soportada por la mayoría de la población y por muchas organizaciones -aunque, valga remarcarlo, no es éste el caso de la FBPNQ-, al debilitamiento a que han venido siendo sometidas las expresiones organizadas de los sectores populares.

Pero también han de señalarse algunas debilidades inmediatas compartidas: de la Federación, pues no “apareció” mucho, es decir no logró conducir la imagen de las actividades, sobre todo en ciertas acciones públicas; del grupo de mujeres en tanto potencial organismo (u organización) de la Federación, identidad que durante un tiempo no lograba asir ni, por lo tanto, transmitir; del propio manejo del proyecto, que algunas veces parece haber tendido a presentarse sobre todo como proyecto en cuanto tal.

Proyecto → Grupo de mujeres → entidades públicas (o, más precisamente: acciones de las entidades públicas)

Pudiéramos distinguir tres niveles o aspectos de las relaciones del “proyecto” con algunas entidades públicas y sus acciones: en primer lugar, las intersecciones provenientes de los planteamientos mismos del proyecto y de su ejecución (o, en su defecto, aquellos que dimanen de la dinámica del grupo de mujeres y de sus actividades); en segundo lugar, su participación (o, más ampliamente, su presencia) en acciones llevadas adelante por organismos públicos o a iniciativa de ellos; y, en tercer lugar, las actividades tendientes a fortalecer su capacidad de interlocución con las instituciones de estado (incluyendo tanto las del estado central cuanto las seccionales, de preferencia la municipalidad).

En términos generales, los dos primeros aspectos hacen parte de una misma cuestión y pueden ser vistos, a su vez, tanto desde la perspectiva de las significaciones de la relación según las lógicas presentes, cuanto desde la perspectiva de los impactos de esas interacciones. Más adelante volveremos sobre el tema.

Proyecto (básicamente: Grupo de mujeres) → organizaciones (ev eventualmente: proyectos) de otros barrios

Estas relaciones se manifestaron, básicamente, como intercambios de experiencias con otras organizaciones que, de algún modo, llevan a cabo empresas similares. En un primer momento, las integrantes del grupo apenas “iban a aprender”, pero después ya tuvieron sus propias experiencias para mostrar. Resultan de utilidad para ver y discutir técnicas posibles, formas de organización del trabajo, resultados; pero, sobre todo, para que puedan empalmar subjetivamente en un tipo de movimiento que despliega actividades productivas y de desarrollo social.

Proyecto (Comité de Gestión; Grupo de mujeres) → Otras ONGs

Como en el caso anterior, aquí se trata de contactos que las integrantes del grupo han visto sobre todo como parte de su capacitación. Las relaciones con ONGs involucradas en temas ambientalistas han servido para ir dando forma a su manera de entender el trabajo y, más allá, su área de acción específica. Además, ha jugado un papel de no poca importancia en la autoestima del grupo, es decir, en la afirmación de su identidad.

Opinión pública → *proyecto*

Dadas las modificaciones que se operan, se empujan y se esperan en las acciones y comprensiones de los actores populares por parte del Estado y de la “opinión pública”, resulta de interés tomar en cuenta la “apropiación” que esta nueva conciencia hace de proyectos o actividades de este tipo.

Por supuesto, esa aparición en la prensa de experiencias de este tipo no puede ser analizada exclusivamente desde una perspectiva. Tiene varios sentidos. Por una parte, actividades “autogestionarias” son relevadas regularmente por la prensa, dándoles mayor visibilidad y trascendencia de la que tendrían en otras condiciones, pues se convierten en acciones ejemplares dignas de imitación o, en todo caso, en ejemplos demostrativos. Pero, por otra parte, permiten que el accionar se socialice mucho más rápida y ampliamente que antes, ofreciéndole la posibilidad de interactuar con otras experiencias afines (a las que difícilmente podría llegar de otro modo), de dialogar en ausencia con otros eventos emparentados y de ganar un espacio en la conciencia colectiva. Por un lado se le otorga reconocimiento; por otra parte, se trata de “recuperarlas” por una visión determinada de las cosas, que intenta dotarles de un sentido preciso.

4. Intersección y entramado de relaciones

Como se sabe, el proyecto ponía en relación, en primera instancia, a actores populares organizados y actores “técnicos”: asociaciones barriales diversas y organización no gubernamental. No obstante, la cotidianidad de las organizaciones y la lógica de las reivindicaciones sociales pone en contacto recurrentemente a los sectores populares (organizados o individualmente considerados) con instituciones estatales, ora del Estado central, ora de la Municipalidad.

De allí que, en el transcurso del proyecto, esas relaciones hayan aparecido de manera puntual. Desde la perspectiva del proyecto y de los actores más directamente vinculados a él, podríamos distinguir dos tipos de estas relaciones: por un lado, cuando se ha tratado de relaciones que, de alguna manera se desprendían naturalmente de la propia marcha del proyecto o de las actividades emprendidas por el grupo de mujeres; por otro lado, la participación del grupo de mujeres (o del comité de gestión, o del “proyecto”) en las relaciones entabladas entre un genérico “comunidad” (en este caso, moradores, organizaciones, dirigentes) e instituciones de Estado.

En el primer caso, por ejemplo, pudieran mencionarse las campañas de arborización. En ellas, las relaciones se dieron con dependencias municipales que tienen que ver específicamente con estos asuntos, vinculando el proyecto a aspectos puntuales de la política municipal (más que vincularles con un abstracto “gestión local o municipal”). Se observa que no dejan de presentarse dificultades en las relaciones, así sean puntuales. Dificultades operativas, pudiera decirse, a no ser porque revelan la existencia de lógicas distintas que guían el accionar y el pensamiento de actores diferentes, como veremos un poco más adelante.

En el segundo caso (es decir, en circunstancias de interacción de más actores), pudiéranse mencionar los ejemplos de la “minga por la vida” y la participación del grupo de mujeres en la discusión del proyecto “Laderas del Pichincha” que llevan adelante el BID y el Municipio de Quito.

Ambos casos muestran una tendencia de ciertos sectores populares organizados a involucrarse activamente en la gestión territorial. Pero muestran también conflictos cuando se trata de los alcan-

ces de esa participación. *De una par te*, porque las propias organizaciones aún no tienen una propuesta propia y más o menos acabada de esa participación, que muchas veces es inducida desde los intereses de instituciones y proyectos o meramente reactiva. *De otra par te*, porque hay, también, una marcada tendencia de las instituciones -de Estado, en este caso- a imponer los marcos, los tiempos y los fines de la participación, y a apropiarse de los réditos de legitimidad que producen tales acciones.

Por ejemplo: ya participaron moradores y líderes barriales en un taller. ¿Qué sigue después?, ¿qué mecanismos se diseñan para dar continuidad a la presencia de la población?, ¿seguirá siendo una participación en talleres que, a lo más, “definen” ciertos discursos generales, pero que no tienen incidencia en las decisiones centrales?, etc. Por ponerlo en breve: si por una parte se proclama y se induce la participación, por otra parte se trata de establecer que esta se produce bajo la égida institucional.

a. Sobre ciertos “impactos benéficos”

Ahora bien, desde otro ángulo, se pudiera tratar de ver qué impactos genera este tipo de proyectos en la institucionalidad, en sus técnicos, en sus actitudes y comportamientos. En estos momentos, la participación viene siendo un leit motiv reiterativo en la justificación interna y externa de los proyectos y de los discursos dominantes. Pero esa emoción declarativa encuentra frecuentemente dificultades a la hora de aplicarse, pues técnicos y funcionarios suelen acabar sucumbiendo a la impaciencia de la razón proyectista y de su peculiar temporalidad. De allí que muchas veces tal participación funge de accesorio, al modo de adorno de determinadas políticas. Muchas veces quizá no por intención deliberada, sino por desconocimiento, y por tanto desconsideración, de las lógicas de la organización social. En este sentido, las prácticas que puedan mostrar formas de relaciones y de realizaciones distintas pueden tener una importancia algo más que anecdótica.

b. Para preparar futuras interacciones en condiciones más favorables

Lo actuado por el proyecto en estos campos debería ser visto desde la perspectiva de procesos de fortalecimiento y potenciación de actores. Aquí se trata básicamente de generar las condiciones de organización, conocimientos, destrezas, etc. que permitan a los sectores populares emprender relaciones más o menos “protagónicas” con las instituciones estatales y municipales. Las experiencias de relaciones, de discusiones, de estar en capacidad de comprender y proponer, de no ser siempre entes pasivos en el trato con instituciones jerárquicas son parte central de un crecimiento distinto de los actores. Pero esto no opera de forma automática: deben también ser procesadas a nivel de su conciencia del mundo y de las cosas (para lo cual no hay un solo rumbo ni un solo puerto de llegada).

5. La participación y las lógicas que se intersectan

La relación de los vínculos establecidos en el proyecto (o a causa del proyecto) entre el grupo de mujeres y las entidades públicas nos brinda la ocasión de introducir un pequeño paréntesis para profundizar los sentidos de la participación y de las interrelaciones.

a. Consideraciones acerca de la participación

Vistas en sentido amplio, las vinculaciones específicas hacen parte de una tendencia que va imponiéndose: precisamente la vinculación puntual, a veces bajo la apariencia de experiencias partici-

pativas, incluso con rasgos de toma de decisiones. Las características más comunes, en estos casos, es que se propicia la presencia-participación de la “comunidad” o de sus organizaciones en segmentos de la gestión del hábitat.

Ahora bien: no siempre la participación está en capacidad de dar sentidos a la gestión o de contribuir a la fijación de sentidos; también puede ser que la lógica de la gestión (o quizás, más propiamente: las lógicas de las gestiones) imprima su sentido a la participación, es decir, a las acciones desplegadas por las personas, los grupos o las organizaciones. Esto probablemente dependa de las características constitutivas de los actores que coinciden en la intersección en un momento dado, así como del “ambiente social” y de los estados de ánimo predominantes. Y lo que puede observarse es que, por lo común, dicha participación trata de ser inducida hacia la ejecución de proyectos o de partes de ellos, y normalmente en territorios muy acotados a la vivencia residencial inmediata de los moradores.

Por eso es que, al mismo tiempo, estas participaciones no suelen tener mayor incidencia sobre las tendencias centrales de las políticas públicas mismas: ni sobre las políticas específicas ni, menos, sobre las de carácter general. Desde esta óptica resultaría un poco exagerado hablar de “participación en la gestión”.

Sin embargo, visto desde las prácticas usuales de la organización popular, abre la posibilidad de “acercarse” a la gestión pública (o, mejor, a la gestión de lo público) y a ciertas posibilidades de actuar sobre ella. Pero las mismas posibilidades deben ser entendidas como algo contradictorio: tratándose de un acercamiento que termina siendo subordinado, la aprehensión (y sus efectos sobre los procesos de conformación de identidades) generalmente es distorsionada y sus consecuencias dependerán de enfrentamientos de sentidos posibles en lo propia conciencia de los actores populares. Por cierto, en muchos casos la intersección no llega a tanto, y queda reducida a experiencia aislada que tiene más impactos a nivel de las ideas que de los hechos.

b. Consideraciones acerca de la intersección de lógicas

La observación atenta de las interrelaciones y una lectura aguda de las dificultades revela la intersección de diversas lógicas en el punto del encuentro. Por un lado, una lógica centrada en la “organización del trabajo”, vista al modo de los proyectos o de las empresas, con definiciones precisas de antecedentes, metas, instrumentos, lugares, actores, roles y esquemas; definiciones que se establecen ya desde antes del inicio de las actividades: es aquella que quieren imponer, desde la institucionalidad de Estado, los técnicos y funcionarios.

Por otro lado, una lógica centrada en los requerimientos vistos desde una organización popular, que trata de responder a las necesidades sociales y a los ritmos de la vida social. El punto de referencia no son “actividades” sino acciones sociales. Para ella, objetivos y metas, instrumentos y esquemas son apenas referenciales, pues la flexibilidad y la oportunidad de las modificaciones pueden ser esenciales.

6. ¿Actores complementarios o lógicas contrapuestas?

Las conclusiones se han ido surgiendo y planteando a lo largo de los acápites anteriores. En este nos limitaremos a remarcar algunas. Quede claro que lo que viene a continuación se refiere, en general, a los proyectos de desarrollo con participación, y que no se remite directamente al proyecto que comentamos ni a ningún otro proyecto específico.

a. Los proyectos en la intersección de las participaciones

Por lo general, la interacción de actores en los proyectos de desarrollo es tratada como una división del trabajo simple. Eso supone, de alguna manera, que el sentido del proyecto es único y está dado, más o menos, por el propio proyecto. Aun cuando se acepte la diversidad de actores, se actúa como si la participación conjunta en un proyecto procediera de igualador (es decir, asignándole un mismo significado). Las diversidades aparecen entonces como distinciones funcionales, atinentes a los roles o funciones (sociales o relativas al proyecto) de cada uno de los actores, leídos muchas veces desde la racionalidad del proyecto o de la visión institucional. Lo que quiere decir que la lectura predominante es aquella que se realiza desde el proyecto o, cuando más, desde las instituciones vinculadas al proyecto (tanto las ONGs locales cuanto las agencias financieras o intermediarias), y que es esa lectura la que viene organizando las propuestas y las acciones.

Pero el problema es que los proyectos no son unívocos ni neutrales, precisamente porque no es una sola lógica la que confluye en él (o a él). Y el proyecto no anula ni difumina las lógicas diversas, pero tampoco las deja indemnes (sobre todo las lógicas subalternas son harto permeables). De hecho, el proyecto se convierte, en primer lugar, en el escenario en que esas lógicas se encuentran, en principio desde sus propios significados. Pero el proyecto, en segundo lugar, no es un envase a llenar con cualquier contenido: él mismo tiene una lógica específica que requiere determinados comportamientos y tiende a rechazar otros. Se trata, por tanto, de un escenario condicionado (normalmente, las pautas y los horizontes se deben a un conjunto de agentes externos) y, a la vez, condicionante de las conductas de los participantes. Algunos de ellos ya vienen con esos comportamientos, conductas y valores o, por lo menos, con algunos de ellos pues son, grosso modo, parte integrante de la misma lógica del proyecto. Pero otros pueden venir munidos de lógicas no solo distintas, sino incluso antagónicas. Adicionalmente, este encuentro de lógicas se produce en contextos específicos -de los que son parte los procesos de afirmación o dispersión de los distintos actores. En el caso ecuatoriano, diríamos, sobre todo, las debilidades en los procesos de constitución independiente y de autoafirmación de los sujetos populares.

Por eso, si en general las “otras” lógicas, al aceptar el proyecto aceptan también sus condicionamientos, su forma de operar, a veces hasta su discurso y, paulatinamente, sus valores, ahora, en las condiciones actuales, la lógica de proyecto tiene aún más probabilidades de imponerse. De donde se sigue que, por más participativo que sea un proyecto, las lógicas predominantes tenderán a ser las lógicas externas, las lógicas de proyecto o las lógicas institucionales, reforzadas “naturalmente” en su interlocución con las dinámicas de los actores sociales. Ellos, en cambio, sufren la presión y la tentación trocar su lógica de representación en lógica también institucional, también de proyecto (muchas veces bajo un discurso de eficiencia y de racionalización). Todo esto porque el proyecto -que es escenario- es, al mismo tiempo, componente significativo y vehículo de expresión y contagio de esas mismas lógicas.

En la situación presente, es común que las ONGs y las instituciones estatales (sea centrales, sea municipales) lleguen hasta los sectores populares con la lógica de proyecto. Eso les confiere cierta similitud, incrementada por los vínculos formales e informales, discursivos y fácticos que se producen entre ellos. Pero, además, no llegan sólo con la lógica del proyecto; se vienen con la carga específica de relaciones esperadas o actuantes, entre las que tiene lugar predominante la lógica de clientela. Y con la carga de intereses específicos del que gobierna o intermedia. Ninguna previsión de interacciones debería pasar por alto esta cuestión, pues lo contrario sería suponer que el proyecto, en tanto escenario de encuentro o, mejor, de intersección genera una situación de vacío que diluye los intereses propios de cada actor convocado o participante.

El punto es, en fin, que, en un choque de lógicas, unas terminarán por imponerse sobre las otras, “convenciéndolas”, “atrapándolas” o “reduciéndolas”. Obviamente, esto supone que las condiciones en que se desenvuelven los actores populares organizados son propicias para el desarrollo de estas tendencias (lo que supone, también, que dichas tendencias anidan ya en su interior).

Desde nuestra perspectiva, en cambio, el planteamiento debería modificarse: “controlar” la lógica de proyecto (incluso la lógica institucional) y subordinarla a las lógicas de constitución y representación social. El hecho es que el proyecto termina, los “técnicos” se van; pero quienes quedan son la gente y sus formas de organización y de expresión. En otras palabras: se trata de asegurar que el proyecto, aun sin diluirse, “respete” las lógicas de los actores populares y de sus organizaciones: sus tiempos, sus lecturas, sus premuras, sus esperas, sus requerimientos. Puede parecer obvio para un discurso participacionista, pero el hecho es que muchas veces desde los proyectos se imponen ritmos, acciones, discursos, incluso demandas y hasta formas de organizarse. Y, a la larga, formas de ser.

Pero este “respeto” (incluso diríamos: readecuación) no tiene tampoco un solo significado, porque en la constitución de sujetos y en la construcción de sus representaciones no hay una sola lógica: ni una sola forma de organización, ni un solo mecanismo de expresión y representación, ni un discurso uniforme; ni un solo sujeto, para comenzar. Por eso conviene precisar que el proyecto y sus acciones reforzarán tendencialmente unas lógicas respecto a otras, unos actores frente a otros. Tampoco aquí sus efectos gozan de neutralidad. Se nos antoja, entonces, que resulta indispensable explicitar estos “efectos secundarios”, tanto los esperados como los efectivamente producidos, y que esta precisión se la haga desde las necesidades tendenciales de la autoafirmación de los sujetos y no desde el “egoísmo de proyecto”.

De este modo, las interacciones, e incluso los actores y su configuración, no son necesariamente previsibles por completo. Porque los actores y sus lazos pueden modificarse, y porque la dinámica efectiva de un proyecto puede ir más allá o quedarse más acá de lo esperado. Es verdad que todo proyecto que se precie parte de un cierto marco de relaciones supuesto o buscado, pero éste debe ser visto, en rigor, como un acercamiento inicial; y nada más. Se necesita que los proyectos tengan una enorme capacidad de flexibilidad, pues el acercamiento inicial debe ser continuado por otros, en un proceso permanente (por lo menos, mientras dura el proyecto). Por otra parte, ese acercamiento debe ser contrastado con los acercamientos iniciales de los actores populares y combinado con sus secuencias.

Si todo esto es así, la imagen que se nos ocurre es la de algo que está en movimiento y en conformación, y que el sentido de ese movimiento y de esa conformación viene dado por la actuación de orientaciones diversas que operan en una realidad dada. Es casi una obviedad que esto nos remite a la temporalidad y a la espacialidad de este tipo de proyectos, es decir, a la necesidad de ubicarlos en los contextos específicos en que van a desarrollarse. Esta contextualización suele remitirse, desde algunas agencias financieras, a las nuevas realidades mundiales, etc. Pero eso es insuficiente, porque la realidad mundial no es un manto uniforme que cubra de igual manera a toda la Tierra. Ciertamente, existen orientaciones que se han universalizado, pero las solas orientaciones no constituyen una realidad. Existen actores y sujetos, relaciones entre ellos (incluso relaciones de fuerzas) que configuran lo real. Sin embargo, muchas veces gusta tomarse esa “realidad” como un dato inamovible y “natural”, como si reconocimiento y sometimiento tuvieran el mismo significado.

Ahora bien, los proyectos tienen impactos precisos sobre la conformación de ese “marco contextual”, reforzando unas tendencias y desestimulando otras. No son neutrales tampoco respecto a esto. Por tanto, se nos antoja conveniente que este aspecto de los proyectos sea adecuadamente explicitado, más allá de un conjunto de formulaciones generales que tienden a jugar como declaración de intenciones o como justificación de acomodamiento.

Hasta aquí hemos hablamos de lo real casi como contexto: las modificaciones que se operan en la economía, en la política, en la propia configuración y estado de ánimo de actores y sujetos. Sin embargo, lo real es, también, la cotidianidad de aquellos sectores concretos y de aquellos hombres y mujeres que van a involucrarse en el proyecto; sobre todo, tratándose de proyectos que pueden operar, también, como fuente de empleo para un número, así sea reducido, de personas. Es necesario tomar en cuenta las condiciones de vida de la gente (que no son estadísticas, sino problemas diarios) y cómo estas van a determinar las posibilidades y las “condiciones de contorno” de la participación y del involucramiento.

Y se debe prever que las respuestas puedan tener efectos contradictorios. Por ejemplo, un sueldo o una bonificación, o un estímulo material cualquiera pueden inducir participación y estabilidad en la participación, pueden incluso tener un cierto sentido de equidad respecto a la actuación de técnicos y de vecinos. Pero, igualmente, pueden generar dependencia vital de los proyectos y distanciamientos entre los participantes en el proyecto y los moradores comunes y corrientes. Es importante manejar con más precisión estas “historias posibles”, generalmente ocultas, de los proyectos.

7. ¿Proponemos, acaso?

Propositivamente, ¿qué consecuencias se desprenden de lo anterior? Trataremos de centrarlo en los siguientes puntos.

a. Sobre los ejes

Los proyectos y las acciones institucionales no son neutrales y pueden tener varios sentidos, incluso divergentes. Es necesario, entonces, optar por un eje: contribuir a fortalecer procesos autónomos de constitución de sujetos. Apostar por la organización social, por su carácter representativo, por sus capacidades de negociación y de presión (que incluye las capacidades propositivas). Contribuir a desarrollar la idea de la necesidad de generar concientemente lazos entre las organizaciones formales y las redes sociales “informales”. Pero todo esto no significa “subordinar” la ONG, por ejemplo, sino las lógicas exteriores, como queda dicho.

Esta opción debe ser explícita tanto en la formulación del proyecto, cuanto en su negociación y en su ejecución. Una explicitación así tornará transparentes las relaciones de las instituciones externas con la población local y sus formas organizativas.

b. Respecto a las “formas institucionales” de la interacción

Si sólo nos atenemos a las formas, cabría resaltar que deben dar mayor peso relativo a los actores locales (su participación no es solamente complementaria, debe ser vista como esencial) y que deben distinguir entre movimiento y organizaciones existentes (por un lado, se prioriza la participación organizada de la comunidad pero, por otro lado, no se reduce el movimiento a las formas organizativas presentes).

Esto supone: primero, estimular la “institución” de espacios de interacción diversos, diferenciándolos según la utilidad de cada uno. Así, algunos de ellos serán aptos para gestionar o administrar proyectos o programas (comités de gestión, etc.), en los que se procurarán representaciones más o menos paritarias. En principio, conviene pensar que no es lo mismo un espacio relacional para un proyecto que para un programa, para algo puntual que para algo más integral; que no es lo mismo un espacio relacional con organizaciones de base o con organizaciones de segundo grado; que no es lo mismo un espacio relacional con organizaciones de anclaje territorial (barrial, etc.) o referidas a grupos sociales (mujeres, jóvenes, cristianos, etc.).

En cualquier caso, es útil plantear una comprensión procesual que no termina ni en el proyecto ni en el grupo con el cual se establecen los acuerdos de gestión o administración, tratando de que las actividades del proyecto y las diversas “institucionalidades” generadas a su sombra se vinculen, por un lado, a procesos locales de constitución de organicidades y, por otro lado, a proyectos existentes o posibles de actividad autónoma. Por otra parte, otros espacios de relación deberán servir para acrecentar y desarrollar las potencialidades de los actores populares mismos, donde la participación de los “técnicos” (en tanto actores “externos”, es decir, “otros”) debería limitarse a las asesorías puntuales. Estos últimos espacios han de ser autónomos y su surgimiento y su funcionamiento deberían estar ligados a las pulsiones del movimiento. Lo que debe quedar claro, por lo tanto, es que estimular espacios de interacción no quiere decir que necesariamente haya siempre presencia de las instituciones externas.

