

Las opiniones e ideas expresadas en este documento no representan necesariamente los puntos de vista del IRG. El IRG no asume la responsabilidad por ellos a menos que expresamente se afirme lo contrario.

La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Recorrido internacional de debate
y propuestas sobre la gobernanza

Perspectivas sudamericanas

Encuentro de Lima, Perú - Febrero 2009

COORDINADOR DEL LIBRO: THOMAS MOURIÈS, EXPERTO ASOCIADO DEL IRG.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: THOMAS WEISS, WEBMASTER Y ASISTENTE EDITORIAL DEL IRG.

COPYLEFT

Libro bajo licencia Creative Common 3.0 (Paternidad-Sin Uso Comercial-Sin Modificaciones).

Libertad para reproducir, distribuir y comunicar acerca de esta creación según las siguientes condiciones:

Paternidad - Se debe citar al Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG);

Sin Uso Comercial - Está prohibido utilizar este libro con fines comerciales;

Sin Modificación - Está prohibido modificar, transformar o adaptar este libro.

Más información: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es>>.

EN LA MISMA COLECCIÓN

El Acceso de las Redes de Autoayuda al Escenario Internacional, encuentro internacional de Rambouillet (Francia), 23-25 de marzo del 2009 (disponible en inglés y francés).

Debates y Propuestas sobre la Gobernanza en África, perspectivas en África Austral, actas del coloquio de Polokwane, 17-20 de junio 2008 (disponible en inglés y francés).

La Gobernanza de las ONGs y su Papel en la Producción de los Servicios Públicos, nota de síntesis del 2do Foro franco-chino en Beijing, 9-11 de noviembre 2007 (disponible en inglés y francés).

Civil Society Intervention in the Reform of Global Public Policy, actas del coloquio de París, 17-19 de abril 2007 (disponible en inglés y francés).

Entre Tradición y Modernidad: Qué Gobernanza para el África, actas del coloquio de Bamako, 23-25 de enero 2007 (disponible en inglés y francés).

Los Pasajeros Clandestinos de las Negociaciones Internacionales. El Papel de las ONGs en la Conferencia de la OMC en Hong-Kong, 2005 (disponible en francés).

VERSIÓN ELECTRÓNICA

Pueden encontrar este documento en nuestra web:

<<http://www.institut-gouvernance.org>>.

Índice

- 9 **Agradecimientos**
- 11 **Prólogo**
El recorrido internacional de debate y de propuestas sobre gobernanza y gobernabilidad (pública), por Séverine BELLINA (IRG, Francia)
- 19 **Introducción**
La diversidad de las fuentes de legitimidad del poder en la región andino-amazónica, por Thomas MOURIÉS (IRG, Perú)
- 29 **Sesión nº1**
Las diferentes fuentes de legitimidad del poder en la región andino-amazónica
- 31 Presentación de la primera sesión
- 35 Introducción al debate: Fuentes de legitimidad del poder en la América Andina y Amazónica, por Leonor SUÁREZ OGNIO (Delegación de la Comisión Europea en Lima, Perú)
- 45 El Ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena como Fuente de Legitimidad del Estado Colombiano, por Esther SÁNCHEZ BOTERO (Instituto de Estudios Contemporáneos IESCO, Bogotá, Colombia)
- 63 Legitimidades “prácticas” y prácticas legítimas: relaciones entre actores armados y sociedades regionales en Colombia, por Ingrid JOHANNA BOLIVAR (CINEP, Bogotá, Colombia)
- 87 La Fuente Religiosa-Sagrada de la Legitimidad del Poder en Quispicanchi, por José CANAL C CARHUARUPAY (Universidad Nacional de San Antonio Abad, Cusco, Perú)
- 115 La Relación entre Legalidad y Legitimidad en Bolivia (1982-2009), por Carlos DERPIC SALAZAR (Universidad Católica Boliviana, Bolivia)