Segundo, que el proyecto estimulará aquello para lo que ya existen tendencias reales en el propio movimiento, procurando que sus intervenciones potencien las posibilidades de desarrollo y organización independientes, desestimulando las tentaciones de dependencia clientelar (que no se reducen al ámbito político-electoral).

Tercero, que se debe tener en cuenta que estabilizar o “institucionalizar” espacios de interacción, tiende a legitimar las organizaciones (y los líderes) a quienes se invita a participar. Por lo tanto, es imperioso contar con criterios definidos al respecto: es conveniente legitimar organizaciones con vocación o potencialidades de cumplir un rol de representación social; es bueno ampliar la legitimidad de organizaciones de base, especialmente de aquellos grupos humanos relativamente relegados (jóvenes, mujeres). Pero debe cuidarse de no entrar en contradicciones con otras organizaciones, porque eso podría debilitar el tejido organizativo local.

Además, donde existieren organizaciones de segundo grado con algún nivel de representatividad, siempre es conveniente contribuir a cimentar o ampliar su legitimidad y su capacidad de representar, pues eso tiende a fortalecer las redes de organicidad y a mejorar la representación de los vecinos y vecinas frente a los múltiples “agentes externos” (que normalmente llegan desde posición de superioridad que les brinda el control de recursos -escasos para la población).

c. Sobre la flexibilidad de las formas de interacción

No conviene “institucionalizar”, absolutizándola, una u otra “forma” de interacción, porque el proceso con el cual se vincula está en “movimiento”; es decir: se trabaja en realidades diversas y cambiantes a las cuales pueden corresponder unas formas de relación u otras, como acabamos de ver. Esto debe ser tomado muy en cuenta, pues las mentalidades sociales imperantes tienden a la fetichización de lo institucional, favoreciendo su extrañamiento de los procesos que lo sustentan y de las personas y grupos humanos concretos que deberían verse expresados por él.

Es mejor plantear, entonces, que todo depende de la fortaleza de las formas de representación social de que se parte, de sus tejidos relacionales, de su evolución, de la marcha de los acontecimientos. El criterio debe ser la flexibilidad, para que las formas se amolden a los contenidos que vayan desarrollándose. Con dos precauciones: una, obvia, que las formas no se aparezcan como jaulas de acero en las que debe quedar constreñida la actividad de los sujetos (o, por lo menos, la actividad “visible”, es decir, aquella vinculada al proyecto). La otra, quizás no tan obvia, que los contenidos no se presupongan como esencias “puras”.

Dicho esto, es menester que ciertos principios de partida estén puestos siempre en primer plano, pues la flexibilidad no tiene por qué significar indeterminación ni culminar en el culto al “todo vale”.

d. Sobre la gestión compartida como forma de aprendizaje

La interrelación y sus formas “institucionales” deben situarse dentro de procesos de más largo alcance desde el punto de vista de los actores locales y de su constitución como sujetos. Por lo tanto, deben ser vistas también como escuelas de gestión y no solamente como oficinas de coadministración de proyectos puntuales.

Esto tiene enormes consecuencias respecto a las exigencias de funcionamiento, de normas de conducta, etc.; respecto a las actividades de capacitación que pueden y deben desarrollarse a su amparo; pero también respecto a las presiones de ritmos, tiempos, ejecuciones del proyecto, que deberían ser permeables a esas necesidades de aprendizaje (entendiendo que ellas, a su vez, son tributarias de las necesidades que dimanen del mundo de la vida).

e. Sobre las organizaciones y los proyectos

Los proyectos no siempre se asientan en formas organizativas preexistentes. Muchas veces dan origen a formas organizativas, es decir, no sólo a espacios de gestión y relación, sino también a organizaciones de base. *Respecto a los espacios de gestión*, conviene no olvidar que su dinámica puede llevarlos a adquirir cierta autonomía de los socios del proyecto y, por tanto, a convertirse en actores. Es necesario manejar con cuidado estas eventualidades, pero la actitud a tomarse debería depender de un conjunto de factores, sin *a priori* fáciles. *Respecto a las organizaciones de base*, parece que la actitud debería ser fortalecerlas y legitimarlas (tanto respecto a su entorno social cuanto respecto a las demás organizaciones), pero ello debería hacerse sin generar contradicciones y competencias con ellas, buscando espacios y acciones de relación o de integración si se tratare, por ejemplo, con organizaciones de segundo grado.

El objetivo debería ser que estas nuevas formas organizativas no se separen de su medio ni antagonicen con él; que, por el contrario, entren a fortalecer el tejido organizativo de la zona o del grupo humano de que se trate.

f. Sobre el rol de cada uno de los actores

Debe repensarse el rol de cada uno de los actores en la interacción, poniendo énfasis en la actividad autónoma de los sujetos populares. Su participación en la gestión no debe ser instrumentalizada por las instituciones vía proyectos, sino potenciada para que pueda actuar sobre el conjunto de lo local, y no solo sobre el proyecto o sobre su territorio mínimo inmediato.

Esto quiere decir, por una parte, que el rol de las ONGs y, más aún, de las instituciones estatales, debe ser subsidiario a las dinámicas internas de la “comunidad” y de sus formas de representación social. Debe evitarse siempre imponer o superponer a toda costa los proyectos y los espacios relacionales, pues ello lleva necesariamente a forzar realidades y procesos diversos. Debe evitarse que el proyecto y las formas de relación o de gestión vinculadas a él sean (y sean percibidos) como meras extensiones de las instituciones externas; por el contrario, es menester preocuparse de que sean apropiados desde las dinámicas locales, pasando a ser parte de sus propias lógicas y, en cierto modo, desligándose relativamente de las lógicas ajenas.

Pero, por otra parte, también significa que debe cuidarse mucho de no presionar hacia la transformación de las organizaciones populares en pequeñas imágenes criollas de las instituciones externas. Esto, porque las propias organizaciones sociales -sobre todo en el momento que están atravesando-, pueden sufrir la tentación (o, incluso, los consejos) de comenzar a actuar como si todas sus actividades fueran posibles de homologarse a los proyectos y a sus imperativos.

Casi está por demás decirlo: que todo esto resulte de una manera o de otra depende también de las condiciones en que se encuentren las organizaciones y sus relaciones con la población.

g. Acerca de los proyectos

Los proyectos no son un fin en sí mismos, sino instrumentos para conseguir algo que está fuera de ellos. Esto es así para las instituciones financieras, para las ONGs (nacionales o extranjeras), para el Estado o los Municipios, para la organización popular, quizá también para la población o los grupos sociales que han de verse involucrados.

Desde esta perspectiva, deberían articularse en los procesos organizativos y cotidianos de los sujetos locales. Por lo tanto, se requeriría una cierta flexibilidad en los proyectos para que, en lo posible, puedan tomar en cuenta los ritmos propios de la vida organizativa y de la vida cotidiana. Objetivos y metas deberían ser reajustables de acuerdo con estas necesidades. Las “transferencias” tampoco son cosa de cronogramas: todo depende del estadio en el desarrollo de las formas organizativas, del aprendizaje de destrezas, etc.

Ahora bien, si el proyecto se concibe como parte integrante de un proceso mayor que no es determinado ni controlado por él ni por las lógicas que subyacen en él, esto supone, al inicio, que es fruto de negociaciones y acuerdos y, al final, que sus actividades deberían excederlo, es decir, no deberían terminarse con la conclusión del proyecto, ni con la estipulación de su “transferencia”. Puede resultar necesario establecer cauces de acompañamiento post-proyecto, para no “abandonar” a los actores. Pero, dadas las lógicas institucionales, esto requiere recursos y tiempos que deberían estar contemplados en los mismos proyectos y, por lo tanto, posibilitados por ellos. ¿O simplemente ser trasladados a la esfera del trabajo voluntario?

Nota sobre las fuentes

Las cifras que hemos utilizado, referidas a la situación de los barrios populares del Noroccidente de Quito, han sido tomados de: René Vallejo e Iván Laspina: *Quito, ciudad y pobreza*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, Quito, 1995; y CIUDAD-FBPNQ: *Plan de Desarrollo Vecinal de los barrios populares del Noroccidente de Quito*, CIUDAD, Quito, 1992. El resto de la información utilizada para este trabajo proviene de entrevistas con los actores y de la reflexión realizada en grupos de intervención (sobre todo en el caso del comité de mujeres).



CAPITULO VI

La participación en proyectos de desarrollo local como estrategia de autoconstitución de sujetos⁸⁷

MARGARITA AGUINAGA

Contenido

1. Las organizaciones populares y los proyectos de desarrollo
 - a. La relación con los proyectos
 - b. Las organizaciones y los proyectos
 - c. Tipos de organización y énfasis de los proyectos
2. Tipos de proyectos
 - a. Proyectos de subsistencia
 - b. Proyectos de servicios comunitarios
 - c. Proyectos de participación política
3. Los proyectos y la participación
 - a. Proyectos de subsistencia y participación
 - b. Proyectos de participación y relación con el Estado
 - c. Proyectos de participación y capacitación política
4. Interrelación con otros actores
 - a. Un juego de muchos jugadores
 - b. Los roles desempeñados y el sentido de la acción
5. La mirada de los participantes: la participación en proyectos de desarrollo y su relación con los procesos de constitución de sujetos
 - a. La lección de las esperanzas fallidas: participación y control
 - b. El éxito, medido en la autoafirmación
 - c. El proyecto, desde los procesos de autoconstitución

En este capítulo analizaremos los niveles de participación local que han generado diversos grupos sociales en iniciativas de desarrollo que asumen la forma de proyectos⁸⁸.

Las organizaciones e instituciones a las que se refiere dicha información son 3 organizaciones de tercer grado: CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Asamblea Por

87 La realización de este trabajo hubiera sido imposible sin la colaboración de los estudiantes de la materia "Desarrollo Local I" de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sustentable (1999), en la Universidad Politécnica Salesiana, quienes proveyeron la información utilizada. Dejamos constancia de nuestro reconocimiento para con ellos.

88 La información para esta parte del trabajo proviene de unas fichas de recolección de datos que fueron llenadas por un grupo de 47 personas, entre ellos, 25 dirigentes, 5 integrantes del personal administrativo, 3 asesores, 5 voluntarios o colaboradores, 3 miembros de base, 1 técnico de los grupos; en 5 los restantes no consta la función que desempeñan.

los Derechos de los Jóvenes y FENOCIN, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras; 27 organizaciones de segundo grado; 4 organizaciones de base; 4 instituciones creadas por el movimiento indígena (PRODEPINE, Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador, CODENPE, Consejo de desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador –ambos en el ámbito estatal–, Centro de Estudios Kuriñan y Consejo de Cabildos de Otavalo); 2 Municipios, los de Baños y Guamote; 1 institución religiosa, ISAMIS, Iglesia de San Miguel de Sucumbíos; y 7 ONGs.

Estas organizaciones están ubicadas, mayoritariamente, en la Sierra, pero también las hay de la Costa y del Oriente. En la Sierra, pertenecen a las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Loja; en la Costa, a Esmeraldas; y, en el Oriente, a Sucumbíos, Napo, Pastaza y Morona Santiago.

1. Las organizaciones populares y los proyectos de desarrollo

a. La relación con los proyectos

Se pueden mencionar dos dimensiones en la relación de la gente con los proyectos. Una primera dimensión es la de la situación socioeconómica, la falta de desarrollo que se expresa en la crisis, la pobreza y la precariedad en que se debaten las familias; en la carencia de atención por parte de las instituciones estatales; incluso en la débil consolidación de sus propias organizaciones que limitan las posibilidades de responder a estos problemas.

La segunda dimensión es la acción de dar respuesta a esa situación socioeconómica, y aquí los proyectos aparecen como un medio o un instrumento para solventar las necesidades identificadas por las comunidades o grupos sociales. El dar sus propias respuestas se incluye, en realidad, en un momento nuevo de constitución de los sujetos, caracterizado por lo que es visto por ellos mismos como una recuperación de cierta capacidad política, es decir, por el reconocimiento y la búsqueda de soluciones a su propia situación, por la ubicación de sus principales necesidades, y por la generación de iniciativas conjuntas. Visto en general, este nuevo momento es aún débil y no está suficientemente consolidado.

La acción de buscar y dar respuestas a sus condiciones de vida a través de los proyectos los pone en relación con dos ámbitos.

Uno es el ámbito “exterior”, aquel donde existen los recursos necesarios para solucionar las carencias, y los vincula con el mercado, con el Estado (en sus diferentes corporizaciones: Estado central, gobiernos seccionales –municipios y consejos provinciales– e instituciones paraestatales) y con las organizaciones no gubernamentales.

Y otro es el ámbito interno, donde se construyen las vías para acceder a esos recursos, y los vincula con sus organizaciones naturales y con las instituciones vinculadas a ellas.

b. Las organizaciones y los proyectos

CUADRO 1

Organizaciones indígenas-campesinas	32
Organizaciones campesinas	3
Organizaciones de jóvenes	3
Organizaciones negras	1
Organización cristiana	1
Municipio	1
ONGs	6

En el estudio se incluyen proyectos que llevan adelante sobre todo organizaciones indígenas-campesinas, pero también se han considerado organizaciones campesinas, negras, juveniles, cristianas, de mujeres, de pobladores y de trabajadores. Sin embargo, muchas de ellas se estructuran en torno a identidades complejas: mujeres indígenas, jóvenes negros, trabajadores indígenas, campesinos negros, etc., lo que dificulta una cuantificación simple y tajante; a título ilustrativo presentamos el cuadro 1, cuyo sentido se hará más claro en el detalle que viene a continuación.

*** Proyectos desarrollados por organizaciones indígenas-campesinas**

En la reflexión sobre los proyectos desarrollados por organizaciones indígenas-campesinas se nota con claridad cómo en estos grupos se expresan las dos dimensiones antes descritas. Así, ellos experimentan falta de desarrollo socioeconómico y deterioro de las condiciones de vida, abandono del Estado y del gobierno a sus demandas, debilidad en la participación comunitaria y falta de consolidación en sus organizaciones. La mirada hacia adentro les revela la persistencia de otras debilidades: desconocimiento sobre su propia situación, desvalorización de su propia cultura, falta de renovación de conocimientos tecnológicos y administrativos para intervenir con mayor capacidad en su propio desarrollo. Pero, al mismo tiempo que se identifican, se buscan soluciones a estas carencias identificadas.

De allí que los proyectos generalmente sean planteados para enfrentar estos dos tipos de problemas. Por un lado, desempleo, migración, falta de tecnología, ausencia de infraestructura básica, deterioro ambiental y de la salud, dificultad para incrementar la capacidad productiva de la tierra y desconocimiento de cómo aprovechar la biodiversidad; por otro lado, falta de participación de las comunidades en la resolución de sus propios conflictos y ausencia o fragilidad del liderazgo.

Así que, luego de aplicado el proyecto, resaltan, en casi todos los casos, un momento de fortalecimiento de sus organizaciones: por el logro de conquistas a nivel de los derechos colectivos, por una mayor participación política directa, por la obtención de beneficios para la subsistencia de los miembros de la comunidad, por el incremento de conocimientos, por el acercamiento de nuevos miembros a las organizaciones.

* **Proyectos de organizaciones indígenas que combinan otras identidades**

En este trabajo nos hemos encontrado con algunas organizaciones indígenas en cuya estructuración se combinan además otras identidades: mujeres, jóvenes, trabajadores, pobladores. La combinación de identidades tiene, lógicamente, efectos en la manera en que se combinan las demandas y, en consecuencia, en los énfasis que los grupos sociales ponen para la búsqueda o para la aceptación de proyectos de desarrollo.

En el caso de organizaciones de pobladores indígenas también se resalta la búsqueda de alternativas de desarrollo para la sobrevivencia y el aprovechamiento de recursos naturales a través de la participación comunitaria. Por ejemplo, los barrios de las comunidades Indígenas de Ambatillo Alto, donde, además, se puede observar la presencia de varias identidades de los participantes: comerciantes informales y artesanos.

En las organizaciones de trabajadores-indígenas, la preocupación central es la falta de trabajo y las pocas oportunidades de desarrollo a las que se ven expuestos por la crisis económica del país. Su participación gira en torno a la creación de fuentes de trabajo para sus comunidades. Es el caso de la Pre-Asociación de Trabajadores Autónomos de Chimborazo y la Asociación de Trabajadores Indígenas Agropecuarios de Mondayacu.

* **Proyectos para mujeres**

Con respecto a las mujeres, resulta interesante indicar que, aunque existía apenas una organización de mujeres entre los encuestados, varios proyectos (aproximadamente un 10%) estaban destinados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Acá podríamos distinguir distintas situaciones. Un primer caso es el de grupos de mujeres articulados a agrupaciones más grandes que tienen una composición social diversa; por ejemplo: existe un proyecto para la obtención de agua potable, adjudicado a un grupo de mujeres jóvenes que son parte de las 14 comunidades indígenas que participan en la Central de Comunidades Indígenas Antonio Ante de Imbabura. Hay otro grupo de mujeres que son parte de la Corporación de Organizaciones Campesinas Agrícolas, COCAP, de Tungurahua, beneficiarias de un proyecto de producción agrícola.

Un segundo caso trata de proyectos que en su desarrollo contemplan explícitamente la formación de organizaciones de género. Por ejemplo, un proyecto desplegado por Comité de Desarrollo Local de Guamote que establecía la constitución de la Corporación de Organizaciones de Mujeres Indígenas y Campesinas del Cantón Guamote, una organización de segundo grado.

Un tercer caso es el de proyectos que no son desarrollados por organizaciones de mujeres, ni prevén la constitución organizativa de género, pero que, en cambio, contempla de manera explícita a las mujeres entre sus beneficiarios identificados. Ciertamente que, en este caso, las mujeres aparecen junto a otros miembros del grupo social, como los niños, los jóvenes, las familias, los informales, e incluso las comunidades o diversos grupos de usuarios.

Este es el caso de la Corporación de Pueblos Quichuas de Saraguro, Korpuquis, que recibió un proyecto para el tratamiento de agua; los beneficiarios fueron 160 familias de la parroquia de Tenta, y se individualiza la presencia de mujeres, jóvenes y niños.

Un cuarto caso es el de proyectos desarrollados por funciones de género existentes en las organizaciones (generalmente de segundo o tercer grado): por lo común secretarías o coordinaciones de

la mujer. Por ejemplo, un proyecto de huertos caseros desarrollado por la Secretaría de la Mujer de la Unión de Organizaciones y Comunidades Indígenas de Angochahua y La Esperanza, UOCIAE, filial de FECAPI – FENOCIN.

*** Proyectos de organizaciones campesinas**

Las organizaciones campesinas, igual que las organizaciones indígenas que ya hemos visto, atraviesan una situación de pobreza socioeconómica que se manifiesta en una ausencia de alternativas de desarrollo, carencia de nuevas plazas de trabajo, persistencia de niveles precarios de producción, disminución del valor cultural de la producción, deterioro, en fin, de las condiciones de vida. Pero esto va acompañado de una falta de participación de la gente en las organizaciones.

Sus proyectos, entonces, buscan desarrollo productivo, empleo, trabajo compartido que permita elevar el valor cultural de la producción, fomento de la participación y capacitación para el desarrollo.

Un ejemplo es el proyecto de producción agropecuaria que llevó adelante la Corporación de Organizaciones Campesinas Agrícolas de Pilahuín, en la provincia de Tungurahua. Se plantea disminuir la pobreza rural, mejorar la producción agropecuaria, generar empleo, mejorar la capacidad de gestión y fortalecer las organizaciones.

*** Proyectos de las organizaciones negras**

En las organizaciones negras, se trata de enfrentar sobre todo la pobreza, la baja productividad de las actividades económicas, desvalorización de su cultura, restricción de derechos y ausencia de representación propia ante el Estado; además anotan la falta de espacios para la concientización, la participación y el encuentro de las comunidades negras.

Un ejemplo es el proyecto de cría de animales y cultivo de productos desarrollado por la UONNE, Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas.

*** Proyectos para jóvenes**

Las organizaciones juveniles identifican como parte de su problemática los bajos niveles de conciencia entre los jóvenes, es decir, la falta de conocimientos sobre su situación específica y sobre lo que ocurre en el país; está presente la cuestión de la identidad juvenil y la carencia de espacios propios de discusión, así como los efectos de la crisis económica sobre los jóvenes y sus posibilidades de trabajo.

De esta manera, los proyectos que plantean tratan de enfrentar estas situaciones, y hacen énfasis en la elaboración de propuestas de desarrollo estratégicas que tomen en cuenta la creación espacios propios de encuentro y de intervención frente al Estado; se pone el ejemplo de la participación de grupos juveniles en el proceso de Reformas Constitucionales que se vivió en 1997 y 1998, o la participación en sus propias localidades.

En los grupos de jóvenes se cruzan también otras identidades que les definen, por ejemplo en el caso del Grupo afroamericano Piel Negra que plantean su proyecto para conseguir la unidad de los grupos juveniles negros de la sierra norte; buscan crear nuevas experiencias participativas y conformar una organización de segundo grado que los represente.

Otra situación diversa es la presencia de los jóvenes en proyectos productivos, aunque no como agrupación específicas, sino como miembros de comunidades indígenas o negras o de grupos de pobladores.

* **Proyectos de organizaciones cristianas**

En el caso de las organizaciones cristianas encontramos también dos situaciones: aquellos grupos que se reúnen en función de la identidad cristiana solamente, y aquellos otros que combinan identidades, sobre todo indígenas y jóvenes.

El momento concreto que ellas atraviesan se caracteriza por una austeridad común en la situación de vida, por las dificultades que tienen para obtener, como consumidores, mejores servicios y productos para el abastecimiento. Se señalan también problemas de capacitación y de desconocimiento sobre el manejo de sus propias organizaciones. Por sus características, el hecho productivo no es visto aquí desde una dimensión exclusivamente económica, sino que los une en la actividad concreta su relación de fe. Por ello acuden a los proyectos como mecanismos para enfrentar estos conflictos.

Se puede observar también aquí la combinación de identidades que se produce, por ejemplo, en el caso del grupo JORCE, que es un espacio juvenil-cristiano, o en las comunidades indígenas de la Asociación de Indígenas Evangélicos de Bolívar o de Columbe, que se definen explícitamente como comunidades en cuyas acciones productivas o de capacitación está incluido el ser parte de la iglesia, al mismo tiempo que el aspecto religioso los convoca a organizarse.

c. Tipos de organizaciones y énfasis de los proyectos

¿Existe alguna relación directa entre el tipo de organización y el tipo de proyecto que se plantea? Si bien no puede decirse que haya organizaciones especializadas en determinados tipos de proyectos, sí puede observarse que se desarrollan determinados énfasis. Así, las mujeres están ligadas más a proyectos productivos y de salud; los indígenas a proyectos productivos, de reforestación, de comercialización, de educación, de salud, de capacitación y de participación política; los jóvenes a proyectos de producción, participación política y procesos de base; los negros a proyectos de organización para constituir una base propia y a proyectos productivos; los informales y los pobladores a proyectos productivos.

2. Los tipos de proyectos

La mayoría de proyectos analizados en este trabajo están dirigidos a mejorar las condiciones de subsistencia de la gente, y dentro de ellos podemos distinguir los proyectos productivos y los de comercialización; pero también hay proyectos de servicios comunitarios (singularmente de educación y de salud), y de participación política, relacionados sobre todo con los derechos colectivos y, por tanto, con la particular coyuntura política que hemos vivido últimamente, que ha tenido expresión en la Asamblea Constituyente de 1997-98 (ver Cuadro 2).

Es importante anotar que muchos proyectos consideran como elemento central de su entramado a las actividades de capacitación, indistintamente del objetivo básico que se propongan. La capaci-

tación es una actividad conexas, inseparable desde esta perspectiva, pues se requiere para mejorar las posibilidades productivas y comercializadoras, es decir para mejorar sus opciones de subsistencia en el mercado, para ofrecer servicios comunitarios de mejor calidad que respondan de manera más cierta a las realidades socioculturales de los pueblos, y también para potenciar las posibilidades de participación política.

CUADRO 2

<i>Proyectos de subsistencia</i>	26
• Productivos	22
• Comercialización	4
<i>Proyectos de servicios comunitarios</i>	10
• Salud	7
• Educación	3
<i>Proyectos de participación política</i>	11

a. *Proyectos de subsistencia*

Como vemos, una gran parte de los proyectos investigados está destinada a la subsistencia de la gente, sea de la comunidad, de grupos dentro de ella, o de miembros de las organizaciones que plantean el proyecto. Las experiencias de producción agropecuaria, de reforestación y conservación del medio ambiente, de riego, de obtención de créditos y empleo y las microempresas de producción estarán contenidas en lo que denominaremos *proyectos productivos*; por su parte, los *proyectos de comercialización* analizados están orientados básicamente al mercado local.

Todas las experiencias de subsistencia están destinadas a mejorar las condiciones de vida, es decir a satisfacer las necesidades prioritarias de los grupos de beneficiarios; están interesadas en dar una respuesta a la carencia de empleo, a la pobreza que existe en algunas zonas rurales y en ciertos sectores barriales de la ciudad, al deterioro nutricional, a la destrucción del ecosistema, a la falta de tecnología para trabajo, etc.

Estos proyectos se realizan en tiempos variables, y tienen una duración que va desde los 4 meses a los 6 años, aunque uno de ellos alcanzó una duración de 14 años.

*** *Proyectos productivos***

Es necesario precisar en qué consisten estos proyectos productivos y para qué han sido destinados. Podemos ubicarlos en cuatro categorías: proyectos que buscan diversificar la producción (en estos casos, agropecuaria), proyectos encaminados a incrementar el empleo y a facilitar el acceso al crédito, proyectos para la implementación de microempresas, proyectos de riego y conservación del medio ambiente.

- La mitad de los proyectos productivos analizados busca *incrementar y diversificar la producción* agropecuaria, aprovechar los recursos naturales que ofrecen el páramo u otras tierras fértiles, con el propósito de elevar el nivel de vida de las comunas, de las familias, del grupo de socios que intervienen directa o indirectamente.

Este es el caso de la Asociación de Trabajadores Indígenas Agropecuarios de Mondayacu, ATIAM, de la provincia de Napo: debido a la crisis económica, resuelve en el año de 1984 impulsar el proyecto de desarrollo ganadero y de cultivos en la zona, con la participación de 70 socios de la comunidad. El objetivo general era elevar el nivel de vida, incrementando e incentivando el cultivo variado en las chacras de las familias y mejorar el hato ganadero de la comunidad.

- Otros proyectos quieren *incrementar el empleo, democratizar el crédito* y, a través de esto, promover la organización y generar una alternativa al tipo de economía existente, una alternativa que pueda ser llevada por los mismos beneficiarios.

Una de estas experiencias es desarrollada por la Asociación Cristiana de Jóvenes, ACJ, en el barrio Lucha de los Pobres, al sur de Quito. Ella promovió en 1997 un proyecto de democratización del crédito, como una iniciativa de economía popular solidaria; al mismo tiempo, se busca generar organización barrial y transferir finalmente el proyecto a la gestión comunitaria.

Otro caso es un proyecto para generar empleo, planteado por la Pre-asociación de Trabajadores Autónomos de Chimborazo. Debido a la falta de fuentes de trabajo y a la alta incidencia de la desocupación, organizó en abril de 1999 a un grupo de personas pertenecientes al sector, para implementar unidades productivas y abrir plazas de trabajo, mejorar las condiciones de vida de los participantes y aportar a la sociedad con esta experiencia.

- Otros proyectos se proponen *promover experiencias propias de producción microempresarial*, buscando que dejen utilidades para las comunidades, abran plazas de trabajo, fortalezcan la autonomía financiera y organizativa de las comunidades, sirvan para mejorar la calidad de vida de la población y amplíen el control de estas sobre su desarrollo local.

Un ejemplo es el desarrollado por la Comisión de Turismo del Municipio de Baños, en la parroquia de Río Verde. El objetivo es crear formas empresariales de autogestión en la rama del ecoturismo, con lo cual los participantes podrían obtener ingresos y se generarían alternativas de empleo para la población. Una experiencia similar es desarrollada por el Centro Turístico y Ecológico Tinkuy, construido desde 1996 por la Fundación Casaichi Runacunapac Tantari Inti Churi, en la provincia de Bolívar.

Otro ejemplo podemos observarlo en el caso de la Empresa Intercomunitaria El Topo, promovida por el Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, CECI, en las comunidades de El Topo, Casco Valenzuela y Angla, pertenecientes a la parroquia de San Pablo, Provincia de Imbabura, se impulsa un nuevo modelo de organización comunitaria que mejore las condiciones de vida de los beneficiarios a través del aprovechamiento de los recursos que la empresa produce. Impulsan actividades que les permita tener mayor autonomía organizativa y financiera, tanto a los socios de la empresa, como a los miembros de las comunidades participantes.

- Los proyectos de *riego y conservación del medio ambiente* buscan apropiarse y revalorizar técnicas, métodos nuevos y ancestrales sobre el manejo de los suelos, el riego para cultivos, el tratamiento y la cría de animales, y la elaboración de productos artesanales. Con ello se espera incrementar su propia producción y mejorar su capacidad de autogestión, la calidad de la alimentación y su relación con la naturaleza. Una idea central es restablecer la relación armoniosa entre la organización social y el ecosistema.

Por ejemplo: el Centro Educativo Kuriñan, ubicado en la provincia de Tungurahua, desarrolla, a partir de mayo de 1999, un proyecto de producción de hortalizas que permite promover la siembra nativa, aprender a tener un manejo adecuado del suelo y mejorar la dieta de los habitantes de los tres barrios involucrados en el proyecto.

Un proyecto de reforestación y conservación del medio ambiente, que se inició en marzo de 1997 y concluirá en marzo del 2000, se está ejecutando en la zona Achuar, en Macas; tiene como finalidad mejorar el sistema productivo para mantener el ecosistema y así mejorar las condiciones de producción y reproducción de las familias achuar. Debido a la actividad ganadera, en la zona se ha provocado una explotación irracional del bosque primario en detrimento de la vida de la población existente, y es esto lo que el proyecto se propone enmendar. Las actividades de reforestación han apuntado a detener el crecimiento desmedido de zonas ganaderas, se han recuperado 60 hectáreas de tierra y se protege a las especies que en ellas se encuentran. De este proyecto se benefician 5.300 habitantes.

En general, la mayoría de proyectos productivos obtiene, de forma complementaria, la infraestructura básica: viveros, semilleros, sistemas de riego, criaderos etc.; con ello conservan los beneficios que deja el proyecto para la organización.

Por ejemplo, en el proyecto de construcción del Centro Turístico y Ecológico Tinkuy, además de los servicios para el turismo, se construye adicionalmente una represa para el río, puentes y tanques para los peces.

Otro caso sería el del proyecto de cría de animales y siembra de plantas medicinales llevado a cabo por el CODENPE, en el que, a más de los recursos económicos conseguidos para la obtención de plantas medicinales y animales silvestres, se adquieren herramientas, equipos, insumos agropecuarios, etc.

*** Proyectos de comercialización**

Los proyectos de comercialización, por lo común, son utilizados para abaratar los costos de los productos, mejorar los ingresos, conservar el medio ambiente, mejorar la calidad de los servicios, disminuir la escasez de productos que existe en estas poblaciones, obtener utilidades para las organizaciones y elevar la capacidad de administración de los productos por parte de los beneficiarios; en este sentido se da respuestas a las demandas básicas que tienen estas organizaciones y las poblaciones representadas por ellas.

Veamos un par de ejemplos.

La comunidad cristiana Ana Leonilda, que participa en la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos, Isamis, creó en 1995 una tienda comunitaria; con este proyecto se beneficiaron doce familias de la comunidad e indirectamente la mayoría de familias del barrio. Fue posible contar con productos de primera necesidad diariamente, adquirirlos a menor precio y con el peso justo. Este proyecto está destinado para responder a las necesidades de las familias pobres que pertenecen a la organización.

De la misma manera, el Comité de Desarrollo Local de Guamote lleva adelante un proyecto para la implementación de un centro de distribución de gas, a cargo de la Corporación de Organizacio-

nes de Mujeres Indígenas y Campesinas de este cantón; las beneficiarias serían las mujeres miembros de las 37 organizaciones de la Corporación, pero, también, toda la población de Guamote. Promueven este proyecto para mejorar la calidad de los servicios, proveer el producto de forma permanente, generar utilidades para la organización, crear fuentes de trabajo y desarrollar la capacidad administrativa de las unidades de producción en las que actúan estas organizaciones.

El Fondo de organizaciones Campesinas de Muisne, Esmeraldas, FOCME, desarrolla el proyecto de comercialización y transformación de arroz. Ha servido para aumentar el autoconsumo y la comercialización, así como para incrementar el nivel de ingresos de las familias y obtener un mayor rendimiento del producto. Finalmente se intenta aportar a la conservación del medio ambiente, construyendo cercas vivas en las parcelas de producción.

En general, los proyectos de comercialización obtienen beneficios económicos pequeños para reinvertir en la producción y pequeños ingresos para la reproducción de la vida de los integrantes de las organizaciones involucradas en ellos.

b. Proyectos de servicios comunitarios

En este punto trataremos, básicamente, los proyectos de salud y educación.

*** Salud**

Los proyectos de salud han servido para la adjudicación de fuentes de agua que han sido utilizadas en el consumo de agua potable de las comunidades, para la eliminación de enfermedades, la disminución de la mortalidad y, de esta manera, elevar el nivel de vida de las poblaciones. Al mejorar las condiciones de salud e higiene mejoran consecuentemente las condiciones de vida.

Estos proyectos permiten también que las comunidades revaloricen el tratamiento de las fuentes naturales y adquieran el derecho de uso o la propiedad de quebradas y vertientes naturales para su beneficio, mejorando entonces el acceso a los recursos necesarios para la producción y para la relación cultural con el espacio. Estas experiencias son sostenidas por brigadas de salud o grupos de promotores para el saneamiento ambiental, entidades formadas por miembros de las propias comunidades o familias, que han recibido la capacitación necesaria.

Veamos un ejemplo.

El proyecto de salud impulsado por la Asociación de Comunidades y organizaciones de San Lucas, ACOLS, en Saraguro, Loja, busca formar promotores de salud que gestionen en el cantón actividades de prevención de las enfermedades que existen en la zona. Es también el caso del proyecto de desarrollo de la UNOCAM, en Mulalillo, que destinó recursos para obtener agua potable que mejore las condiciones de vida de 920 beneficiarios, enfrentando las enfermedades, la desnutrición y la mortalidad.

*** Educación**

Los proyectos de educación contenidos en este estudio tienen como finalidad elevar el nivel de educación de la gente, capacitar y profesionalizar a líderes, formar educadores, garantizar que exista educación para los grupos en los que se aplica el proyecto y tener mejores condiciones pa-

ra intervenir desde su propia identidad cultural en un medio hegemónico por la cultura blanco-mestiza.

Los proyectos se desarrollan creando instituciones propias para los beneficiarios o, a su vez, capacitando en tiempos cortos a un grupo determinado de la comunidad para que sea éste el encargado de dar continuidad al proyecto.

Por ejemplo, la Federación de Centros Awa, FCA, tiene como objetivo garantizar la educación integral bilingüe para la nacionalidad Awa, formar educadores y líderes de la comunidad y mejorar sus formas de desenvolvimiento dentro de la cultura que tuvieron que aprender. Se realizan talleres de capacitación para los dirigentes de la comunidad sobre administración de proyectos, etc.

c. Proyectos de participación política

Los procesos de afirmación de los movimientos sociales como sujetos han asumido, en parte, la forma de un gran movimiento por consecución de derechos. Esta afirmación ha sido autoconciente, en la medida en que los participantes, colectivamente, se van trazando metas y vías de conseguir las.

Un ejemplo claro se tuvo en la participación alrededor de la nueva Constitución: aunque la participación más coherente y masiva fue la indígena, otros sectores confluyeron en ese sentido de la acción social, como las mujeres, los ecologistas, las organizaciones que trabajan con la infancia, etc.

De esta manera, la participación, si bien es alimentada (desde la institucionalidad oficial) hacia lo local y hacia lo inmediato, no ha podido ser contenida en esos marcos y se ha desbordado, pues, a la política.

En la medida en que los proyectos se convierten en parte de la cotidianidad de los grupos sociales, resulta lógico que algunos proyectos hayan sido planteados con el objetivo de potenciar estos procesos que se verifican desde las organizaciones y en las comunidades. Nos referimos a este tipo de participación política como un elemento que influye en la constitución de sujetos, pues en las experiencias analizadas se puede observar que estos iniciales sujetos se están conformando en la participación real (así parezca limitada) que ellos, junto a, o en contra de, otros actores han sido capaces de provocar.

En fin, aquí surgen temas como la socialización de los derechos colectivos, la recuperación de derechos ancestrales (en el caso de los indígenas y los afroecuatorianos), la lucha por la identidad y el rescate de las culturas, la necesidad de representación propia, la generación de espacios de encuentro que posibiliten fortalecer la organización, la participación colectiva, señaladamente en los poderes locales y la generación de propuestas de participación.

3. Los proyectos y la participación

Hay varios niveles en los que se puede analizar la participación en los proyectos aquí estudiados:

- En la acción que se constituye a partir de la lucha por la subsistencia.
- La participación (política) que se produce en la confrontación con el Estado por los derechos colectivos y, en la coyuntura reciente, por la búsqueda de espacios de legitimidad en la nueva Cons-

titución. Al mismo tiempo, la lucha por generar procesos de desarrollo propio con la intervención de instituciones estatales, semiestatales o paraestatales que representan a las organizaciones sociales (por ejemplo, el PRODEPINE, la Dirección de Educación Bilingüe, el CODENPE).

- La participación que se genera en la construcción de una identidad cultural, que recoge las múltiples características y prácticas de los distintos sujetos.
- La participación en el aporte que dan los espacios de capacitación y apropiación de conocimientos sobre la situación socio-política, económica y cultural, permitiendo elevar el nivel de conciencia social de las agrupaciones que participan en los proyectos.
- La participación (política) que se origina a partir de la formación y el fortalecimiento de sus propias organizaciones, sean estas de base, de segundo o de tercer grado, y la intervención de estos procesos sociales en el desarrollo provincial, cantonal, etc.

Es necesario explicar cada uno de estos puntos, no solamente porque en ellos están contenidos los objetivos principales de los proyectos de participación, sino también para entender cuál es la intervención política concreta de los sujetos que se van constituyendo en esta relación.

a. Proyectos de subsistencia y participación

Todos estos proyectos se han llevado a cabo a partir de la participación directa de las organizaciones sociales. Entonces, existe una correlación directa entre el mejoramiento de las condiciones de subsistencia –resultado de la autogestión– y las condiciones de la participación, incluso de la participación política.

Los sujetos a los que aquí nos referimos se están formando social y políticamente a partir de una existencia real anterior, constituida en la relación con la dinámica o las condiciones sociales en las que les ha tocado desenvolverse y en las cuales, aunque no de forma definitiva, terminan ocupando lugares y realizando actividades específicas que les son asignadas. Al mismo tiempo, es posible que la acción política vaya modificando esa existencia; con ello no queremos decir que tan solo la aplicación de un proyecto en un grupo humano transforma el conjunto de relaciones sociales que constituyen la realidad de ese sujeto, pero tienden a modificar y a crear nuevas condiciones o posibilidades de desarrollo para el mismo.

Por ejemplo, el proyecto de plan de desarrollo local de la Corporación de Organizaciones Campesinas Agrícolas de Pílahuín, COCAP, que se inició en mayo de 1999 y está dirigido a 13 comunidades campesinas de la parroquia. Pílahuín tiene una población de 7200 personas, y los campesinos se debaten en la pobreza, viviendo de la producción agropecuaria que les da el páramo; además, carecen de instrumentos técnicos y de medios económicos que les permitan obtener más productos y de mejor calidad.

Son estas condiciones de pobreza, y la conciencia de ser pobres, lo que la COCAP ha trabajado durante 12 años por medio de la ejecución de programas de desarrollo rural autogestionarios. Estos proyectos anteriores han incluido diagnósticos comunitarios sobre cuáles son sus principales problemas y qué objetivos trazarse, y ello ha permitido que este grupo social desarrolle una cierta capacidad para enfrentar por sí mismo su situación económica; en consecuencia, se plantean la necesidad de gestionar proyectos que permitan mejorar su situación incrementando la producción.

Afirmamos que desarrollan una cierta capacidad de acción por sí mismos porque han logrado formar microempresas, realizar canales de riego, crear fuentes de empleo y especializarse en la ejecución de proyectos para la comunidad, lo que significa para ellos elevar la capacidad de incidencia de esta organización de segundo grado en las comunidades de la parroquia: el proyecto, entonces, es claramente funcionalizado al fortalecimiento organizativo y a la construcción de las condiciones materiales de existencia del grupo social.

A partir de este ejemplo podemos afirmar que una inicial conciencia de la gente, indudablemente motivada por mejorar sus condiciones de vida, y el requerimiento o la presión externa de la ONG u otras instituciones, hacen que individuos que han estado aislados y comunidades organizadas con anterioridad se proyecten en la búsqueda de propuestas de desarrollo.

En la mayoría de los proyectos, inclusive en algunos proyectos de participación política, cuando se enfoca la situación económica, la autosubsistencia surge como una forma de respuesta a las condiciones de vida y como un hecho colectivo: sin participación, disminuyen las posibilidades de subsistencia de la comunidad, por una parte, pero, por otra, también de las familias individualmente consideradas. En esa medida, los sujetos que se constituyen son sujetos que encuentran en sus propias necesidades el motivo para organizarse y para participar colectivamente.

Lo podemos verificar tomando como ejemplo el proyecto de participación política del Movimiento Proceso Organizativo de Comunidades Negras. En su propuesta de desarrollo se plantea como una de sus demandas centrales la necesidad de manejar sus propios recursos naturales y elevar el nivel de producción para mejorar las condiciones de vida de los pueblos negros.

Ahora bien: en los proyectos se expresan dos concepciones y prácticas de autogestión. En unos momentos, aparece la autogestión como el fin mismo de la participación; pero, en otros, la autogestión es tomada como una forma de participación (incluso política), aunque no sea la única ni sea un fin en sí misma. La información de las fichas muestra que la tendencia que hegemoniza la participación en el desarrollo local está más concentrada en la presencia de acciones de autogestión de demandas puntuales, es decir, la autogestión o la conquista de reivindicaciones parece ser en sí misma la acción política; dicho de otra manera, la acción política se reduce (en este plano) a una actividad de gestión de las demandas básicas.

En todo caso, la mayor parte queda en el círculo de la primera concepción, mientras que solo un grupo minoritario se proyecta hacia una participación más amplia, sin negar por eso la autogestión de ciertas necesidades como elemento constitutivo de la acción política. Para explicar este hecho vamos a tomar dos ejemplos y realizar una comparación

En un caso, la Asociación de Indígenas Evangélicos de Bolívar llevó a cabo un proyecto de mejoramiento de raza de cuyes; se organizó colectivamente a través de Asambleas y se planteó como objetivo fundamental implantar los criaderos, fortalecer su capacidad técnica y de este forma mejorar sus condiciones de vida. Su acción política se reduce, en este proyecto, a estas necesidades.

En el otro caso, para el grupo afroamericano Piel Negra, la autogestión es vista como un elemento que facilita su promoción a organización de segundo grado de jóvenes; para ello, buscan financiamiento, infraestructura y ayuda estatal. Su objetivo general es elevar el nivel de conciencia en sus integrantes y permitir el encuentro de los grupos negros de la sierra centro norte. Su acción política parece tener mayor horizonte cuando intenta trascender de sus necesidades de infraestructu-

ra o de ayuda financiera hacia la búsqueda de un espacio de jóvenes que represente a las organizaciones juveniles de la sierra norte.

A partir de lo anteriormente expuesto podemos decir que en 8 de cada 10 casos analizados, se construyen sujetos con mayor capacidad de decisión y control para el mejoramiento económico, es decir que la organización social se plantea la necesidad de una acción conjunta a partir de la lucha por las reivindicaciones. Se observa que la disposición de estos sujetos se centra en alcanzar la satisfacción de necesidades inmediatas y mediatas.

Entonces, en torno al hecho reivindicativo se construye un encuentro social, hay un crecimiento cualitativo y cuantitativo de la participación; la ampliación de la participación es un aporte muy importante al proceso de democratización social, pero el límite es que la mayoría de experiencias no sobrepasa este hecho, y la autonomía que se consigue con la búsqueda de mejores condiciones de vida es demasiado restringida.

b. Proyectos de participación y relación con el Estado

En sus demandas frente al Estado, algunas organizaciones intentan convertirse, a través de los proyectos, en sus propios interlocutores. Esto ocurre cuando el proyecto es guiado por sus referentes organizativos, lo cual contribuye a fortalecer las dinámicas autónomas (eventualmente políticas), y coadyuva al apareamiento de un sujeto que demanda sus derechos al Estado y que demanda que esos derechos, y el sujeto que los reivindica, sean reconocidos, en su especificidad, como miembros del Estado a ser tomados en cuenta para las decisiones fundamentales: la participación se realiza, así, en las fronteras de la acción ciudadana.

Cuando la organización está en directa confrontación con el Estado se incluyen demandas que tienen relación con la lucha política, ya no solo económica: se trata, entonces, de los derechos colectivos, los derechos ancestrales, los derechos territoriales, la consolidación de las organizaciones en el espacio público (desde el propio nivel parroquial o cantonal), y de su afirmación como sujetos en procesos de capacitación que involucran a la organización con la situación del país.

Se expresa aquí una visión de sujeto que maneja no solo recursos económicos, sino niveles de decisión en lo local, un sujeto que avanza del control comunal al control local, y que no se detiene allí, pues pone en sus miras, finalmente, la organización del Estado y de la convivencia social (la propuesta de un Estado plurinacional, etc.).

La acción ciudadana también es una forma de democratización; para ellos, esta democratización significa reconocimiento jurídico y político de sus derechos, acceso al poder local y crecimiento cuantitativo de la base. Especialmente en los años 97-98 han tenido como finalidad intervenir en la nueva Constitución, presentando propuestas de reformas a la Asamblea Constituyente. Después, se ha tratado de enfrentar los dilemas planteados en torno a la terrenalidad social de los derechos aprobados jurídicamente.

Veamos algunas experiencias, a título de ejemplos.

Desde 1998 hasta 1999, la CONAIE ha promovido un proyecto para la socialización de los derechos colectivos y la reestructuración del movimiento indígena. El proyecto, dirigido a los pueblos y nacionalidades del país, buscaba ejercer y promover una mayor actuación y participación social

con respecto al Estado. Los dirigentes socializan la propuesta y permiten el acceso de la gente de base a la comprensión de estos derechos.

El Movimiento Proceso Organizativo de las Comunidades Negras El Palenque, que está en constitución, desarrolla desde 1997 una propuesta de ley, conjuntamente con las comunidades negras del norte de Esmeraldas, Imbabura y Carchi, para que sea aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente y, así, llegar a ejercer sus derechos colectivos; además, reivindican los derechos ancestrales y exigen el reconocimiento de un territorio propio. Esta propuesta implica también constituirse, a través de la Confederación Nacional Afroamericana, en interlocutores del pueblo negro ante el Estado. Buscan relacionarse con el Estado a partir de una propuesta que recoja sus demandas económicas y les permita tener niveles de representación política propia; todo esto como una forma característica de autonomía y protagonismo de sus organizaciones.

También trabaja para la conformación del Consejo del Palenque, para administrar su producción de camarón, y gestionar las Juntas Parroquiales para legalizar las circunscripciones territoriales; estos serían sus propios instrumentos políticos que representarían a las comunidades negras frente a los municipios y consejos provinciales.

Por su parte, la propuesta de la Asamblea por los Derechos de los Jóvenes (1994-1997) es constituir un espacio de confluencia de organizaciones juveniles a nivel nacional, emerger en el escenario político de la reformas del Estado e introducir en el debate nacional las reformas de los derechos juveniles. Participan 7 organizaciones juveniles nacionales, 110 organizaciones juveniles locales, 5 ONGs que trabajan con jóvenes y 3 instituciones financieras.

Sin embargo, es de notar que esta lucha por derechos colectivos ha sido sectorial y no ha logrado trascender a nivel nacional o a una incorporación de procesos que están más allá de sí mismos; los proyectos refuerzan las dinámicas locales, y no siempre nacionales (a no ser que estén impulsados desde organizaciones nacionales).

En el ámbito local, para ampliar y fortalecer su presencia, los “beneficiarios” de los proyectos (indígenas, campesinos, jóvenes y negros) se relacionan con sus organizaciones dirigentes y con sus propios representantes en el Municipio, en el Cabildo, etc. El límite que se presenta es que, pese a que son espacios de representación de esos sujetos a los que articulan, también la base tiende al alejamiento de las decisiones que se toman.

La apropiación de la capacidad de decidir se expresa también en aquellos casos en los cuales la relación con las ONGs está mediada por la intervención de instituciones creadas desde la iniciativa de las organizaciones (por ejemplo, el PRODEPINE, el CODENPE, municipios dirigidos por indígenas y Cabildos). Sobre todo las tres primeras tienen la atribución de designar qué ONG y qué otras instituciones intervienen en el proceso, incluso, eventualmente, quiénes dirigen la acción del proyecto en las comunidades. Se convierten en instancias intermediarias entre las organizaciones, las ONGs y el Estado.

Por ejemplo, la Corporación de Indígenas de Flores, COCIF, en 1998 pide ayuda al PRODEPINE para realizar proyectos que permitan una mayor participación, ya que los que habían sido aplicados anteriormente eran realizados por los técnicos de las ONGs sin la participación de la gente. Los programas aplicados con el PRODEPINE son de capacitación en el campo agrario, liderazgo, organización e identidad. Las comunidades reciben la capacitación, visitan otras comunidades,

gestionan y promueven el proyecto. El PRODEPINE orienta, asesora y consigue financiamiento para el plan de desarrollo local.

Otro caso es el Proyecto de crianza de animales y siembra de plantas medicinales de la Asociación Morete Cocha, en Pastaza, que fue presentado en 1999 al CODENPE. En él participaron 6 técnicos indígenas que tienen conocimientos sobre el tratamiento de plantas y animales silvestres, evalúan conjuntamente con los moradores y proporcionan recursos económicos. Participaron también 10 miembros nombrados por la comunidad y por el Consejo Directivo de la Asociación, que convocan y coordinan las acciones para el proyecto, así como 2 técnicos del CODENPE para la capacitación, elaboración de talleres, planificación y seguimiento del proyecto.

c. Proyectos de participación y capacitación política

Cuando se aplican proyectos productivos, de salud, de educación, a veces la capacitación es requerida como un recurso técnico; también ocurre lo mismo cuando se quiere fortalecer la participación política.

Es el caso de las Comunidades de Base del Movimiento Indígena de Cotopaxi Apahua, que, con la aplicación de un proyecto de formación a través del centro de capacitación comunitario, se involucran en el debate de la realidad de nuestro país para lograr un mayor conocimiento local y una mayor acción política comunal.

La capacitación, en el caso de los proyectos de participación política, son recursos vitales porque promueven dirigentes, animadores (en las experiencias juveniles) o líderes comunitarios que intervengan en la acción política de sus propias organizaciones.

La capacitación permite apropiarse y difundir puntos clave de discusión y de participación, aportando en el proceso de concientización de los grupos que intervienen; es una forma de socialización de conocimientos sobre temas fundamentales, por ejemplo la socialización de los derechos colectivos, el conocimiento de la situación local y nacional, etc.

4. Interrelación con otros actores

a. Un juego de muchos jugadores

Un proyecto, por lo general, pone en relación a varios actores. La interrelación no involucra sólo un par de actuantes (digamos, la comunidad y los ejecutores del proyecto: ONGs, municipios, etc.), sino que abre múltiples vínculos. Esos vínculos son vistos como relaciones directas, es decir, como la identificación de todos aquellos que en algo participan en la preparación y en la ejecución del proyecto. En los casos analizados, se observa la presencia de organizaciones sociales, sea de base, de segundo o de tercer grado, de ONGs, de instituciones estatales y municipales, y de las instituciones (digamos, paraestatales) que han sido creadas por las mismas organizaciones (esto, especialmente en el caso de las organizaciones étnicas, sobre todo indígenas). Por ejemplo:

- Para llevar a cabo el proyecto de riego en la organización Jatun-Ayllu Guamote, OJAG, cuyos beneficiarios serían las comunidades de Santa Cruz y La Encalada, se gestiona conjuntamente con

el Consejo de Gobierno y se inicia el diagnóstico participativo. Además, se cuenta con el apoyo del PRODEPINE, que designa la ONG que realizaría la investigación. Para financiar el proyecto se realiza un convenio tripartito entre la organización de segundo grado, la ONG, el PRODEPINE y la institución financiera.

- La dirigencia de la Federación de Organizaciones Campesinas de Muisne-Esmeraldas, FOCME, para realizar la comercialización del arroz que producen, cuenta con el apoyo de una ONG suiza para el financiamiento, y de FUNDECOL, una ONG local, para realizar los talleres de capacitación para el cuidado del medio ambiente. Las comunidades negras ejecutan el proyecto desplegando acciones comunitarias.

b. Los roles desempeñados y el sentido de la acción

El carácter de esta relación directa resulta determinante para establecer el sentido de la acción que se construye (y esto vale también para la acción política), pues él dependerá de los acuerdos tácitos o explícitos que se entablen entre los actores, y del énfasis que uno de estos actores logre imponer en los hechos y, por lo tanto, de cómo influya en sus actitudes y comportamientos. Esta relación factual define, al mismo tiempo los objetivos de hecho y el carácter de la participación popular en los proyectos de desarrollo local, es decir, su incidencia sobre los procesos de atención a sus propias necesidades.

En parte, dicho sentido puede observarse en la gestión del proyecto –comprendida en sentido amplio– que, en estos casos, puede verse como el punto de encuentro de todos los actores (por obra u omisión). Además, el papel que cada uno desempeña puede tener varias lecturas; es decir, que cada uno cumple, en general, un rol en esa relación y que, al mismo tiempo, puede tener otros roles diferentes en otras relaciones.

*** Las comunidades y sus organizaciones**

Las comunidades son las ejecutoras de los proyectos, dan su aval, aceptan que el proyecto se lleve a cabo en la comunidad y, en esa medida, consienten y deciden que las ONGs participen directamente en la organización; también asisten a reuniones, desarrollan mingas y crean las condiciones en las que se desarrolla el proyecto; invierten mano de obra, trabajo y ponen a disposición la infraestructura que poseen, actúan y sostiene el proyecto antes y después de su aprobación.

Sin embargo, apenas en algo más de la quinta parte interviene en las decisiones fundamentales del proyecto, en los contenidos y en su elaboración: su presencia en la gestión, incluso, puede irse limitando conforme se desarrolla el programa: en los casos de proyectos más participativos, generalmente son las organizaciones y dirigencias quienes están involucradas en la administración y en la decisión sobre la marcha y las orientaciones de los proyectos.

A resultas de eso, en muchos casos la organización resulta “desplazada”, restringiéndose su capacidad de dirección, rol que es asumido por las ONGs y por las instituciones estatales; inclusive llega a darse un alejamiento de las organizaciones respecto de sus propias instituciones. Esta es la relación más común, sin embargo, en ciertos casos, las organizaciones logran hacerse parte de la conducción de esas experiencias; y esto es más frecuente en los proyectos de capacitación política, pero también en los proyectos productivos y comerciales.

Las organizaciones son protagonistas de estos procesos en la medida en que diagnostican, delimitan e identifican el problema, y, posteriormente, actúan en la parte más operativa de su resolución sus propios conflictos. Sin embargo, la participación en proyectos reproduce una suerte de división del trabajo, en la cual los miembros de base de las comunidades tienen menor presencia en las actividades de gestión y administración, roles asumidos por las dirigencias. Y es común que la dirección y orientación quede por fuera de las organizaciones comunitarias.

Por ejemplo, en el proyecto de huertos caseros, recibido en 1997 por la Unión de Organizaciones y Comunidades Indígenas de Angochagua (UNOCIAE), filial de FECAPI-FENOCIN, las comunidades son ejecutoras del proyecto, mantienen el huerto familiar y son las beneficiarias directas, mientras que la Fundación Solidaridad es la institución financiera que dirige el proyecto. El asesoramiento técnico, la capacitación, el control del proyecto está a cargo de la ONG que interviene. La Universidad Técnica capacita a las mujeres en salud y alimentación para la preparación de las hortalizas.

En Esmeraldas, cantón Eloy Alfaro, parroquia Los Arenales, se adaptó en diciembre de 1999 un pequeño proyecto de cría de animales y cultivo de productos de ciclo corto. Las comunas de la UONNE estuvieron presentes en la planificación, en el envío de oficios, como mano de obra para la realización de actividades, y como vigilancia o control del cumplimiento de proyecto. La ONG era responsable de la capacitación de los socios y de la comunidad, y estaba encargada de motivar a las comunidades a participar en las reuniones y programas educativos. El FEPP estuvo a cargo de la coordinación del proyecto, capacitación de los dirigentes, financiamiento y trámites para la legalización de territorios comunales.

En el proyecto de desarrollo local para conseguir agua potable, la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas de Mulalillo, UNOCAM, de Cotopaxi, firma el convenio y administra el proceso. Una ONG suiza financia el proyecto, evalúa los resultados y realiza las auditorías. Los dirigentes gestionan y el técnico asesor dirige y acompaña el proyecto.

* Los dirigentes

Ya se sabe que las organizaciones, en general, cumplen un rol de interlocución entre las comunidades y las "imágenes de poder"; dicho rol suele traducirse fácilmente en una suerte de intermediación. Y esto se transfiere a los dirigentes.

Por eso, en muchos casos, los dirigentes de las organizaciones (coordinadores, presidentes, etc.) terminan siendo los intermediarios entre las ONGs y la población, que se convierte en beneficiaria; desde este rol intermediario, realizan tareas de planificación del proyecto, llevan adelante los trámites en las instituciones, y convocan y motivan a la gente para el aval y la ejecución del proyecto; suelen tener una fuerte intervención en los aspectos administrativos.

Así, en el proyecto educativo que pertenece a la Asociación de Indígenas Evangélicos de Cotopaxi AIEC, que inició en marzo de 1997, el presidente realiza la gestión en las Direcciones Nacional y Provincial Bilingüe, es el responsable de la relación con el personal administrativo, los asesores pedagógicos y los organismos financieros. La AIEC facilita la infraestructura.

* Las ONGs y otras instituciones

Las propuestas de desarrollo de las ONGs necesariamente se realizan sobre una base social "propia" o compartida con las organizaciones sociales. Por lo general, las ONGs se encargan de po-

ner en contacto al proyecto con la organización y, por esa vía, con la comunidad (si bien hay ocasiones en que ese encuentro con la comunidad obvia el relacionamiento previo con las formas organizadas). En la mayoría de los casos cumplen un papel directivo y ejecutivo: están encargadas del financiamiento, de la coordinación, de la elaboración del proyecto, de la capacitación, del seguimiento técnico. De esta manera, tienden a una concentración de las tareas fundamentales, como se pudo observar en algunos ejemplos anteriores.

Cuando la organización tiene como preocupación casi exclusiva la conquista de su sola reivindicación por las vías tradicionales, deja políticamente descuidados otros niveles de acción colectiva y de lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida. Puede, de este modo, pasar a ser dirigida por ONGs, por lo menos en lo que tiene que ver con las orientaciones de los proyectos de desarrollo; esto quiere decir, que reproduce hacia la comunidad y en su propia conducta la orientación generada desde la institución externa.

Por ello, la ONG, o la institución que presta su servicio, sobrepasa la acción de la organización, se antepone a ella, deja de cumplir su papel como financiera o intermediaria de recursos y pasa a asumir funciones directrices en el procesos (pues el proyecto no puede ser apenas un elemento ajeno a la constitución de los actores). El vacío que dejan la falta de iniciativas propias de la organización o su débil protagonismo, es ocupado por la acción de las ONGs y de otras instituciones.

El poder que tienen las ONGs está contenido inicialmente en su importancia financiera, mientras que el poder de la organización está contenido en su capacidad de generar acciones colectivas para lograr atención a sus demandas; cuando se produce la relación entre estos dos procesos, de hecho se establece una relación de poder, en la que pueden imponerse los requerimientos de las instituciones, por la vía de los imperativos del proyecto. Adicionalmente, los proyectos pueden traducirse en la creación de organizaciones *ad hoc*, impulsada desde el proyecto por las instituciones externas.

* El Estado

Otro actor que interviene en los proyectos es el Estado. Cuando el proyecto no es iniciativa estatal, o no contempla su participación directa, entonces puede ser que esté presente como institución de apoyo, ya sea en la dotación (parcial) de infraestructura, ya sea en la oferta de capacitación, ya sea como soporte financiero.

Por ejemplo, en el proyecto de agua potable para las 13 comunidades de la Unión de Comunidades y Barrios Indígenas y Campesinos de Ilumán, los Cabildos dirigen a los moradores en el trabajo comunitario, el Consejo Provincial apoya con los técnicos para los estudios y la firma de convenio, y el Banco de Estado da el apoyo económico para la ejecución.

5. La mirada de los participantes: la participación en proyectos de desarrollo y su relación con los procesos de constitución de sujetos

En la mayoría de los casos a los que nos hemos venido refiriendo en estas páginas, las organizaciones populares no son meramente “beneficiarias” de los proyectos ni “usuarias” de sus obras: por el contrario, son ellas quienes los han impulsado y, en muchos casos, han participado parcial

o decisivamente en su gestión. Se trata, entonces, de una presencia diferente a otras, que se ha desarrollado principalmente entre las organizaciones indígenas (motivo por el cual en este último apartado nos centraremos en ellas).

Así que, ¿cuál es la evaluación que hacen las organizaciones de los proyectos de desarrollo en los que participan?

a. La lección de las experiencias fallidas: participación y control

En general, los dirigentes de las organizaciones perciben que los resultados son positivos; sin embargo, existen unos pocos casos en los que consideran que los proyectos tuvieron efectos negativos y provocaron límites a los procesos organizativos que se estaban desarrollando al momento de realizar esas experiencias.

Para algunos dirigentes, la mayor dificultad es que algunas comunidades solo participaron hasta que se obtuvieron los beneficios materiales visibles que ofrecían los proyectos; en estos casos, la unidad y la participación política no tenían mayor importancia. En consecuencia, la participación disminuyó conforme avanzaban los proyectos. La crítica se centra, por lo tanto, en el hecho de que en el transcurso del proyecto, y mucho más cuando este finaliza, la organización se debilita orgánicamente porque la gente se va.

Otras organizaciones han atribuido los resultados negativos a la falta de capacidad administrativa de los dirigentes de la organización o de los responsables de las ONGs para los proyectos. El fracaso de los proyectos (o una sensación de fracaso entre los participantes) se traduce, en efecto, en un descreimiento y una desconfianza entre los actores que intervinieron en él, y el descrédito y la desconfianza pueden extenderse hacia las organizaciones que impulsaron el proyecto y se comprometieron con él. Esto trae consigo un distanciamiento de la gente respecto de sus organizaciones.

Sin embargo, esos fracasos, por lo común, no significan que las organizaciones (igual las dirigencias que las bases, al parecer) crean que los proyectos en general hayan dejado de ser útiles e importantes para su desarrollo, especialmente por el componente de nuevos recursos que resultan indispensables; por eso, si una experiencia de estas no ha tenido los frutos esperados, normalmente buscarán otros proyectos.

Pero, en este tránsito, parece producirse una modificación de la manera en que ven sus relaciones con el proyecto. Muchos opinan que los fracasos (o el hecho de que los proyectos “no dejen nada”) se debe sobre todo a que las organizaciones y sus dirigentes no tienen mucha incidencia en las decisiones importantes, en el manejo y en la orientación de las acciones, en el control de los recursos.

Por eso, cada vez más buscan proyectos en los que estén presentes de manera activa en tales actividades: es que la búsqueda de recursos y la aplicación de los proyectos se convierte para ellos en una forma de participación autónoma en la medida en que pueda existir un control de recursos, incluso una suerte de control compartido sobre las actividades de los agentes externos. Es decir, si el proyecto no funciona porque funcionaliza a la comunidad y a sus organizaciones, para que funcione adecuadamente, las organizaciones deben ser capaces de funcionalizar el proyecto, para que este se oriente según las lógicas de la gente.

De este modo, en la realización de cada proyecto concreto es muy probable que estén confluyendo dos demandas de participación: la que viene de fuera, con las ONGs, instituciones estatales o financieras, y la que surge de las propias aspiraciones de las organizaciones sociales. La intensidad de la participación social en los proyectos dependerá seguramente del modo en que se encuentren estas dos demandas y de la fuerza de cada una de esas lógicas.

b. El éxito, medido en la autoafirmación

En la mayoría de los casos, los resultados de los proyectos son considerados positivos si es que –a juicio de la gente– aportan en los procesos de autoafirmación de las organizaciones y de las comunidades, es decir, en la constitución de los sujetos.

*** La autosubsistencia y el fortalecimiento de la materialidad de los sujetos**

Los proyectos económicos son de los más. Y aquí lo importante es señalar que, a través de ellos, las organizaciones sociales (en tanto representantes de una colectividad social) asumen la capacidad de dar respuestas por sí mismas a sus necesidades: aprenden a intervenir autónomamente en la resolución de los conflictos de su sobrevivencia utilizando como herramienta la implementación de los proyectos, generan un nivel de autoconciencia, que les obliga a dar respuestas por sus propios medios, con sus propios recursos humanos, políticos y sociales a su situación.

Se puede decir, entonces, que, a través de los proyectos, se constituyen sujetos porque llevan a cabo una acción directa que modifica sus condiciones de vida. Tomar conciencia de sus necesidades básicas es el punto de partida para actuar sobre su propia materialidad y *modificarla*. Esto ocurre, de manera directa e inmediata, al incidir sobre las condiciones de producción o comercialización; pero ocurre también de modo indirecto cuando los proyectos “dejan infraestructura” (canales de riego, edificios, maquinaria), es decir, recursos duraderos que sirvan de base para desarrollar proyectos posteriores.

Adicionalmente, en el mediano plazo tiende a producirse (o, por lo menos, eso es lo que se busca) un avance tecnológico (una modernización), si bien reducido, sobre el crecimiento (también una modernización) productivo, aunque no muy significativa. Estas “modernizaciones” conviven con formas productivas tradicionales que superviven no como “rezagos”, sino como componentes recuperados de una (posible) modernización diferente.

*** El fortalecimiento organizativo**

Desde una lógica que se quiere autónoma, los proyectos son vistos como una herramienta que permite incrementar la interacción de las redes sociales y de los vínculos con otra gente u otros procesos sociales, o, si fuera del caso, iniciarlos. Se entiende que se trata de dos niveles que pueden ser trabajados simultáneamente por las organizaciones y sus dirigentes: por un lado, las redes sociales internas, que son el sustento básico de los procesos asociativos; por otro lado, los vínculos con los otros.

Pero, para la mayoría, esto tiene una precondition: hay resultados positivos cuando la organización es parte del proyecto. Por supuesto: dadas las condiciones actuales de las organizaciones y de las dinámicas sociales, esto no significa necesariamente que la organización ya está suficientemente fortalecida *antes* de entrar en contacto con un proyecto; de hecho, muchas organizaciones

se crean a partir de los proyectos. De allí que un alto porcentaje de grupos solicite, al mismo tiempo, más recursos, mejoramiento técnico y mayor organización. Lo que quiere decir que se proponen fortalecer los procesos de organización anteriores o nuevos a partir de la gestión colectiva de sus propias necesidades, en estos casos bajo la forma de proyectos, con instituciones del Estado y con ONGs.

En esta concepción de las cosas, la autogestión se convierte en un elemento esencial para ampliar o crear organizaciones: de un lado, incorporan a los miembros de las comunidades para que participen en los proyectos; de otro lado, se relacionan con instituciones estatales y financieras que pueden apoyar su gestión. El financiamiento —que ellos no tienen, y que llega por esas vías— es un requisito básico.

Como es fácil imaginar, la organización sale fortalecida cuando es satisfactorio el resultado del proyecto; en estos casos, la relación produce beneficios y la presencia de la organización y de los dirigentes crece en la zona, pues crece el nivel de confianza de las bases en su dirigencia. Los liderazgos salen, así, fortalecidos.

En la mayoría de casos en que se reconoce como resultado un fortalecimiento organizativo, se piensa que ello ha ocurrido porque la organización ha contado con planes y estrategias de desarrollo local, y que esto les ha permitido definir las áreas más importantes de intervención para el desarrollo, sea en salud, educación, participación política o producción. Los proyectos de desarrollo les imponen la necesidad de formar organizaciones que les representen frente al proyecto y que lo lleven a cabo. Pues así, aunque no siempre de manera explícita, el proceso organizativo aparece en estas experiencias como eje o condición básica para la relación con el proyecto y con los agentes externos que hablan a nombre de él. Y esto se refuerza porque, evidentemente, hay una mayoría de necesidades que no logran ser cubiertas por el proyecto que está interviniendo, y requieren el apoyo de otras ONGs, pues se necesitan varios proyectos para responder al conjunto de carencias de un grupo determinado.

*** *El sujeto-que-actúa es un sujeto-que-conoce***

Un aspecto muy importante en la acción afirmativa de los sujetos es el desarrollo de su capacidad cognoscitiva. El sujeto que actúa es necesariamente un sujeto que conoce, que se dota de condiciones subjetivas, institucionales, etc., para poder actuar de mejor manera. Eso explica que haya un número significativo de proyectos de capacitación y, más aún, que muchos otros incluyan actividades de capacitación.

A través de los proyectos, las comunidades, las organizaciones, los dirigentes, se han apropiado de técnicas, de conocimientos, de nuevas prácticas que les permitirán obtener beneficios materiales inmediatos y fortalecer sus procesos organizativos, pero también estar preparados para seguir enfrentando los problemas gracias a los nuevos o reforzados conocimientos sobre administración, manejo de técnicas, relación con la naturaleza o derechos colectivos. Y este conocimiento es, por un lado, el de la “modernidad”, pero también la reafirmación de los saberes ancestrales, de la cultura, de la medicina, de la lengua, del derecho. Su resultado es la formación de cuadros especializados, con capacidad para producir, intervenir en la realidad y en el desarrollo, capaces de moverse mejor en su comunidad, en sus organizaciones, en los proyectos, en los poderes locales... y más allá. Acción y conocimiento son inseparables en los procesos de constitución de los sujetos.

c. El proyecto, desde los procesos de autoconstitución

En síntesis: desde esta perspectiva, *el proyecto es un componente de una multiplicidad de procesos desatados y vividos por un sujeto que se autoconstituye.*

En efecto, si los miramos en conjunto, la participación en proyectos de desarrollo abarca un conjunto de aspectos que tienen que ver con la formación de los actores:

- El reforzamiento de la materialidad donde los sujetos se conforman, de cualquier modo condicionados por la determinación de lo económico-social: proyectos de desarrollo productivo, de comercialización, de autosubsistencia.
- La búsqueda de complementariedades para ese reforzamiento material: proyectos de servicios o infraestructuras.
- El refuerzo a las formas de organización colectiva que los expresan de cara a las “imágenes de poder” y al conjunto de la sociedad: creación o fortalecimiento de organizaciones de base, de segundo grado, regionales y nacionales.
- El mejoramiento de las condiciones en que se da su existencia cultural: por una parte, proyectos de educación y salud que recuperan los saberes ancestrales, los proyectos de capacitación o los componentes de capacitación en otros proyectos de desarrollo; por otra parte, la presencia en instancias estatales como la Dirección de Educación Bilingüe, el PRODEPINE o el CODENPE, en la medida en que esta presencia sirve de vehículo para la gestión de políticas culturales o de recursos y legitimación social de una propuesta cultural.
- La presencia política: que incluye su inserción en el Estado (poderes locales o instancias del gobierno central), el cuestionamiento de lo existente, la propuesta de una nueva estatalidad (la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución, el impulso al parlamento de los pueblos), y la participación política directa (que sirve tanto como elemento de constitución de una identidad política hacia adentro, cuanto como herramienta de acción de cara al conjunto de la sociedad). Los proyectos relacionados con la socialización de los derechos colectivos, por ejemplo.

En esta dinámica, los proyectos suponen un cuestionamiento práctico a la dependencia y a la falta de respuesta por parte de las instituciones, a la distribución de la riqueza, al limitado acceso al consumo y a las relaciones asimétricas de poder. Promueven estrategias de desarrollo y políticas, el encuentro de actores para la configuración de una fuerza social que les permita participar en la vida social como sujetos y ya no como meros objetos de las acciones de otros.



CAPÍTULO VII

Participación y luchas sociales⁸⁹

MARIO UNDA
MARGARITA AGUINAGA

Contenido

1. El punto de partida: el pueblo como autoconstitución
 - a. Una constitución subordinada
 - b. El pueblo como autoconstitución
2. Los pueblos que hemos sido
 - a. Los escenarios
 - b. Los actores centrales y los sectores confluentes
 - c. Las articulaciones
 - d. Sobre las fortalezas y las debilidades de los movimientos
 - e. Las demandas centrales
3. Reflexiones finales: participación, protesta social y constitución de sujetos

La participación, como ya se ha visto, es parte inseparable de los procesos de constitución de los sujetos; la participación, pues, entendida como aquel “ser parte” de los procesos sociales de producción y de reproducción social. Hemos dicho antes⁹⁰ que el “ser parte” no puede entenderse en singular: de hecho, se trata de varios procesos, que no tienen la misma significación social y política, ni en lo que tiene que ver con la constitución de los sujetos que participan, ni en lo tocante a la reproducción social. La idea central es que el sentido (objetivo) de los procesos en los que se participa –y, por tanto, el carácter de la participación– configura también sentidos de constitución de los sujetos; y esto, en el mismo movimiento en que la acción colectiva de los sujetos configura (o contribuye a configurar) los procesos en los cuales participa.

89 Una primera versión de este capítulo fue publicada en la revista *Ecuador Debate No. 41*, agosto de 1997, pp. 105-114 con el título de “Muerte y resurrección del pueblo” (y recogía preocupaciones y reflexiones que habíamos trabajado ya antes, en 1984-85). Tomando como base el mencionado trabajo, se han añadido algunos párrafos y consideraciones sobre la temática, y se han incluido las referencias a las luchas sociales de marzo-julio de 1999 y de enero del 2000; para esta última parte se han utilizado, fundamentalmente, los artículos de Juan Adolfo Montenegro: “Crise, austerité et résistance populaire”, en *Inprecor (correspondance de presse internationale)*, 475, mai 1999, y “Ecuador: la lucha social contiene (otra vez) al neoliberalismo”, en *Boletín Electrónico (correo de prensa de la IV Internacional –Secretariado Unificado para América Latina y el Caribe)*, 2, agosto de 1999, y la participación en diversas sesiones de balance realizadas por organizaciones populares.

90 Ver, en el primer capítulo, las discusiones acerca de las conceptualizaciones de la participación.

Lo que nos interesa ahora es enfrentar otro aspecto de la participación: las luchas colectivas, las protestas sociales. Y lo haremos enfocando una forma particular de acción colectiva: aquella en que confluyen varios actores en la constitución del *movimiento popular* –lo que Theotonio dos Santos ha considerado como la evidencia de la existencia, en América Latina, de “un sujeto más global” que, al menos tendencialmente, está en capacidad de articular a movimientos emprendidos por diversos segmentos de las clases subalternas.

1. El punto de partida: el pueblo como construcción

El *pueblo*, tal como suele entenderse, hace siempre referencia a una *mayoría*. Pero esa mayoría es necesariamente una construcción, y ello en un doble sentido. De una parte, es una construcción subordinada, masas objeto de la dominación de los “amos de la sociedad” (*Touraine*). Pero, de otra parte, una construcción de la autoactividad de esas mismas masas, pugnando por elevarse al rango de sujetos de su propio destino.

a. Una construcción subordinada

Por un lado, la constitución del pueblo es una construcción subordinada, pues son las relaciones sociales dominantes las que, en su devenir, lo conforman como masas desposeídas, explotadas, oprimidas o alienadas (es decir, en la economía, en la política, en la cultura). Pues es justamente el hecho de ser constituidas como masas subalternas por las mismas relaciones sociales, aunque en ámbitos distintos, lo que las pone en condiciones de ser mayoría, porque las remite a todas ellas a una misma opresión básica, que es la relación capital en sus diversas expresiones –o la manifestación concreta, histórica, de esa relación en un momento dado del devenir social.

Pero esta determinación estructural debe entenderse en sus manifestaciones específicas, es decir, *por un lado*, el modelo económico-político que se viene intentando imponer a partir de 1981: el neoliberalismo. Bien entendido: se trata de la forma específica en que ese modelo ha intentado imponerse entre nosotros, y de las trabas que ha ido hallando a su paso (como veremos en seguida). Y se trata también, *por otro lado*, de los impactos que en estos afanes causan las inevitables fases del ciclo de los negocios: la crisis de la deuda en los primeros 80, la larga recesión de los 90, finalmente, la crisis generalizada de 1999, cuyos posteriores avatares son aún una incógnita pero que, mientras tanto, se ciernen sobre sectores cada vez más amplios de la población.

Brevemente, puede decirse que, al inicio del período, el neoliberalismo no era aún el programa del conjunto de las clases dominantes, de modo que el consenso fue imponiéndose, primero, desde la acción estatal; luego, cuando por fin el consenso se logra hacia 1992, las discrepancias en las clases dirigentes son acerca del reparto de los beneficios; por fin, en 1999, la crisis vuelve a poner en primer plano las diferencias entre los grupos dominantes, en la medida en que todas sus fracciones se vuelcan sobre los cada vez más escasos recursos públicos como palanca de la acumulación privada; en el 2000, la crisis de hegemonía y la magnitud de las luchas populares obligan a las clases dominantes a buscar un acuerdo en la dolarización y en la conversión del Estado, a ojos vista, en su “*junta de accionistas*”.

Pero esto se ha visto complejizado por las resistencias, aun cuando aparentemente no sistemáticas, de ciertos círculos de poder, por ejemplo, en el seno de las Fuerzas Armadas. Lo que parece ocurrir por una confluencia de factores que, finalmente, inciden en una cierta *permeabilidad* de las fuerzas armadas respecto a las inquietudes sociales y políticas del pueblo o, por lo menos, de ciertos sectores populares (entre estos factores podríamos mencionar su carácter social: mandos

medios surgidos en buena parte de las clases medias, conscriptos reclutados sobre todo entre las capas más pauperizadas de la población; persistencia de una ideología relativamente nacionalista y seguramente desarrollista; presencia de vínculos de larga data con sectores pobres de la ciudad y, sobre todo, del campo, donde el ejército funge de ofertor de las políticas sociales que el Estado descuida; etc.).

Al mismo tiempo, las clases y grupos subalternos han emprendido, de distintas maneras, una larga marcha de resistencias: desde el descontento anónimo hasta las movilizaciones masivas, que han marcado profundamente estas dos décadas (resistencias de las que nos ocuparemos más adelante).

En conjunto, todo esto ha hecho que la imposición del modelo neoliberal haya sido plena de vaivenes, de avances y retrocesos forzosos, de acuerdo a los matices diferentes que pretendieron caracterizar el accionar de los sucesivos gobiernos, y según el alcance y las limitaciones de las luchas sociales y de los conflictos suscitados en el bloque en el poder.

Ahora bien, las relaciones dominantes no solamente equiparan a las masas subalternas sometidas a todas a la misma lógica (y a las mismas políticas generales), sino que, al mismo tiempo, las disgregan. El movimiento disgregante parte de la propia dinámica de la economía capitalista que es concentración, pero también competencia; está en el movimiento actual del capital, que se “informaliza” él mismo, precarizando las relaciones de trabajo y volviéndolas inestables (las distintas caras de la “flexibilización laboral” so pretexto de la crisis y bajo amenaza de pérdida completa del empleo); está en el retroceso relativo del asalarimiento directo; está exacerbado en los momentos de crisis —como se ha hecho evidente en 1999— y en sus profundos efectos sobre las posibilidades de reproducción de la vida de las personas: el desempleo, los mayores niveles de precarización, la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios y de los ingresos en general, etc.

Todo lo anterior quiere decir que, aquí, nos estamos refiriendo a tres niveles: el que tiene que ver con el ser del capitalismo como sistema social y económico, el que tiene que ver con los modelos político-económicos (el neoliberalismo) y con su implementación, y el que se relaciona con las coyunturas inmediatas (la crisis —o, eventualmente, los auges). Cada uno de ellos actúa de diferente manera y con distinta intensidad en la materialidad de los sujetos.

Hoy por hoy, el movimiento disgregante se halla también desplegado en el “sentido común” dominante, permeado por la ideología liberal. Pero lo que muchas veces se ha pasado por alto en los análisis y en las discusiones, es que la disgregación no es un resultado automático de la economía o de los nuevos parámetros culturales. Por el contrario, la parte medular del efecto disolvente se juega en la arena de las luchas sociales y políticas. Cuando las movilizaciones emprendidas por las clases subalternas se saldan con derrotas importantes, la mayoría potencial se desconstituye, porque sus componentes se ven forzados a replegarse cada cual sobre sí mismo. Las derrotas desmovilizan y desmoralizan, pero también tornan más vulnerables a los movimientos y a las organizaciones: tanto en sus espacios “naturales” de actuación, cuanto en la escena política general.

De hecho, cosas tales como las reformas laborales o la privatización no son sólo políticas económicas: ellas tienen efectos *materiales* sobre los procesos de constitución y desconstitución de actores sociales; lo propio ocurre con los despidos y el cierre de empresas, la expulsión de dirigentes estudiantiles, la intervención estatal de cooperativas, u otras formas de represión. Las “iniciativas de la clase dirigente” (*Gramsci*) completan así el propio movimiento contradictorio de la economía.

Pero entonces también es cierto que las resistencias, incluso las más elementales (por ejemplo: la desconfianza en el sistema político y en los gobernantes), obran como contratendencia, y que los momentos de auge en la lucha social tienden a producir confluencias y articulaciones. En esos momentos, el “sentido común” —cuando menos el de los sectores movilizados pero, comúnmente, también el del conjunto de las clases subalternas— recupera, aunque sea parcialmente, la capacidad de enfrentar los movimientos disgregadores y de oponerse a ellos: resignificando, por ejemplo, la movilización, la lucha, las solidaridades y la unidad del pueblo como mecanismos de su autoconstitución.

Con todo esto queremos decir que el “pueblo” nunca se constituye automáticamente en las vicisitudes de la vida económica, como si fuera su reflejo, aunque ella le brinda el suelo sobre el que, eventualmente, podría construirse; más aún: lo constituye en tanto factor o función social y en tanto lo determina materialmente.

Y también se quiere indicar que estos procesos de constitución de la materialidad de los sujetos no son (necesariamente) lineales y que están (necesariamente) imbuidos de las acciones colectivas desplegadas por los actores en conflicto. Así se relaciona el elemento heterónimo de la constitución de los sujetos con un aspecto en donde se revelan las posibilidades de autonomía.

b. El pueblo, como autoconstitución

Así que, por otro lado, el pueblo, es decir, la construcción de la mayoría, es un proceso complejo y contradictorio de autoconstitución; una búsqueda siempre inconclusa de realizar esa potencialidad de ser mayoría. Esta, por lo tanto, nunca aparece como un “dato positivo”, preexistente al movimiento de su autoconstrucción. Sufriendo los intentos disolventes (o integradores, lo que para el caso da lo mismo) de las clases dominantes, esa potencial mayoría son los impulsos discontinuos por articularse o, cuando menos, confluír; lo que sólo puede ocurrir esporádicamente pues, en sí mismos representan un desafío a las condiciones económicas, políticas y culturales que los mantienen disgregados (y, por lo tanto, en condición de subalternos), y sólo acontece cuando un sector importante de la mayoría contesta activamente, y más o menos en la misma dirección, al poder dominante.

Este carácter esporádico de las confluencias supone ya ciertas discontinuidades. El pueblo no es uno y el mismo en cualquier circunstancia —y no puede serlo—, porque las confluencias y las articulaciones no son siempre las mismas. Por una parte, porque no coinciden siempre los mismos componentes: aparecen nuevos actores o se retiran otros; por otra parte, porque no siempre llegan en las mismas condiciones: en unos momentos pueden estar en plenitud de su desarrollo, en otros, pueden estar atravesando por fuertes crisis o procesos de desconstitución; finalmente, porque no siempre es el mismo quien sirve de eje o, si se da el caso, quien resulta hegemónico: así como la confluencia es contingente, también lo es la capacidad de los confluentes para orientar al conjunto. Por lo demás, las posibilidades de confluencias están determinadas por el carácter del conflicto social (o de los conflictos sociales) que atraviesan y organizan a la sociedad en el momento dado.

De esto se sigue que el carácter de la confluencia es lo que da el carácter particular al pueblo. Y esto significa, además, que, fuera de las confluencias, el pueblo es una virtualidad, un estado latente que puede o no realizarse.

Entonces, las confluencias (y, eventualmente, las articulaciones) son episódicas, y dependen del ritmo de las luchas sociales. Cuando ellas están en alza, la confluencia se vuelve posible; cuando

ellas retroceden, el pueblo se desconstituye. Entre nosotros, hemos experimentado tres confluencias distintas en estos últimos veinte y tres años: la que se produjo en 1977, alrededor de las protestas sociales contra el incremento de los pasajes de bus; la que se produjo en 1982-83, alrededor de las huelgas nacionales; y la que se está procesando a partir de 1995, alrededor de las expectativas democráticas de las mayorías y (o) de las resistencias a la profundización del modelo neoliberal. Esta última, al estar en proceso, se desdobra en varias confluencias, individualizadas por los actores confluentes, de una parte, y, de otra, por leves desplazamientos en el eje de los conflictos; de este modo, hemos vivido un primer momento entre la consulta popular de noviembre de 1995 y las elecciones de 1996, un segundo momento alrededor del 5 de febrero de 1997, un tercero entre marzo y julio de 1999, y un cuarto momento en enero del 2000.

Por supuesto, las fechas son apenas referenciales: ellas no hacen más que indicar el momento en el cual el movimiento de confluencia se ha hecho evidente, y muestran algo así como las crestas de la ola del movimiento popular.

Cada una de ellas ha tenido sus propias características, en cada una de ellas han tomado parte distintos sectores sociales; en cada momento, uno distinto de entre ellos ha logrado convertirse en eje aglutinador o referente (según sea el caso). Cada vez, la confluencia llegó, dejó sus marcas y retrocedió, agotada, derrotada o tomando a la expectativa. Pero siempre, al cabo de un tiempo, volvió a producirse, bajo nuevas formas. El proceso no es lineal, ni en sus abruptos ascensos ni en sus bruscas caídas; a cada constitución sigue un período de desconstitución, y a cada desconstitución sigue un proceso de reconstitución; en ambos casos, siempre inacabados. El movimiento avanza y retrocede, busca nuevos cauces, recoge nuevos adherentes, experimenta ganancias y pérdidas, pero, entre todo esto, muestra cómo el pueblo se autoproduce en multitud y reclama para sí el reconocimiento de su carácter de *poder constituyente* (Negri).

2. Los pueblos que hemos sido

Puede parecer ambiguo, pero el pueblo se conforma siempre enfrentando la injusticia. Siempre es una injusticia o una acumulación de actos injustos que se percibe como intolerable (*Rosa Luxemburgo*) lo que da la señal y justifica la puesta en marcha del movimiento que, en su despliegue, puede volverse contra un conjunto siempre más amplio de agravios. Y como *estas* situaciones de injusticia tienen causas profundas, por lo tanto recurrentes, las distintas confluencias encuentran su continuidad. Y sin embargo –ya lo hemos dicho– son diversas. En esta parte abordaremos, comparativamente, algunos elementos de las continuidades y de las discontinuidades en los momentos más recientes de estos procesos de constitución del pueblo como sujeto.

a. Los escenarios

El período al que nos referimos se abre en 1978 con la que, en sus tiempos, fue llamada “guerra de los 4 reales”: el triunvirato de entonces resolvió incrementar las tarifas del transporte público urbano de un sucre a un sucre cuarenta centavos. Eso motivó una secuela de protestas que alcanzaron su punto más alto en Quito, donde, por cerca de un mes, estudiantes y moradores se tomaron la ciudad. La dictadura tenía ya sus días contados: estaba en marcha el plan de “retorno a la democracia”. En agosto del año siguiente asumiría el mando el primer presidente elegido por votación popular después de nueve años de gobiernos dictatoriales. De modo que, socialmente, la legitimidad reposaba ya en el régimen que vendría, y no en el que estaba feneciendo. Las expectativas se centraban fuertemente en la democracia, de la que se esperaba mucho.

Pero apenas cuatro o cinco años más tarde, muchas de esas esperanzas se estaban diluyendo. Roldós había muerto en aquel accidente aviatorio que tantas sospechas despertara, y su vicepresidente Hurtado se había convertido en el nuevo inquilino del palacio de Carondelet ⁹¹, a tiempo para enfrentarse con los inicios de la crisis de la deuda. Sus medidas (como todas las que habrían de seguir, dictadas por el ideario neoliberal del FMI) provocaron una enorme inquietud social, que habría de culminar con una serie de huelgas nacionales de los trabajadores, a las que acabaron plgándose amplias capas de la sociedad. La legitimidad de la democracia, sustentada en las expectativas sociales, comenzaba pronto a hacer agua.

Vale la pena recordar que, mientras estuvo gobernando, Hurtado acostumbraba minimizar los pa-ros y los sindicatos (subrayando, por ejemplo, que no representaban ni siquiera el 5% del electorado, en alusión al porcentaje de votos obtenidos por la izquierda en esos años), pero, en su última comparecencia pública, acabó por reconocer que las huelgas de los trabajadores habían hecho tambalear su régimen.

Vinieron después doce largos años de estabilidad política. Tras la derrota de las movilizaciones, se afianzó el rumbo fondomonetarista. Los movimientos populares se retrajeron, fueron reprimidos, y cada cual se refugió en resistencias particulares. Sus caminos no se encontraban, las organizaciones sociales perdieron legitimidad y las luchas sociales fueron estigmatizadas. El sentido común dominante aspiraba a nuestro propio “fin de la historia” y destilaba hacia abajo desánimo y conformismo. Pero, en todo ese tiempo, la brecha que había comenzado a abrirse en 1982 y 1983 no cesaba de ampliarse. La democracia estaba cada vez más lejana de las mayorías, que acabaron por ver con sospecha, finalmente, a todo el sistema político. Se elegían gobiernos, se votaba por partidos y por candidatos partidarios, pero no se les entregaba el alma.

La magnitud de la distancia comenzó a hacerse palpable en el plebiscito de noviembre de 1995. El gobierno de Durán Ballén intentó legitimar de esa manera la aceleración de las “reformas neoliberales” y la sujeción a un modelo restringido de democracia formal, confiando en el resultado de una anterior consulta popular que le había sido favorable; sin embargo, la respuesta fue un masivo “no” para cada una de las 11 preguntas.

Pero lo que convirtió a la consulta en un punto de inflexión fue que, a la vuelta de una década y pico, volvió a mostrar la conformación de los campos antagónicos de los conflictos centrales de la sociedad, y puso esos conflictos a la luz pública. Los principales partidos políticos se habían pronunciado, más o menos abiertamente, por el “sí”. Y la burguesía, como clase, representada orgánicamente por las cámaras empresariales hizo abierta campaña a favor del “sí”. En la otra orilla, se unieron las organizaciones populares más activas entonces, especialmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, y la Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador, FETRAPEC.

Ya se sabe que las elecciones de 1996 fueron ganadas por el PRE y su candidato caudillista Abdalá Bucaram. Pero eso, a pesar de las apariencias, no hacía más que evidenciar las distancias que ya separaban a la conciencia social mayoritaria de la clase política tradicional.

La explosión habría de llegar el 5 de febrero de 1997, gracias a circunstancias particulares –sobre las que se ha hablado y escrito mucho–, pero venía ya anunciándose por lo menos desde el ple-

91 Nombre que recibe la casa de gobierno.

biscito de noviembre de 1995, en el que Durán Ballén sufrió una derrota apabullante. Aunque masiva y espectacular, la explosión del 5 de febrero no cerró el ciclo: el movimiento popular no logra hacer retroceder las formas y los contenidos de la dominación, contiene la implementación del modelo neoliberal y obliga a reducir su ritmo, pero no se libra de él. No vence y, sin embargo, tampoco es derrotado; las causas persisten y los conflictos se acentúan, abarcando a cada vez más sectores sociales.

Finalmente, la crisis económica que se evidencia con dureza durante el último tramo de la década, abre más aún el abanico de los conflictos, estimula el encuentro de luchas sociales y dificulta los acuerdos políticos de los grupos dominantes. La revocatoria del mandato de Bucaram en 1997, apenas seis meses después de iniciado su gobierno, no logró frenar el rumbo de los conflictos centrales. Los sectores dominantes continuaron empeñados en la implementación del modelo neoliberal —especialmente las privatizaciones— pero sus acuerdos se vieron cada vez más dificultados por las circunstancias ya explicadas. La población continuó resistiéndose a aceptar el modelo y sus aristas más pauperizadoras. El sistema político se reveló no solamente alejado de las expectativas y aspiraciones de la gente sencilla, sino que, a ojos vista, se mostraba entregado a los intereses de los grandes grupos empresariales: el gobierno de Mahuad sostuvo la banca en quiebra, entregando miles de millones de dólares, y poco después se hizo público que su campaña fue financiada en buena parte con dineros de esos mismos dueños del dinero.

Además, mientras el gobierno se mostraba tan generoso con los grandes empresarios del capital especulativo, insistía en los incrementos de los precios de los combustibles y en el incremento de los impuestos para solventar un creciente déficit fiscal. En contraste, asistía impasible a la fuga de capitales (y de los banqueros comprometidos con las quiebras de sus bancos): más de dos mil millones de dólares fueron entregados a los bancos en problemas entre 1998 y 1999, mientras se dice que los grandes bancos y las grandes empresas sacaron del país más de seis mil millones de dólares en la primera semana de marzo de 1999⁹², y en uno solo de los grandes bancos quebrados se llega a encontrar un faltante superior a los mil millones de dólares⁹³.

La crisis volvió a poner en evidencia los conflictos al interior de las clases empresariales, enfrentadas abiertamente por la utilización de los recursos públicos como palanca de la acumulación privada de capital; esta disputa se libraba a ojos de todo el mundo, y estalló abiertamente con motivo de la crisis bancaria. Grandes bancos de Quito y Guayaquil competían por recibir las cuentas de las entidades públicas y los dólares del Banco Central. Los desacuerdos accionaron, nuevamente, mecanismos regionalistas de control ideológico, y se convirtieron en punto de arranque de propuestas de “autonomía provincial”.

Desde marzo hasta diciembre de 1999, las clases dominantes fueron incapaces, entonces, de representarse como interés general. Mientras tanto, la acelerada pérdida de legitimidad social que sufría Mahuad, les llevó, sucesivamente, a exigirle la renuncia y, al mismo tiempo, exigir el asalto final para la aplicación del neoliberalismo. A principios de enero, sin embargo, Mahuad asumió el programa empresarial, decretó la dolarización y anunció privatizaciones y un gobierno más fuerte.

92 El dato fue ofrecido por el diputado socialcristiano (derecha) Marcelo Dotti, en un programa televisivo a mediados de diciembre de 1999. Ya antes, él mismo había denunciado que altos funcionarios del régimen y prominentes empresarios habrían sacado dineros al exterior en momentos en que regía una congelación de los depósitos dispuesta por el gobierno.

93 Hoy, 14 de febrero de 2000, p. 1A.

Un cierto consenso fue logrado por los sectores dominantes, pero la población quedó, nuevamente, al margen, agobiada por el desempleo (200.000 desocupados en el último año), la migración en busca de mejores oportunidades (se calcula que 500.000 ecuatorianos se desplazaron, en los últimos 12 meses, a Estados Unidos y Europa en busca de trabajo), la inflación (más de 60% en 1999), el desplome del poder adquisitivo (una devaluación de 500% en el año y medio de gobierno de Mahuad), en fin, por el deterioro constante del nivel de vida, y no solo entre los más pobres. De manera que, cuando la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales dieron inicio a un nuevo ciclo de movilizaciones, concitaron la simpatía –aunque no el respaldo activo– de amplias capas sociales.

En este punto, la combinación de crisis económica y crisis políticas acentúa la pérdida de legitimidad del gobierno y del régimen (o, diríamos: de la normalidad del régimen), a tal punto que, en noviembre de 1999, un 44% de la población se manifestaba por un recambio presidencial⁹⁴, y el porcentaje fue aumentando de modo dramático, hasta que, el 21 de enero, el presidente contaba solo con el respaldo del 6% de ciudadanos⁹⁵. Resulta claro, entonces, por qué, ante cada agudización de los conflictos sociales, la mejor carta de presentación del gobierno eran los mensajes de respaldo del gobierno norteamericano, del Banco Mundial y del BID.

El 21 de enero, una inusual convergencia de militares jóvenes e indígenas acabaron por echar abajo a Mahuad. No lograron, sin embargo, mayores cambios, y el vicepresidente asumió el mando, anunciando la continuidad de las políticas económicas, pero también cierta atención a las demandas sociales.

Diríase, entonces, que en estas dos décadas y algo más hemos recorrido el arco completo. Al inicio, las esperanzas en la democracia habían deslegitimado a la dictadura. Al final del camino, el conjunto del sistema político “democrático” se muestra aquejado por una profunda crisis, repetidos escándalos de corrupción y cercanía demasiado evidente con los grupos de poder. Su crisis, en buena parte, se debe a que no ha sabido, podido o querido responder a las expectativas democráticas de la población y su descrédito se acelera con la conjunción de crisis política y crisis económica. La primera crisis de la por entonces recién estrenada democracia de 1979 fue ocasionada por los primeros coletazos de la crisis de la deuda. Veinte años más tarde, esta última crisis es profundizada por un serio quiebre de una economía especulativa y transnacionalizada –producto inevitable del modelo neoliberal.

Hemos atendido, hasta aquí, a una parte apenas de los niveles a que aludíamos en un principio, aquella que se relaciona con las metamorfosis de las coyunturas, de alguna manera, con los ámbitos sociales en medio de los cuales se constituye el pueblo. Pero el pueblo también se conforma, como decía Gramsci, “por el proceso y las peripecias que se verifican en el mundo de la producción económica”. En estos años, el desplazamiento del eje económico hacia la exportación, la especulación financiera y la integración en los mercados mundiales se ha traducido en una paupérrima creación de empleo, en el incremento del cuentapropismo, y en la difusión de la llamada “informalidad” (en realidad –para la mayoría de los casos–, subsunciones precarias al capital). Este es un proceso que se ha verificado por igual entre los trabajadores manuales que entre las numerosas capas medias.

⁹⁴ *El Comercio*, 30 de diciembre de 1999.

⁹⁵ Encuestas realizadas por CEDATOS el 21 de enero del 2000, y difundidas ese mismo día por varias emisoras de radio.

Este rumbo se ha profundizado en medio de la crisis económica. Según los datos conocidos, casi doscientos mil trabajadores se han convertido en desempleados durante 1999, a los que habría que sumar los centenares de miles de migrantes económicos. Al ejército de proletarios precarios se suma ahora un ejército de desocupados y de brazos trashumantes.

Si bien no compartimos la idea de que el debilitamiento numérico de los trabajadores asalariados se traduzca automáticamente en un cuestionamiento de la "centralidad proletaria", en cambio es cierto que la nueva composición social de las clases y grupos subalternos implica que la constitución del pueblo (es decir, su posible articulación más allá de confluencias ocasionales), reposa cada vez más en las capacidades *políticas* que logren desplegar.

Dicho de otro modo: la marcha natural de la economía genera una sociedad disgregada; sólo en la política (o a través de ella) puede realizarse la potencial unificación, pero a través de una política generada directamente por las clases subalternas desde lo social, antagónicamente, diríamos, frente a la institucionalidad política oficialmente constituida. Lo cual, dicho sea de pasada, supone que si los sujetos no se constituyen con una perspectiva política, simplemente no acabarán de constituirse como tales sujetos.

Ahora bien: sobre estos *escenarios objetivos* se construyen los escenarios de la disputa de sentido del desenvolvimiento de las cosas. Las clases dominantes, pese a contar con la colaboración militante de los medios de comunicación y de las jerarquías eclesiásticas (con todo, un importante "poder moral"), y pese a contar a su favor con parte del sentido común extendido, no han logrado consolidar su dominio ideológico sobre el conjunto de la población. Los escenarios que postulan: su lectura de la crisis, la presunta inexistencia de alternativas, el conformismo social, no logran imponerse de modo pleno. La conciencia social guarda reservas, y la combinación de crisis económica y crisis política contribuye esta vez a incrementar las reservas.

Hay, así, la posibilidad de construir escenarios alternativos, otras explicaciones a la crisis, otras propuestas de salida. La acción de los movimientos sociales resulta siendo esa construcción práctica, pero no logra tampoco incidir en la plena escisión de la conciencia social respecto a su dependencia de la hegemonía dominante. Esto puede explicar buena parte de las vicisitudes de las confluencias, siempre que estas tienen que ser más que el acuerdo entre los sectores organizados que se movilizan.

b. Los actores centrales y los sectores confluentes

En las *revueltas urbanas* de 1978 jugaron un papel protagónico, sobre todo, los estudiantes y los moradores de barrios populares (especialmente de los barrios consolidados). Dado que en ese entonces la movilización se extendió por cerca de un mes, el movimiento tuvo tiempo de pasar por fases diversas. En un inicio, la movilización fue básicamente estudiantil: no hay que olvidar que en aquella época aún se veía a los estudiantes como los "representantes" del pueblo en la protesta social; por su parte, los moradores que más se movilizaron (y organizaron) fueron justamente aquellos que menos organizados se encontraban al momento; sin embargo, fue su ingreso a escena lo que permitió mantener el movimiento por un tiempo relativamente largo.

Los obreros, en cambio, participaron desde sus organizaciones, pero sin llegar a tener un rol preponderante: simplemente se sumaron al movimiento. El hecho de que la lucha enfrentara también al "pueblo" con los choferes significó también una ruptura con la conformación popular anterior;

ellos habían sido cofundadores de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, CTE, una de las principales centrales sindicales, y hasta entonces se mantenían, en el imaginario colectivo, como parte integrante del movimiento sindical y popular.

La dirección espiritual de la protesta siguió, en líneas generales, esas dos fases diferenciadas: primero estuvo en las organizaciones estudiantiles secundarias y universitarias, pero luego ancló en los barrios y en las nuevas formas organizativas que se generaron para la lucha, los *comités de defensa popular*.

En los movimientos populares de 1982-83, el papel central corrió a cargo de los obreros y de los trabajadores sindicalizados. Y ello no estuvo determinado por el hecho de que el convocante de las huelgas haya sido el Frente Unitario de los Trabajadores, FUT⁹⁶. En las luchas confluyeron organizaciones de trabajadores que no estaban afiliadas a ninguna de las centrales sindicales, y también estudiantes y moradores de barrios populares. Sin embargo, las condiciones de la confluencia eran ya diferentes. Por una parte, porque los movimientos estudiantiles habían perdido ya peso social y capacidad de acción, y habían dejado de aparecer como los “representantes” naturales de la protesta social; sin embargo, siguieron siendo de los primeros en ponerse en movimiento, reflejando el grado de inquietud y malestar. A su vez, la movilización barrial tocó también las periferias; de alguna manera, la experiencia anterior motivó su participación. No obstante, ni unos ni otros lograron esta vez cuajar formas organizativas nuevas, ni reproducir las que habían animado unos pocos años atrás.

Estas protestas mostraron también las primeras incursiones masivas de los trabajadores públicos y, en algún momento, la revitalización de sectores como los artesanos y los pequeños comerciantes, que plegaron ampliamente al paro de 1982. Al mismo tiempo, acabó saldándose —y desde entonces por diecisiete años más— la distancia entre el movimiento popular y los choferes que, en un primer momento, aparecían incluso conformando el comité de paro; mas pronto obtuvieron ventajas particulares y separaron sus caminos.

Finalmente, este último momento de confluencias, a partir de 1995, muestra una composición social diferente y fluctuante.

En la primera fase, entre 1995 y 1996, aparecen en primera línea los trabajadores estatales, los indígenas, y los “ciudadanos”. Pero el acercamiento entre estos sectores no ha sido cosa sencilla, y tampoco se produjo de la noche a la mañana.

Los indígenas —y su principal organización, la CONAIE— habían aparecido en la escena en 1990, con el primer levantamiento, en momentos en que todos los otros movimientos sociales se encon-

96 El FUT se había conformado en 1975 (aunque hay antecedentes desde 1971) como producto del acuerdo entre las tres principales centrales sindicales: la Confederación de Trabajadores del Ecuador, CTE, la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL, y la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC, que posteriormente modificó su nombre a Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas por la Unidad de los Trabajadores); las dos últimas estaban pasando justamente entonces sendos procesos de redefiniciones políticas, alejándose de la influencia del sindicalismo norteamericano y de la democracia cristiana, respectivamente. Años más tarde, la otra rama de la CEDOC, vinculada políticamente a la Democracia Popular (deócratacristiana) se integró también al FUT. De esta manera, actualmente la mayoría del movimiento sindical organizado se expresa en el FUT, aunque éste nunca llegó a conformarse como una organización unitaria, sino, más bien, como un acuerdo a nivel de dirigencias. Y aunque las propias organizaciones sindicales no acojan a la mayoría de trabajadores asalariados (estudios como los de Gilda Farrel o Isabel Robalino muestran de modo claro cómo la organización sindical agrupa a un porcentaje reducido de trabajadores asalariados).

traban a la defensiva o en retirada, pero no habían mostrado mucho empeño en confluir con otras fuerzas populares; a pesar de todo, acabaron convertidos en referente para algunos sectores urbanos organizados (y no organizados).

Los trabajadores estatales, por su parte, habían terminado movilizados en su enfrentamiento contradictorio a los procesos de privatización. En todo caso, su resistencia parcial permitió que los demás sectores populares tomen aliento, y les ofreció la posibilidad de mantenerse existiendo, a diferencia de lo que había ocurrido con el sindicalismo privado, que abandonó sin lucha la disputa por las reformas laborales bajo Borja, derrota que lo ha sumido en una profunda crisis de la que no se avizora aún una salida.

Pero no se trata de los trabajadores estatales como categoría, sino de los segmentos que, alternativamente, fueron ingresando a la escena de la resistencia social al neoliberalismo; la mayoría de ellos acabó, de alguna manera, contemporizando con las “reformas liberales”, con la excepción de los trabajadores petroleros y algún sector de los trabajadores eléctricos: y ellos fueron los que, en buena parte, animaron en las ciudades ese momento de la confluencia.

Alrededor del eje indígenas-petroleros se articularon otros sectores y fuerzas menores, sociales y políticas. Aquí tocamos un punto que tendrá relevancia a continuación, frente a las elecciones de 1996: la búsqueda de fusión entre lo social y lo político, la reaparición, por lo tanto, de un movimiento político-social, un movimiento que quiere reconstruir lo político desde lo social –y esto será una constante desde entonces, sea de cara a las instituciones oficiales, sea en antagonismo con ellas.

En su primera aparición, este movimiento expresó también otra novedad: el apareamiento de los “ciudadanos” que, en rigor –y en cuanto a su base social–, parece ser la forma bajo la cual se procesa la puesta en movimiento de importantes sectores de clases medias urbanas, hasta ahora alejados de la política, de la organización social, y de los propios grupos movilizados.

Los errores políticos no permitieron que esta confluencia avanzara en esa línea de encuentro mucho más allá, y, por el contrario, tendió a escindirse en sus dos vertientes de origen: la “social” y la “ciudadana”.

Quizás esto haya influido para que, en la fase siguiente, la confluencia haya dado más la impresión de una avalancha espontánea que la de un movimiento más o menos organizado. El 5 de febrero de 1997 fue la movilización social de mayor masividad en la historia reciente del Ecuador⁹⁷; pero en la puesta en marcha de los eventos no estuvieron solamente las organizaciones populares: Bucaram tuvo la habilidad de enfrentarse prácticamente a todos los sectores y estamentos del país, de modo que también importantes sectores de las clases dominantes (y sus partidos) apadrinaron la movilización, inicialmente convocada por el Frente Patriótico (donde confluían el FUT y las nuevas expresiones organizadas de la protesta social: la CONAIE, y la Coordinadora de Movimientos Sociales, articulada en torno a los sindicatos petroleros).

Sin embargo, estos dos cauces –el subalterno y el dominante– se mantuvieron distantes en sus proyecciones; no así en la resolución política, y eso permitió que el movimiento sea finalmente capi-

97 La prensa se hacía eco de informes de inteligencia militar que daban cuenta de entre dos millones y dos millones y medio de personas en las calles y carreteras.

talizado en una salida conservadora, sustentada en un acuerdo político de centro derecha (que, más tarde, auparía la elección de Jamil Mahuad como presidente, en 1998).

La tercera fase, visible sobre todo entre marzo y julio de 1999, trae nuevas modificaciones en las confluencias. Por una parte, vuelve a tratarse de una movilización exclusivamente popular. Por otra parte, nuevos sectores se convierten en parte del pueblo movilizado. El más notorio fue el de los taxistas, pero también habría que señalar a los comerciantes minoristas y vendedores y vendedoras de los mercados.

Las confluencias parecen espontáneas: indígenas y taxistas son vistos, en el imaginario social colectivo, como la expresión de la protesta social, en cierto modo, como el representante de un pueblo que no se moviliza hasta que se reconoce en la movilización de otros en los que, de alguna manera, se siente expresado. La movilización de los taxistas recaba, de inmediato, la solidaridad de los pequeños comerciantes; la marcha indígena sobre Quito es recibida por una entusiasta multitud de pobres urbanos que, incluso, se enfrenta con la policía y el ejército que pretendían impedir el paso de los indígenas. Es, al mismo tiempo, autoactividad y representación otorgada, y expresa, sobre todo, las dificultades que tiene la multitud para constituirse como sujeto, multitud en acto⁹⁸.

Los “ciudadanos”, en cambio, desaparecieron como actor individualizado. Por fuera de la participación electoral, su presencia es –sobre todo– la del ciudadano común, la gente de a pie que, pese a las molestias, simpatiza con taxistas y con indígenas, encuentra y produce identificaciones entre sus anhelos y frustraciones con las protestas de los sectores que se movilizan.

Y en enero del 2000 se verifican nuevos cambios en los actores que confluyen en la búsqueda colectiva de la multitud. Nuevamente, el movimiento indígena aparece como el principal referente social, a pesar del racismo predominante entre los mestizos urbanos. Pero los otros actores populares urbanos no llegaron a desarrollar una presencia activa sino hasta el final (con la sola excepción de Cuenca, tercera ciudad del país). Los moradores de barrios pobres no se movilizaron, o lo hicieron poco, igual que los estudiantes; los taxistas y otros transportistas estuvieron nuevamente ausentes hasta las últimas horas, cuando plegaron al movimiento en momentos en que Mahuad ya estaba caído. En cambio, reaparecieron algunos colegios profesionales (más bien, sus dirigencias).

Más importante fue la presencia de algunos sectores de la iglesia católica, incluido el Arzobispo de Cuenca, que se sumaron a la movilización social, pese a la posición adversa de la jerarquía eclesiástica; de igual manera, se sumaron sectores de la iglesia anglicana. Pero lo que, a fin de cuentas, resultó decisivo, fue el apareamiento en escena de un grupo de militares jóvenes (coroneles, tenientes, mayores), de ideología nacionalista y desarrollista, que el 21 de enero se unieron a los indígenas para tomar el Congreso y avanzar sobre el palacio presidencial.

Como se habrá podido notar, en estas líneas nos hemos detenido, más que nada, en lo que concierne a la constitución del pueblo como sujeto; sin embargo, vale la pena llamar la atención sobre un hecho: también el campo de las clases dominantes se va redefiniendo, configurando y constituyendo en medio de los mismos conflictos que atraviesan la sociedad: la democracia y el neoliberalismo; enlazados con los conflictos específicos a su interior: el reparto de los recursos y de

⁹⁸ Nos referimos, obviamente, a Toni Negri: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Ed. Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1994.

las palancas de acumulación de capital, por un lado; la representación política de la clase y la hegemonía sobre la sociedad, por el otro.

En los últimos tiempos los campos en conflicto se van perfilando y constituyendo con mayor claridad, profundizando la escisión social entre las clases dominantes y las clases subalternas. La escisión ha llegado a tales niveles, que finalmente acaba por atravesar a las propias instituciones encargadas de velar por la estabilidad: la iglesia y las fuerzas armadas.

Sin embargo, las modificaciones de actores que se operan en cada confluencia son una evidencia del carácter aún inconcluso y difícil de la constitución de los subalternos en multitud constituyente. Y esto ocurre en medio de una severa crisis económica y de una profunda crisis política.

Ahora bien: el recuento que acabamos de hacer no significa que otros actores estuvieran ausentes; más bien quiere indicarse que, en esos momentos de confluencia y articulación, ellos no logran transformarse en actores autónomos por su cuenta, y no trascienden individualmente su condición de masa subalterna: su posibilidad de ser sujeto es la misma confluencia, y se realiza, por tanto, en el acto de constituirse en un componente más de la multitud, es decir, del pueblo como sujeto.

Como ya dijo Negri, leyendo a Spinoza: “Essere vuol dire essere partecipe della moltitudine” (“Ser quiere decir ser partícipe de la multitud”). La participación adquiere, entonces, un contenido específico: es (y expresa) el momento y los actos en que el sujeto se constituye a sí mismo, yendo más allá y en contra de sus propias limitaciones (Marx).

Y entonces hemos de pasar a considerar lo que va de las confluencias a las articulaciones, es decir, considerar ya no solo la movilidad de los actores en sus acercamientos durante las protestas, sino comenzar también a tratar de las formas que intentan crear para expresar el encuentro, para organizarlo, para dotarle de cierta perspectiva común.

c. Las articulaciones

Hasta aquí hemos usado “articulación” y “confluencia” como términos, diríase, intercambiables; pero lo hemos hecho en la medida en que, en la realidad, no se han presentado aún suficientemente diferenciados. Lo que quiere decir que en el movimiento ha predominado la confluencia y se han producido muy pocos momentos de articulación.

La confluencia sólo expresa que los distintos actores subalternos concurren, más o menos al mismo tiempo y relativamente en el mismo espacio, a una lucha similar que los iguala momentáneamente, que por un instante los convierte en multitud prefigurada por la búsqueda de sí misma. La confluencia ratifica en las conciencias que son parte de una sola virtualidad; pero no produce, de manera automática, el salto hacia la articulación. Esta sólo puede ser obra del accionar consciente e intencionado de constituirse en “un sujeto más global” (*Theotónio dos Santos*). Pero su realización es posible únicamente si luchan a brazo partido contra las tendencias disgregadoras que oponen las clases dominantes y que anidan también en el ser cotidiano de los grupos subalternos.

Requiere, por lo tanto, acciones de acercamientos, renunciamientos, reconocimientos de iguales que –todos lo sabemos por experiencia– no son nada simples. Y requiere, como mínimo, aceptar un “techo común” capaz de cobijar el crecimiento convergente pero distinto de todos los componentes reales y potenciales de este sujeto más global. Y, lo que tampoco es cosa fácil, requiere la identificación de los límites –claros y sin embargo flexibles– que permiten que el movimiento si-

ga siendo un movimiento *del* pueblo, y no se convierta en una mera de maniobra episódica de intereses extraños a él.

La confluencia, por lo tanto, vendría a ser un impulso inicial o incompleto hacia la articulación, que la señala y la prefigura, pero no llega a realizarla. ¿Cómo se ha producido este proceso en los tres momentos que hemos visibilizado en los últimos 22 o 23 años del siglo 20, y que persiste en los albores del siglo 21?

En 1978, el movimiento se caracterizó por una peculiar combinación de articulaciones y confluencias. En conjunto, predominó la confluencia, pero se produjeron importantes pasos de articulación, sobre todo entre estudiantes y moradores de barrios populares. Estos pasos, al ser más consistentes, tendieron a expresarse incluso en formas organizativas nuevas, los *Comités de Defensa Popular*, que tuvieron su asiento en los barrios populares, y que sobrevivieron aun en el declive del movimiento.

La historia fue parecida en 1982-83. La concurrencia masiva de sectores no organizados y la incapacidad y cerrazón de la dirigencia sindical para ampliarse más allá de sus horizontes particularistas mantuvieron al conjunto del movimiento en la confluencia momentánea. Sin embargo, en las bases del movimiento obrero alentaba un empuje que sobrepasó a sus propios dirigentes y rebasó los límites de sus propias estructuras organizativas. En la base, la articulación comenzó a englobar al movimiento obrero y se dio modos para tomar contactos, que fueron mucho más débiles, con otros sectores, sobre todo pobladores y estudiantes. También en este caso la articulación tendió a expresarse en formas organizativas renovadoras, los *Comités* o *Coordinadoras Zonales del FUT*, que también perduraron durante un tiempo, aun cuando el movimiento había sido derrotado.

A partir de 1995 tenemos un proceso más complejo. En primer lugar, la visibilidad del movimiento ha presentado formas muy disímiles de expresión: desde la protesta de activistas hasta la irrupción masiva de la población, pasando por la participación en procesos electorales; igual la pugna por ingresar a la institucionalidad estatal que el desconocimiento de dicha institucionalidad.

Confluencias y articulaciones han tenido, por lo tanto, manifestaciones mucho más complejas. Se han producido eventos de articulación entre los sectores más “ceranos” (es decir, de experiencias más próximas); pero eventos de articulación que tienen evidentes debilidades: sobre todo, que las masas mismas no han tenido *tiempo* de movilización suficiente como para cuajar las confluencias en formas (más) estables de articulación. Las confluencias han sido explosivas, pero momentáneas, insuficientes para dar aliento a procesos de transcrecimiento político; lo suficientemente fuertes, sin embargo, para liberar los indicios de lo que puede ser.

Aunque los momentos de espontaneidad masivos no puedan sino poner en primer plano la confluencia, que sigue siendo la característica central del movimiento, tres novedades centrales se destacan en este momento.

La primera novedad es que, por primera vez desde el “retorno” a la constitucionalidad de 1978-79, los movimientos de articulación se han dado, como es tradicional, en los ámbitos estrictamente reivindicativos y gremiales, pero esta vez los han rebasado y han saltando bruscamente a lo político. La diversidad y la fragmentación del movimiento en sus expresiones sociales y económicas hacen que la articulación posible más alta tienda a expresarse en la acción política: y dio origen al movimiento *Pachakutik-Nuevo País* en 1996 (que, en cualquier caso, no puede sustraerse

a las debilidades sobre las que ha surgido). No obstante, la acción social ya no aparece drásticamente dissociada de la participación política, como era antes; ahora la acción política tiende a sustentarse en la acción social, y de la acción social dimana, de modo directo, acción política.

Es decir: del salto de lo gremial a lo político –un salto que no supone una negación de lo gremial– resulta el descubrimiento práctico de nuevas maneras, aun iniciales, de relacionar lo social y político. El problema es que, ante la intermitencia de la presencia de masas, las *formas* en las que se expresan la acción social y la acción política se mantienen, hasta cierto punto, dissociadas: en juegos hegemónicos antes que en tareas articuladoras (lo que se hace patente en las debilidades políticas de Pachakutik y en los vaivenes y desencuentros de sus vínculos de expresión y representación respecto de los movimientos sociales).

La segunda novedad es el apareamiento de potencialidades políticas y organizativas quizás más radicales. Nos interesa, en este punto, resaltar dos de ellas. La primera se sitúa en el plano de las propuestas políticas, prefiguraciones programáticas, si bien se miran: las más interesantes tienen que ver con la concepción de la democracia. En los dos momentos anteriores, la conciencia del movimiento se había enfrentado a la democracia básicamente en su funcionamiento interno, en su constitución interna: se trataba de los intentos (siempre presentes, nunca consolidados) de una superación práctica de todos los *sustitucionismos* que entraban la constitución del pueblo como sujeto.

A partir de 1995, pero con evidente claridad en 1997, la democracia es enfocada como algo que compete al conjunto de la sociedad: más aún, compete a la sociedad en movimiento, y compete, por lo tanto, a la manera en que esa sociedad se relaciona con el espacio de lo público y de lo político, con el Estado y con el gobierno. La democracia es cuestión de soberanía, los *sustitucionismos* insoportables no son solamente aquellos que anidan en las formas organizativas gremiales: son también –y con más razón– aquellos que conciernen a la organización de la sociedad, a la soberanía política.

La democracia formal es, sobre todo, un artilugio de cesión de la soberanía popular; la multitud constituyente en acto es, por el contrario, la recuperación de la soberanía popular como esencia de cualquier democracia: “No estamos de acuerdo con este gobierno, hemos de cambiar nomás”. La frase de una anciana indígena encierra una concepción de la democracia en la que la política está subordinada a lo social, en la que lo social es la medida y el sentido de lo político puesto que éste es solamente una extensión, una función de aquel. Y, por tanto, es el inicio de un programa de participación democrática que no es solamente la de ser factores e instrumentos de decisiones ajenas en instituciones que, siempre, empiezan y acaban por presentarse ante el ciudadano común y corriente como potencias extrañas que lo dominan y lo moldean desde fuera. Por contraste, los representantes deberían volver a su función de ser simplemente eso: representantes, realmente “mandatarios” y no mandantes. Se trastrueca la relación entre gobernante y gobernado y el gobernante es objeto de revocabilidad de su mandato en cualquier momento, así como fue objeto de elección y de representación. El pueblo en el acto de participar en la multitud recupera la soberanía política que le viene siendo negada. La participación democrática no es una concesión: es una conquista de la multitud en movimiento, así como se va constituyendo, es decir, en la medida en que se construye a sí misma como *poder constituyente*.

Pero entonces ha de reaparecer la cuestión de la democracia interna, las vías y las modalidades de representación de los sectores movilizados, la polémica práctica sobre el *sustitucionismo*. Para el movimiento en acción, ambas caras de la democracia se tornan inseparables, son partes de una so-

la y misma cosa: la construcción de una sociedad distinta y de formas diferentes de la política que superen la relación alienante de los poderes constituidos.

La tercera novedad se refiere a las formas y los ámbitos de la articulación. Igual que en la democracia, la articulación se vuelca, desde los sujetos que se constituyen en su acto de participar, hacia la sociedad toda, hacia la creación de sociedad. Por eso, las formas de la articulación están embebidas de una potencia que las orienta a combinar la conducción de la lucha con el autogobierno de la sociedad. Es el movimiento que se expresó, a partir de febrero de 1997, en la conformación de las *asambleas populares* y que –más allá de su representatividad social– continuaron manifestándose en 1998, 1999 y 2000.

En un primer momento, en 1995, la Coordinadora de Movimientos Sociales había aparecido como ese espacio de confluencia-articulación, pero la fuerza de las dinámicas particulares hizo que pronto se distinguieran el campo urbano (más o menos expresado en la Coordinadora) y el campo rural (más o menos representado por la CONAIE); esto, aunado al hecho de que ninguna de las dos organizaciones representa, finalmente, al conjunto de la base social invocada.

En 1996, para las elecciones generales, el espacio de rearticulación se expresó en el movimiento Pachakutik-Nuevo País y, no sin ciertos sobresaltos, siguió siendo así en las elecciones siguientes (1997, para la Asamblea Nacional, luego Constituyente), 1998, para las nuevas elecciones generales tras la caída de Bucaram).

Para 1997 se forma el Frente Patriótico (como espacio de confluencia, según se ha dicho, del FUT, el Frente Popular, la Coordinadora de Movimientos Sociales y la CONAIE); pero, como unidad amplia, solo duró hasta la revocatoria del mandato de Bucaram, luego fue “tomado” como expresión de las dos primeras organizaciones, en su afán de disputar el liderazgo social de la CONAIE: por lo tanto, su nivel de convocatoria y credibilidad social mermó considerablemente.

Pero, además, febrero del 97 vio el surgimiento de *Asambleas del pueblo*, provinciales, urbanas o cantonales, que expresaban una confluencia para la lucha y una suerte de poder constituyente del pueblo (acuerdos para acciones, por un lado, pero también destitución de autoridades estatales y nombramiento de otras en su reemplazo).

En octubre de 1997, con la mira puesta en la reforma constitucional, se conforma *la Asamblea Constituyente del Pueblo*: en un inicio aparecía como opuesta a la Asamblea Nacional Constituyente oficial, pero, aunque logró agrupar a una diversidad de sectores organizados, eso no alcanzaba para expresar a la mayoría de la población; de todos modos, una propuesta de Nueva Constitución fue el producto de sus sesiones, y muchos de esos planteamientos fueron llevados a la discusión de la Asamblea oficial y recogidos en la Constitución finalmente aprobada en 1998.

En 1999 se intenta implementar un *Congreso del Pueblo*, pero nunca alcanzó a representar siquiera la totalidad de sectores movilizados, convirtiéndose, en cambio, en un escenario para disputas de liderazgo, y de muy corto aliento. Las vicisitudes del Frente Patriótico, continuadas en el Congreso del Pueblo, expresan las difíciles relaciones entre “viejas” y “nuevas” organizaciones (acaso movimientos), entre “viejas” y “nuevas” izquierdas, donde la mayoría de la población aparece ora como telón de fondo silencioso, ora como interlocutor de los desencuentros.

En enero del 2000 se construyen *los Parlamentos de los Pueblos*. Inicialmente planteados por la CONAIE solamente como parlamentos indígenas, se amplían después en la búsqueda de articula-

ción y representación de los distintos sectores populares, que también se quieren constructores de estatalidad. Los parlamentos, por un lado, no lograron una representatividad social tan alta fuera de las zonas indígenas y, en las ciudades, fueron expresión de pequeños grupos movilizados. Por otro lado, nunca llegaron a expresar plenamente a todos los sectores que se habían movilizado (la ausencia notable fue, en este caso, la de los militares). Como referencia hacia las amplias masas, sobre todo urbanas –como quiera, la mayor parte de la población nacional–, siempre tuvo límites. Autoproclamados como formas de “poder dual”, oscilan, en cambio, entre espacio de encuentro (incompleto) y referencia moral aún no plenamente desarrollada.

De las señaladas, las dos primeras expresiones organizativas de la articulación habían tenido, básicamente, dos sentidos: por un lado, el espacio de *unidad*, esto es, de confluencia articulada para las masas en movimiento, para la multitud constituyéndose en sujeto; por otro lado, y, en consecuencia, un espacio para conducir la lucha emprendida incluso más allá (y en contra) de las formas orgánicas tradicionales que, entonces, revelan su carácter conservador: lo fueron los *comités de defensa popular* respecto a las formas organizadas establecidas de pobladores y de estudiantes; lo fueron los *comités o coordinadoras zonales* respecto a la estructura orgánica (jerárquica) del movimiento sindical. La expresión, entonces, de la autonomía del movimiento de masas.

Las *asambleas populares*, en cambio, fueron el órgano de acción de la multitud tornándose poder constituyente, por lo tanto, retomando para sí la capacidad y la cotidianidad de crear con sus propias manos y libremente las formas de convivencia social. De allí que hayan destituido gobernadores y tenientes políticos y hayan nombrado otros, representantes estos sí, en su reemplazo. Órgano de autonomía de los sujetos que se constituyen, pero órganos también de autogobierno social.

El mismo sentido se percibe en la *Asamblea Constituyente del pueblo* y en los *Parlamentos de los Pueblos*, si bien la menor intensidad de la movilización social en 1999 y en el 2000 ha tendido a limitar sus potencialidades y ha permitido evidenciar, en cambio, las limitaciones.

Sabemos que estas creaciones del movimiento popular han sido discontinuas. Cada una de ellas ha llegado, y ha pasado, aparentemente olvidada. No se han repetido, por lo menos en la positividad de las formas; lo que significa que el movimiento vivo ensaya unas y otras, buscando y haciendo los caminos en su andadura permanente (*Casladáliga*).

Temporalmente discontinuas, por un lado, también lo han sido espacialmente: no han cubierto toda la geografía de la movilización popular, ni, donde han aparecido, lo han hecho de la misma manera. En algunos casos, por ejemplo, las asambleas populares, han soportado la confusión con formas similares surgidas de las iniciativas de las clases dominantes: las “asambleas ciudadanas”, como en Quito –en realidad expresión e instrumento de la hegemonía de los “amos de la sociedad” (*Touraine*).

En otros casos, como el Congreso del Pueblo, o incluso la Constituyente del Pueblo, se han limitado a su aparición en la capital. En otras circunstancias más, se han mostrado de manera patente las discontinuidades entre los movimientos de distintas ciudades (mayor intensidad en Quito y Cuenca), entre los movimientos urbanos y rurales (mayor presencia orgánica en el campo, sobre todo en las zonas indígenas), entre las movilizaciones surgidas en las distintas regiones del país (absolutamente minoritarias en la Costa, más representativas en la Sierra y en zonas de la *Amazón*).

No son procesos lineales: hay avances y retrocesos; las asambleas populares de 1997 no se reeditaron en 1999 (pero formas asambleístas fueron reintroducidas en la conducción de las acciones):

de hecho, casi ninguna forma específica de la articulación reapareció: el movimiento fue enteramente confluencias espontáneas, sintonías espirituales; pero, en cambio, ganó en amplitud social.

Dicho de otro modo, la facticidad de estas creaciones de la multitud en movimiento ha sido temporal y espacialmente limitada, pero eso no indica nada más que una cosa: que se hallan necesariamente vinculadas al impulso de la multitud en acción, aun cuando la inercia del movimiento les haya permitido, una y otra vez, sobrevivir su impulso vital, su soplo de vida. Son, pues, expresiones del auge del movimiento, cuando el movimiento permite que las conciencias “despierten de su letargo”, que se sobrepongan al influjo y al dominio de todas las tecnologías del poder (de los poderes), pero también a todas las tecnologías de su interiorización en la reproducción y el consumo de los roles y de los comportamientos esperados y permitidos. Por lo tanto, sólo pueden existir en esos momentos, en esa temporalidad nueva expresada en la irrupción de cada “*tiempo ahora*” (*Benjamin*) que rompe la continuidad del tiempo vacío y plano de la subordinación.

Finalmente, no puede ser de otra manera: las victorias y los hallazgos de las clases subalternas están destinados a ser episódicos, incluso a culminar en una serie de “derrotas”, mientras no se agrupan en la lucha final y no triunfen por completo, integralmente (*Gramsci*). Lo que acá resaltamos, entonces, son las prefiguraciones, esas pruebas vivientes de la potencia de la multitud, esas transgresiones de la dominación, esa recuperación multitudinaria de la confianza en sus propias capacidades.

d. Sobre las fortalezas y las debilidades de los movimientos

Una aparente diferencia entre los dos primeros momentos respecto del tercero, es que en aquellos era visible la presencia de algún movimiento particular fuerte. Las protestas del 78 se produjeron cuando el movimiento estudiantil estaba pasando por una fase de auge. Las huelgas nacionales de 1982-83 ocurrieron cuando el movimiento sindical experimentaba una fase ascendente.

En cambio, los procesos en curso a partir de 1995 se producen cuando los movimientos no han logrado superar aún ciertas crisis de largo aliento que los aquejan, con la excepción (parcial) del movimiento indígena. Por eso la confluencia masiva los catapulta hacia arriba, pero, dado que ella misma es esporádica y de corta duración cada vez, no alcanza para insuflarle mayores ímpetus de reconstitución: los componentes del movimiento confluyen pero no alcanzan a consolidar los esbozos de articulación; lo nuevo es que los momentos de confluencia se han producido con mayor asiduidad, combinando la protesta masiva y la participación política (no sólo electoral). Ello ha producido la paradoja de que el pueblo haya obtenido logros significativos sobre la base de una situación de debilidad de sus movimientos y de sus organizaciones.

Por supuesto: todo esto ha ocurrido porque también las clases dominantes y su sistema político vienen perdiendo aceleradamente su capacidad de ser dirigentes y obtener, por tanto, “el consenso activo de los dominados”, como veíamos más arriba.

Ahora bien, en esa debilidad, cada vez es más notoria la presencia dirimente del movimiento indígena para cualquier posibilidad actual de constitución del pueblo como sujeto. Los indios aparecen como eje, sea de confluencias y articulaciones posibles, sea de referencialidad en tanto “representante” de sectores que no alcanzan a desarrollar una dinámica de movilización, ni por su propia cuenta, ni en el momento de mayor generalización de las luchas. Es cierto que el hecho de que esto ocurra en medio de una cultura que es profundamente racista en los mestizos urbanos no deja de ser indicio de (posibles) cambios de importancia, pero también es verdad que los movi -

mientos reales no logran superar, a pesar de todo, los particularismos y los recelos existentes entre sectores sociales y étnicos, entre organizaciones, incluso entre grupos dirigentes o aspirantes a serlo.

En fin, la constitución del pueblo como multitud, como sujeto, está en proceso, y se procesa en los mismos momentos en que las luchas se presentan y se enfrentan.

e. Las demandas centrales

También en las demandas centrales hay continuidades y discontinuidades entre los tres momentos que estamos reseñando. Aunque esto ha quedado ya en evidencia en el relato hasta ahora expuesto, quisiéramos resaltarlo. En 1978, la demanda explícita era completamente parcial: la derogatoria del incremento tarifario de los buses urbanos; sin embargo, en las prácticas desplegadas por la protesta social, se evidenciaban alcances más amplios, de redistribución de la riqueza y de justicia.

En 1982-83, las demandas centrales fueron también derogatorias de medidas económicas. Y también entonces la práctica del movimiento tendía a llevar las cosas más adelante. Fue de mucha importancia, por ejemplo, una rediscusión de la democracia, sobre todo respecto a sus propias organizaciones. Una democracia que, por lo pronto, estaba centrada en la participación y en el control de los representantes; cierto que este último aspecto se desarrolló con fuerza solamente en relación a sí mismo.

A partir de 1995, el papel de demanda central es alternativamente jugado por reivindicaciones en torno al manejo de la economía, básicamente contra las privatizaciones y contra las consecuencias más irritantes del programa neoliberal (incluyendo tarifas e impuestos), y por una protesta ética y de anhelos democráticos en contra del sistema político en su conjunto, prefigurando formas alternativas, superiores, de democracia social.

Así, en 1995, el eje alrededor del cual se organizaba la protesta social era el modelo neoliberal, puesto a consulta popular. En 1996, el punto del conflicto estaba en la democracia, más propiamente, en una reforma fáctica del sistema político. En 1997, el conflicto se centró de nuevo en la democracia (con los sentidos que ya fueron indicados). En 1998 se centró en las reformas constitucionales. En 1999, volvió a girar en torno a la aplicación del modelo neoliberal. En el 2000 se presenta una nueva combinación (finalmente irresuelta) entre demandas de modificación de las políticas económicas y de transformación del modelo, por un lado, y, por el otro, de transformación del Estado (¿o del sistema político?).

La lucha contra el modelo económico neoliberal aparece centrada en la oposición a la dolarización y a las privatizaciones (quizás también porque estos son los aspectos que unifican a la clase dominante). La lucha por nuevas formas democráticas encuentra limitaciones al momento de confrontar las propias realizaciones (los parlamentos, populares, por ejemplo) con una realidad que exige expresión y representación mucho más amplias; y también al momento de hacer confluir las luchas por reformas con la construcción de un “nuevo país”.

Las definiciones de cada elemento se combinan con su enlazamiento. Esto tampoco se encuentra suficientemente resuelto en el programa práctico de las movilizaciones populares –y tampoco lo está en los componentes centrales del movimiento popular. Así, pues, ambos aspectos –la política y la economía, el manejo neoliberal y la democracia– han jugado, alternativa o conjuntamente, el

papel de demanda central. Conjuntamente, porque se rondan y no pueden separarse (siendo así también en el proyecto de los dueños del dinero); alternativamente, porque no logran conjuntarse en una visión coherente de las alternativas sociales cuando las confluencias se han producido en medio de participaciones masivas en la protesta social. Diríase que ambos son parte de un posible y necesario proyecto popular, pero que en el imaginario colectivo no llegan a visualizarse plenamente las conexiones entre ambas.

3. Reflexiones finales: participación, protesta social y constitución de sujetos

Se habrá notado que hemos utilizado aquí algunos términos que pueden sonar ambiguos. Es porque pensamos que, en todo este tiempo, el movimiento ha ido expresando profundos aunque “vagos anhelos” (*Marx*) a los que no consigue dar todavía una forma positiva.

Se reafirma, así, que los procesos de constitución y reconstitución del pueblo tienen un carácter complejo, contradictorio, desigual y combinado. Cada momento lo ha expresado a su manera, poniendo en primer plano a algunos actores, resaltando ciertos campos reivindicativos, avanzando sobre determinados niveles de la vida social.

Un primer acercamiento podría decirnos que, si bien los movimientos carecen hoy por hoy de las fortalezas organizativas que algunos de ellos manifestaron antaño, y si bien al aparecer no tienen suficiente consistencia para enfrentar el manejo de la economía y para mostrarse, por un tiempo relativamente largo, como alternativas de política, en cambio han ganado en perspectiva política y en amplitud de sectores involucrados. En un cierto sentido, el pueblo está ahora más cerca de reconocerse y de autoconstituirse como mayoría, es decir, de lograr las condiciones para emprender una participación realmente autónoma. Pero –nuevamente– ello no es más que una posibilidad. Sus propias acciones y omisiones dirán si se avanza en ese sentido o si todo esto vuelve a descender a los dominios del inconsciente colectivo.

Por su propio carácter, la confluencia y las iniciativas de articulación son precarias. Sin embargo, persisten y se repiten, porque la constitución del pueblo es, ella misma, uno de los “vagos anhelos” más profundos que expresan las clases subalternas de la sociedad. Los caminos no son lineales, ni en los ascensos ni en los descensos: son discontinuos e irregulares. Fortalezas y debilidades se combinan; aspectos nuevos y viejos, también. Decía *Marx* que los hombres hacen su propia historia, aunque siempre en las condiciones con que se encuentran; y parte de esa historia, finalmente, es su autoconstitución en sujetos.

Por supuesto, este es un proceso que siempre se da en constante superposición y confrontación con las iniciativas de las clases dominantes, que procuran convertir al pueblo en función integrada del sistema: convertirlos en parte de “asambleas ciudadanas” que legitiman la dominación; atraerlos tras discursos y prédicas regionalistas; intentos de transmutar las tendencias autónomas en participación clientelar tras de caudillos populistas, por mencionar solamente tres ejemplos en marcha. Pero así como hay muchas y variadas expresiones de participación integrada, también el pueblo, en movimiento, genera experiencias de participación autónoma, que son las que hemos tratado en estas páginas. Queda claro que los resultados, en cuanto a la constitución de los sujetos, y a sus proyecciones, son no solamente distintos, sino antagónicos, así como antagónico es el sujeto que pugna por constituirse.



CAPÍTULO VIII

Participación y construcción de ciudadanía: ¿pueden los movimientos sociales representar una alternativa a la crisis presente?

MARIO UNDA

Contenido

1. Acerca de la crisis
2. La política como potencia extraña desde una ciudadanía que nos es dada
3. La ciudadanía que construimos desde la multitud en que nos constituimos
 - a. El 5 de febrero de 1995
 - b. La Constituyente del Pueblo (octubre de 1997)
 - c. La movilización constituyente en torno a la Asamblea Nacional (1997-1998)
 - d. Los parlamentos de los pueblos (enero del 2000)
4. ¿Cuál es el aporte de los movimientos sociales?

Se nos ha invitado a reflexionar si *los movimientos sociales son una alternativa*; se entiende que a “la crisis ecuatoriana”, materia de este seminario. Obviamente, eso supone preguntarse si los movimientos sociales pueden ser una alternativa actual y, de ser ese el caso, en qué condiciones y en qué sentido. E indagar por el contenido y las características de la crisis actual.

1. Acerca de la crisis

La crisis ecuatoriana refleja la sociedad en que vivimos: estamos en presencia de un conjunto de fracturas sociales: una fractura de clase, que no solo ensancha la brecha entre ricos y pobres, sino que los opone tajantemente, en tanto clases, en cada conflicto más o menos agudo; una fractura regional, que refleja las disparidades irritantes en las posibilidades de desarrollo de los diferentes lugares que componen el país, y que es utilizada como mecanismo de legitimación y de captura

99 Este trabajo fue presentado en el seminario “La crisis ecuatoriana: sus impasses económicos, políticos y sociales”, organizado por el CEDIME y la maestra de Gestión Pública de la PUCE, 20 de enero del 2000. Por lo tanto, no contempla los resultados de la rebelión del 21 de enero. Hemos preferido, sin embargo, no añadirle nada. Las ideas aquí expuestas están inspiradas, sobre todo, en partes de la obra de Antonio Negri: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias Prodhufi, Madrid, 1994 y, de algún modo, en la lectura que hace Aída Quintar de la obra de Negri: ver, sobre todo, Aída Quintar: “Poder constituyente como proceso de liberación, en Negri”, en *Anales. Revista de Universidad de Cuenca*, Tomo 45, noviembre de 1999, pp. 61-72.

de “masas de maniobra” por parte de las clases dirigentes (especialmente en la Costa, sobre todo en Guayaquil); una fractura étnica, que reproduce la exclusión y la opresión seculares de los pueblos indios y negros; una fractura política, entre un Estado, que ya no tiene ver güenza en aparecer a ojos vista como servidor de los intereses de la gran burguesía, y la sociedad desheredada. Todas ellas, articuladas, cada vez de modo más evidente, en torno a los conflictos de clase. Este es el marco en el que transcurre la crisis actual.

Entre otras cosas, la crisis actual es una crisis política, una crisis de la ciudadanía, una crisis del régimen. Sus mecanismos ya no aseguran la reproducción automática, la autorregulación del sistema imperante. Ya no sirve para asegurar la hegemonía pacífica de los sectores dominantes, ellos mismos envueltos en pugnas de repartos materiales, de representación política de clase, de controlar los instrumentos para obtener aquello que Gramsci denominó “el consenso activo de los dominados”.

Pero no es solamente eso: ocurre que también sectores muy amplios de la población sienten que tampoco sirve para atender sus necesidades, para dar cauce a sus expectativas y esperanzas, para asegurarlos de sus temores. No es casual que los cuatro últimos gobiernos (Durán Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad) hayan sufrido tan grande y rápida erosión de su respaldo ciudadano; no es casual, no es fruto del manido “desgaste del poder” (que, finalmente, a algo se deberá). Y no es tampoco muestra de la inmadurez política del pueblo: todo lo contrario.

Hay pues, un múltiple desencuentro, y nuestra impresión es que, aun cuando los movimientos sociales salgan derrotados de esta última puja con el poder, el desencuentro persistirá necesariamente y, con él, la crisis. Porque la crisis implica también una transición¹⁰⁰, y las líneas maestras del tránsito están aún procesándose socialmente; quiere decir, que los bloques sociales fundamentales perciben el agotamiento de las formas de dominación y de acumulación, y pugnan por construir sus salidas, muchas veces a tientas, y de tropiezo en tropiezo; pero lo característico de un momento como el que estamos viviendo desde 1990 o 1995 es que estas respuestas, aun y siendo tentativas, no admiten consenso: es este el contenido de las luchas sociales que hemos vivido durante los últimos años.

En efecto, durante estos últimos años, con seguridad desde 1997, quizás desde 1990, tal vez incluso antes, nos hemos visto envueltos, no siempre sabiéndolo con certeza, en una disputa de sentidos sobre la ciudadanía y la democracia, que ha estado atravesada agudamente por la economía y por la política. Las fechas citadas no pueden ser más que indicativas: remiten, como se sabe, al levantamiento indígena (1990), a la segunda consulta popular, en la que Durán Ballén apostó y perdió el respaldo a las privatizaciones (1995), al levantamiento popular del 5 de febrero de 1997, que revocó el mandato de Bucaram; y habría que seguir señalando las luchas sociales contra el neoliberalismo de Mahuad. Son éstos los momentos que nos develan con claridad lo que une a la economía y a la política, igual que los lazos que constituyen el entramado de lo social a lo político.

Por supuesto, no se trata de una disputa que se juegue en la academia o en los diversos salones de la institucionalidad oficial: su destino se juega en la acción social de la mayoría constituyéndose en multitud, en sujeto creativo, generador de sociedad, creador de nuevas formas y espacios de politicidad y de ser ciudadanos. Acerca de estos movimientos trataremos en la presente ponencia.

100 Véase Immanuel Wallerstein: *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*, Siglo XXI – UNAM, México, 1998.

2. *La política como una potencia extraña desde una ciudadanía que nos es dada*

La política se nos enfrenta como una fuerza alienada, una potencia extraña que se nos impone sin contar con nuestra voluntad. Está allí, y desde ese allí, que es un espacio situado por fuera de nosotros y de nuestras posibilidades de acción autónoma, nos exige sumisión. Está objetivada, y se representa en instituciones extrañas que nos dominan: los partidos políticos, los intermediarios de las redes de clientela; sobre todo, las distintas formas de la estatalidad: el congreso, el gobierno, la justicia, la policía, las fuerzas armadas.

Frente a ellas, somos desposeídos: hemos enajenado nuestras posibilidades de creación social, de representación propia; carecemos de autonomía, de capacidad de gobernarnos. Únicamente se nos exige legitimar el orden y sus instituciones, ser obedientes, ni siquiera espectadores, pues la política, enajenada, acaba por convertirse en secreto de Estado.

La soberanía popular es un espejismo que parece real sólo en el momento de depositar el voto en la urna —si acaso votamos. La representación se convierte en el mecanismo para excluir a la gente de las decisiones, del conocimiento, de la información. Requiere que los sujetos ya no estén presentes, no permite más que su recuerdo vago como supuesto acto originario de los poderes establecidos que, en consecuencia, se sienten en libertad de volverse contra la fuente de donde provienen para dominarlos, amoldarlos, reprimirlos, desconstituirlos como fuerza. Es claro que el gobierno es entendido, sobre todo, como el gobierno sobre las personas para imponer, a título de un imaginario “interés general”, los intereses particulares, muy reales, de los amos de la sociedad y del dinero (una frase que tomamos de Touraine).

¿O no son dignos ejemplos de esta fauna aquellos que claman por imponer con mano dura decisiones que jamás han sido consultadas al presunto soberano, aquellos que bogan por la negación física de la protesta, aquellos que se arrojan el derecho, no solo de hablar en nombre de los supuestos intereses de un país al que ni siquiera le preguntan, sino de imponerle sus decisiones mediante el uso indiscriminado de malas artes legislativas y de la exhibición de fuerza militar?

Nos estamos refiriendo, por supuesto, al gobierno de Mahuad, pero sólo en la medida en que aún está vigente, pues lo mismo podría decirse de cualquier otro gobierno, de esos que hemos venido sufriendo sin interrupción durante, digamos, casi toda nuestra historia republicana.

Una política que expropia a las mayorías la capacidad de decidir, nos parece, se corresponde con una ciudadanía que nos es dada. Frente a ella somos, si puede decirse, sujetos pasivos, “sufrimos” los derechos, así como sufrimos las acciones políticas de los gobernantes. Los derechos están situados también por fuera de nuestra acción colectiva, reside, pongamos por caso, en la Constitución o, más concretamente, en la permisividad de los gobernantes, en aquellos extraños momentos en que creen necesitar la legitimación del pueblo (que suelen ser justamente aquellos momentos en que más se apartan de la legitimidad como “consenso activo”).

También la ciudadanía, entonces, viene, nos enmarca, nos limita, es decir, pretende constituirnos. Finalmente, la forma de una forma de dominación. Antes de la Asamblea Constituyente, la ciudadanía era algo que “nos llegaba” con la mayoría de edad; ahora, después de la movilización popular y ciudadana de 1997 y 1998, la ciudadanía es algo que “nos viene”, desde el momento mismo del nacimiento, por el hecho de haber nacido en estas tierras.

Claro que no es lo mismo: también los niños y los adolescentes son ciudadanos actualmente; pero ciudadanos a los que les está vedado cierto campo de los derechos, singularmente los derechos políticos, y la restricción no debe ser casual. Sin embargo, de alguna manera, hemos extendido el campo social de verificación de la ciudadanía; pero no la hemos modificado sustancialmente: sigue siendo un algo que nos viene desde fuera, que está en el exterior de nuestro ser social y que nos cualifica y nos unge como un acto de potencia extraña que no depende de ninguna manera de nuestra voluntad (así como, generalmente, no está en nuestras decisiones cumplir o no los 18 años, tampoco lo está –y de modo más evidente– nacer o no en determinado lugar del planeta).

Esta forma de ser ciudadanos (o, quizás mejor, de *estar* ciudadanizados) se encuentra, también presente, por supuesto, en la práctica social común de los ciudadanos comunes y corrientes y, lógicamente, en la práctica cotidiana de los movimientos sociales. No solo nos viene dada: la reproducimos tal cual; lo que quiere decir que la hemos interiorizado y la hemos convertido en parte de los roles sociales que reproducimos de manera inconsciente, como una función de la reproducción global de la sociedad.

No vamos a decir que este estar (forma pasiva del ser, después de todo) sea un artificio inútil o meramente un espejismo. Al contrario: es formal, porque no atiende (todavía) a los contenidos, pero, aún así, a su amparo se han logrado reformas interesantes: un estiramiento de las formas, una búsqueda de los límites en el intento de dar con los contenidos. Ya hemos citado el ensanchamiento de los territorios de la ciudadanía, si bien ensanchamiento restringido. Podríamos citar el reconocimiento de las diversas ciudadanía, especialmente en lo que tiene que ver con las mujeres, o ciertos avances hacia ciudadanía activas, por la vía de la participación, presente en diversas instancias del accionar social y político (y estatal). Quizás, sobre todo, el reconocimiento de los derechos colectivos.

No pretendemos decir nada nuevo al afirmar que estos avances de la ciudadanización están aún en el limbo de aquello por realizarse, y que su tránsito a realidades sociales está aún por verse. De cualquier forma, esa ha sido nuestra historia: tenemos una legislación cuyos reconocimientos de derechos, por lo general, han sido más avanzados que la práctica social (exceptuemos las reformas neoliberales). Las “conquistas sociales”, o las concesiones de las clases dirigentes, en su mayor parte se quedan en el papel.

Pero no es eso lo que nos interesa recalcar ahora: quisiéramos, más bien recordar que estos últimos avances, quizás a diferencia de los contenidos en anteriores constituciones ecuatorianas, tienen su origen en la movilización social y son debidos a las elaboraciones, a veces muy precisas, realizadas por las propias organizaciones sociales. Esa es, por lo menos en parte, la historia de la Asamblea Constituyente de 1997-98.

Pero, al hablar de esta Asamblea Constituyente, ya pasamos al segundo sentido de la democracia y de la ciudadanía. No habría habido Asamblea Constituyente sin el 5 de febrero de 1997; más aún, ya en el gobierno de Alarcón, no hubiera habido Asamblea Constituyente sin la amenaza de un levantamiento indígena.

3. La ciudadanía que construimos desde la multitud en que nos constituimos

La práctica social de los años recientes nos ha mostrado la emergencia de otra ciudadanía, de otra relación de lo político con lo social. Esa política diferente ha aparecido en los momentos de mayor agudeza de la lucha social. Por lo tanto, podríamos decir que viene junto con la movilización, cuando es masiva y cuando surge relacionada con los conflictos centrales de la sociedad: sólo entonces se hace visible, muestra sus contornos, permite prefiguraciones; sostenemos, sin embargo, que los elementos que contiene pueden estar presentes incluso en luchas más localizadas aunque, obviamente, con menores desarrollos, por lo tanto, con menor visibilidad. Y también pudiéramos decir que, en consecuencia, su presencia no implica la desaparición automática de la política tradicional y de la ciudadanía otorgada: conviven en los mismos hechos sociales, en las mismas acciones colectivas; y esto vale tanto para la sociedad en su conjunto cuanto para los propios sectores movilizados. En los hechos, se producen mixturas y comportamientos ambiguos.

De cualquier forma, quizás la característica básica es que se trata de una ciudadanía construida por los propios sujetos en acción, y que se construye, tendencialmente, más allá de lo otorgado; es decir, sin prestar obediencia a lo establecido.

En segundo lugar, se puede observar, de la experiencia vivida, que estos momentos coinciden con la constitución del pueblo como multitud, es decir, como sujeto. Dicho de otro modo, el sujeto que se constituye en su propio movimiento, enfrenta lo constituido, redescubre para sí el origen social de lo político, busca y experimenta nuevas formas de politicidad y de relacionarse con ella: reinicia la dinámica (siempre trunca) de recuperar la soberanía que la democracia promete al pueblo y, en consecuencia, se revela como poder constituyente. Queremos resaltar algunos ejemplos de nuestra historia presente para explicarnos mejor.

a. El 5 de febrero de 1997

Del 5 de febrero vamos a poner de relieve dos aspectos:

En primer lugar, una concepción diferente de la democracia. Sabido es que el funcionamiento de las democracias representativas tiende a distanciar a los gobernantes y a los gobernados, estableciendo entre ellos una serie de mediaciones y barreras que acaban estableciendo una jerarquía en la que el gobernante manda y los gobernados obedecen: se ha producido una transferencia de soberanías. Este esquema tiende también a tornar aún más irresponsables a los gobiernos (que no responden ante nadie de sus actos, por lo menos, ante nadie del común), pues la sociedad carece de medios y modos para impulsar la rendición real de cuentas.

La movilización social llevó, finalmente, a la remoción del gobierno. La lucha social le revocó el mandato que el voto le había otorgado 6 meses antes. Es cierto que solamente con la movilización del pueblo el gobierno no habría sido derrotado, pero sin la movilización popular tampoco; y, por lo demás, lo que aquí nos interesa es cómo la conciencia social asoció la revocatoria del mandato y la democracia, más allá de lo constituido (y de la constitución vigente entonces, que no contemplaba por ninguna parte una salida como la que efectivamente se dio).

Una frase de una anciana indígena resume con claridad esta concepción: "No estamos de acuerdo con este gobierno, hemos de cambiar nomás". El mandato vuelve a sus fuentes, el mandatario es solamente un encargado, un representante; pero el mandante sigue siendo el pueblo, que no enaje-

na su soberanía. El mandatario está obligado a responder por sus actos y, como simple representante, puede dejar de serlo cuando le es retirada la confianza.

La constitución actual, aprobada y puesta en vigencia en 1998, recoge la figura de la revocatoria del mandato. Pero la establece solo para las dignidades locales de elección popular... que no fueron tocadas, en cambio, por la movilización social. La movilización social revocó el mandato del presidente, pero la constitución sur gida de esa movilización, prohíbe tales audacias. Curioso ejemplo de desplazamiento, que no hace más que dar cuenta del carácter contradictorio del 5 de febrero y de sus efectos.

En segundo lugar, la multitud movilizada alcanzó a darse formas organizativas peculiares en algunos lados: las *asambleas del pueblo*. Estas asambleas reunían a los sectores que participaron en la movilización, de manera que actuaban como espacio de conducción unitaria de la lucha. Sin embargo, no se quedaron allí: en algunas provincias, cantones o parroquias, las asambleas populares se tomaron la atribución de destituir a los gobernadores o tenientes políticos y nombrar otros en su lugar. Asumieron, entonces, otro rol: el de espacio de generación y legitimación de los poderes políticos.

Cierto es: estas acciones tuvieron efecto real por la caída del gobierno del que formaban parte las autoridades constituidas. Y también es cierto que el gobierno de Alarcón, surgido de la movilización del 5 de febrero, no reconoció luego los nombramientos efectuados por las asambleas, y designó otros funcionarios. Pero nos parece que lo relevante es que la cuestión se haya planteado, más que su resultado inmediato.

Creemos que este aspecto está relacionado con el anterior: es la recuperación de la soberanía del pueblo, la multitud reconociéndose, en su movimiento, como poder constituyente.

b. La Constituyente del pueblo (octubre 97)

Uno de los reclamos del movimiento de febrero era la instalación de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución. Ahora bien: el reclamo no era simplemente que se instalara una Asamblea Constituyente cualquiera. De hecho, detrás de todo estaba la aspiración de que el pueblo redactara su propia Constitución; como si dijéramos: que el pueblo que se había movilizado para revocar el mandato del presidente se convirtiera ahora en legislador.

La Constitución oficial no fue redactada por el pueblo movilizado –eso ya se sabe–, pero el impulso de febrero llegó hasta la instalación de la Asamblea Constituyente del Pueblo, en octubre. Y esta Asamblea aprobó su propia propuesta de Constitución. Señalemos que no era la primera vez que organizaciones sociales se abocaban a la tarea de pensar una reforma constitucional: años atrás, un Foro Democrático había presentado también una propuesta de Constitución. La diferencia es que en octubre de 1997 estuvieron presentes las principales organizaciones de masas, mientras que antes el papel principal lo jugaron los intelectuales democráticos, prácticamente con las masas ausentes.

Ahora bien: quizás el mayor límite de la Constituyente del Pueblo fue que, a pesar de aglutinar la participación de las principales organizaciones sociales, y a pesar de concitar el apoyo de algunos pequeños grupos de la sociedad, no logró atraer a otros segmentos: numerosa y todo, quedó aislada, y sus promotores hubieron de concurrir a la Asamblea Constituyente oficial, elegida y poseionada un poco más tarde.

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, lo importante no es lo que *no* consiguió, sino que marcaba la política como el acto creador de la multitud.

Al mismo tiempo, quedaba claro el sentido de la constitución de la multitud, es decir, sus características: la multitud es, en primer lugar, masiva; la masividad es, inmediatamente, pluralidad: no existe un sujeto preconstituido de antemano, sino que se constituye como sujeto múltiple en el encuentro, progresivo o explosivo, según los casos y los momentos, de una gran diversidad de actores particulares, y no siempre los mismos. En el encuentro, descubren la cooperación, un descubrimiento, sin embargo, difícil, que logra avances y sufre retrocesos, que hasta ahora no acaba de conquistarse plenamente.

Pero la masividad supone, al mismo tiempo, una capacidad de ir ubicando su carácter de “distinto social” (como diría della Pèrgola): aunque quizás esta delimitación de la multitud no está exenta del acto excluyente emprendido por los grupos de poder. Quiere decir que el “distinto social” se construye a sí mismo, pero también es constituido por las delimitaciones creadas desde las clases dominantes, porque también ellas se van constituyendo en sus definiciones frente a la crisis, y, al constituirse como clase que defiende explícitamente sus intereses particulares (como en la consulta de 1995, como, ahora, frente a la dolarización, etc.), establece los límites casi infranqueables que impiden que sus intereses particulares sean pasados por intereses generales.

De manera que octubre acabó siendo, aun con sus limitaciones, una precisión de la multitud de febrero o, mejor dicho, la tendencia hacia su precisión, que debe aún tornarse real.

c. La movilización constituyente en torno a la Asamblea Nacional (1997-1998)

La euforia ciudadana que no logró realizaciones tras la resolución conservadora de la crisis de febrero, que no logró convertirse en hecho político nacional en octubre, se desplazó a la Constituyente oficial, de cualquier modo controlada por los partidos tradicionales. Sin embargo, el impulso creador no se había detenido. Por eso las sesiones de la Asamblea vieron un interminable desfile de organizaciones sociales más grandes o más pequeñas (Ongs incluidas) que llevaban sus propuestas con la esperanza de verse reconocidas en la nueva Constitución de la que, no sin cierta ingenuidad, esperaban un renacer social y político del país. Los legisladores no oficiales de ayer se convertían hoy en co-legisladores.

La nueva Constitución, como ya se indicó antes, acabó recogiendo muchos de los planteamientos particulares, y se llenó de referencias democratizadoras a la participación. Quizás por eso muchos actores perdieron de vista que tenía también su contraparte de refuerzo del autoritarismo (la versión de la gobernabilidad) y del legislar para las privatizaciones.

d. Los Parlamentos de los pueblos (enero del 2000)

En 1999, como se sabe, vivimos dos momentos de agitación social, en marzo y en julio. En ambos casos el punto de conflicto fueron los intentos gubernamentales de profundizar la aplicación del modelo neoliberal. Para nuestros fines, baste señalar cómo esos momentos mostraron la complejidad de la constitución múltiple de la multitud, con el apareamiento de los taxistas en el escenario de los conflictos sociales.

Pero marzo y julio fueron también momentos de promesas y acuerdos incumplidos. Por las dos cosas, aparecen como el antecedente inmediato de lo que estamos viviendo justamente en estos días. Respecto a la crisis de enero, quisiéramos resaltar solamente dos cuestiones.

Por una parte, la demanda máxima: la salida de los tres poderes del Estado, o, como dicen los actores, su “desconocimiento”. Puede ser que, coyunturalmente, sea una demanda sin salida posible; sin embargo, implica un reconocimiento de que los gobiernos tienen siempre un contenido social que no siempre logra camuflarse tras los ropajes del ilusorio “bien común”. E implica, también, la aspiración de una forma distinta de ser gobernada la sociedad, en realidad, de que la sociedad, es decir, en este punto, la multitud, se autogobierne de modo solidario.

Por otra parte, la constitución de los Parlamentos de los pueblos. Cada gran movilización social intenta darse sus formas de organización. Los “parlamentos de los pueblos” no son un invento de última hora, como no sea por el nombre. El 5 de febrero de 1997, en varias provincias del país, se constituyeron “Asambleas del pueblo” que, por un momento, significaron un real doble poder ante el desmoronamiento del gobierno bucaramista. En marzo y julio de 1999 se intentó poner en marcha un Congreso del Pueblo, pero este fracasó. Ahora, en enero del 2000, es el turno de los Parlamentos de los Pueblos.

A diferencia de 1997, esta organización no “tiene” aún capacidad de ejercer una suerte de doble poder. Pero, a diferencia de 1997 y, sobre todo, del año pasado, se ha extendido por muchas más provincias, reproduciéndose en sectores de base, incluso en ciertas zonas y barrios de algunas ciudades.

Los Parlamentos son el lugar de unidad de varios sectores del pueblo. Hay representantes indígenas, de mujeres, campesinos, estudiantiles, de maestros, obreros, profesionales, jubilados, religiosos, incluso algunas Ongs; llegaron militares y policías retirados. Es cierto que hay mucha mayor participación (por lo menos relativa) de las organizaciones indígenas: por lo tanto, hay una debilidad de la participación urbana; es cierto, también, que son mucho más fuertes y consistentes en la sierra que en la costa: por lo tanto, hay una debilidad regional; no puede ser de otra manera, porque se trata de limitaciones que nos remiten a las debilidades actuales del movimiento popular. Sin embargo, con todo y esas limitaciones, los parlamentos de los pueblos representan una fuerte tendencia a la autoorganización de la actividad autónoma de las masas, al autorreconocimiento de la constitución de un sujeto múltiple y plural.

Nuevamente: no interesa tanto si lo planteado se consigue o no: lo relevante es que se lo plantea en la praxis social. En todo caso, es necesario resaltar la sucesiva multiplicación de momentos en los que las organizaciones sociales y el pueblo viven diversas experiencias de constituirse en multitud (o, cuando menos, de intentarlo y probar sus sabores y alegrías iniciales).

4. ¿Cuál es el aporte de los movimientos sociales?

En principio, el aporte relevante, el que da sentido a los siguientes, es su irrupción desde lo social a lo político, su búsqueda, por tanto, de refundación de la política en la conciencia social y en la práctica social. Se desprende de allí una nueva manera de ver la democracia, la discusión práctica de los ámbitos y los actores de la legislación, de la relación gobernantes-gobernados, de la rendición de cuentas, de la revocabilidad de los mandatos, de la constitución y la fuente de legitimidad de los gobiernos. Finalmente, la relación entre la vida social y la política.

Y esto ocurre en medio de una confrontación de clases: esto es evidente y palpable en el país por lo menos desde la segunda consulta popular de Durán Ballén, en 1995; fue oscurecida por la confluencia de pugnas en 1997, pero ha vuelto a ponerse en evidencia desde la constituyente y en el parlamento de los pueblos.

Por supuesto, no son estos sentidos los únicos que se han desplegado en las movilizaciones sociales recientes. Vienen mixturados, confundidos, con el sentido hegemónico, porque, a pesar de las aspiraciones y los discursos, nada nace limpio, puro y prístino. La disputa de sentido, entonces, es hacia adentro y hacia afuera, *en* los movimientos y *desde* los movimientos. La práctica social tiene estos dos elementos: los sujetos que emergen quieren participar el Estado y reconstruirlo. Quieren el reconocimiento de la sociedad vigente y construir otra. Es cierto, entonces, que sus ansias democráticas son aún “vagos anhelos”, en el sentido de que no han dado con las formas positivas de su construcción. Son utopía, pero no quimera (Ímaz): es decir, que construyen su terrenalidad en la praxis social.

Tras la disputa de sentidos se vislumbra un programa que comienza a sur gir desde los excluidos del poder para confrontarse con un programa que intenta ser mantenido “a toda costa” por los beneficiarios de lo existente. Hoy, este es un proceso que se agudiza en medio de un conflicto acerca del neoliberalismo y de la democracia. Estas dos cosas no pueden separarse: un modelo así necesita una democracia recortada y represiva, no la soberanía del pueblo sino el gobierno sobre las personas. Un conflicto que viene desarrollándose desde 1981, cuando Hurtado reemplazó en la presidencia al fallecido Jaime Roldós, un conflicto que, con avances y retrocesos, viene perfilándose con más y más claridad desde el gobierno de Durán Ballén.

Entonces, la posible alternativa que pueden representar los movimientos sociales debe verse desde dos ángulos: por un lado, las respuestas coyunturales; por otro, la reconstitución de las utopías sociales, del “programa” para la construcción de una sociedad justa, humana, solidaria.

Creemos también que otro aspecto central es que la praxis social ha puesto en cuestión el sentido común dominante en la academia y en la “opinión pública”. Pone en evidencia que la crisis no puede resolverse sin cambios radicales. Puede ser que en estos momentos no resulta viable revocar el mandato del ejecutivo, del parlamento y de la corte suprema de justicia. Pero por lo menos está planteado. Una nueva conciencia, de un programa diferente, una cultura política distinta, incluso, diríamos, un remezón para las ciencias sociales: estas aún deben encontrarse con la acción social. La utopía también se está reconstituyendo al mismo tiempo en que se reconstituyen las vías para su terrenalización. Podemos decir que los movimientos sociales representan una alternativa precisamente porque su acción colectiva y sus afanes son esa invitación a que construyamos, desde la sociedad, las alternativas que requerimos para un presente y un futuro mejores.

19 de Enero de 2000