- 133 **Sesión nº2**
Los procesos de integración y de articulación de las distintas fuentes de legitimidad
- 135 Presentación de la segunda sesión
- 139 Introducción al debate: La Legitimidad del Poder y los Procesos Contemporáneos de Articulación de la Pluralidad de Fuentes de Legitimidad en la Región Andina, por Fabrizio ARENAS BARCHI (Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco, Perú)
- 165 El Presupuesto Participativo y sus Relaciones con la Legitimidad del Poder y la Gobernanza en el Perú, por Julio DÍAZ PALACIOS (Red Perú, Lima, Perú)
- 201 Actores Sociales como Fuente de Legitimidad en la Construcción de la Democracia Local: el caso de las Asambleas constituyentes municipales en Colombia, por Fernando SARMIENTO SANTANDER (CINEP, Bogotá, Colombia)
- 225 La Interpretación del Artículo 149 de la Constitución Política por la Corte Suprema del Perú, por Juan Carlos RUIZ MOLLEDA (Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú)
- 235 La Consolidación del Poder de Evo Morales, por Manuel DE LA FUENTE (NCCR North-South, Suiza)
- 253 **Sesión nº3**
El desafío de la gestión de los bienes públicos: el caso de la tierra (representaciones, propiedad, acceso y uso)
- 255 Presentación de la tercera sesión
- 259 Introducción al debate: Los nuevos escenarios regionales en la competencia por el acceso a recursos, por Jamil ALCA CASTILLO (IHEID, Ginebra, Suiza)
- 271 Tierra y Legitimidad en Ecuador, por Antonio GAYBOR SECAIRA (Consortio CAMAREN, Quito, Ecuador)
- 279 El Desafío de la Gestión de los Bienes Comunes: El Caso de la Tierra, por Carlos SORIA DALL'ORSO (Instituto del Bien Común, Lima, Perú)
- 299 **Conclusión**
Síntesis comparativa del Coloquio: entre África y América andina, por Assane MBAYE (Alianza para refundar la gobernanza en África-ARGA, Senegal)

Agradecimientos

El IRG desea agradecer profundamente a todos aquellos que han hecho posible el proyecto de este encuentro en Pachacamac y la realización de las actas aquí presentadas.

Agradecemos a los señores Étienne Durt y Jamil Alca, que se han ocupado de este proyecto con nosotros desde su concepción.

Asimismo, agradecemos a nuestros socios: la Fundación Charles Léopold Mayer (FPH); el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), especialmente su director, el Sr. Georges Lomné, y el Consejero Regional de Cooperación para los países andinos ante el ministerio francés de Asuntos exteriores y europeos (MAEE), el Sr. Jean Joinville Vacher y su antecesor, el Sr. Bernard Grau; el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID) y el National Center of Competence in Research, NCCR NorthSouth, en particular los Sres. Laurent Lacroix, Michel Carton y Manuel De La Fuente; la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en Lima, en especial la Sra. Vicerrectora Aurora Marrou y los Sres. Carlos García Bedoya y Hugo Sánchez; el Instituto de Estudios Peruanos así como el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC), en particular su director, el Sr. Marco Zeisser, y los Sres. Javier Monroe y Fabrizio Arenas.

Agradecemos a cada uno de los participantes: este encuentro es vuestro. Un sentimiento especial y nuestro reconocimiento al Sr. Alejandro Quispe, que nos dejó sólo unos meses después del coloquio y cuyo testimonio junto con el de José Canal quedará en nuestra memoria como un momento intenso.

Muchas gracias a nuestros anfitriones del Centro Atinchik en Pachacamac, a nuestras intérpretes Ana Rosa Tealdo y Hedwig Lugaro, así como a Circe Lora y a Carine Vanackerén. Sin ellos, nuestros intercambios no hubieran sido posibles.

Por último, nuestro agradecimiento a la Municipalidad de Pachacamac y a su alcalde Hugo Ramos quienes nos acogieron cálidamente.

Prólogo

EL RECORRIDO INTERNACIONAL DE DEBATE Y DE PROPUESTAS SOBRE GOBERNANZA (PÚBLICA)

SÉVERINE BELLINA¹

UN DEBATE ACERCA DE LA LEGITIMIDAD DEL PODER Y DE LA GOBERNANZA PÚBLICA

La existencia de una constitución, de instituciones democráticas formales o la realización de elecciones conformes a la tradición de las democracias occidentales no bastan para consolidar socialmente el poder. La actualidad presenta muchísimos ejemplos cotidianos de divorcios, más o menos violentos, entre las instituciones y las poblaciones. Del África a América Latina, pasando por Europa, el asunto de la confianza de las poblaciones en el poder político interroga al Estado moderno y a su gobernanza. Factor sustancial de la crisis de lo político, la desconexión entre las poblaciones, sus dirigentes y sus instituciones, vuelve a plantear el asunto de la legitimidad –este valor añadido al poder, que funda su adhesión y su acatamiento por las poblaciones– en el centro del debate sobre la gobernanza democrática: ¿por qué y cómo los actores (instituciones estatales nacionales y locales, instituciones y estructuras no estatales, comprendidos el sector privado, individuos y grupos sociales, etc.) aceptan o rechazan un poder o una institución particular? En efecto, el análisis de las modalidades reales de ejercicio del poder político, de la gobernanza pública en una determinada sociedad, necesita ir más allá del escaparate legal en el que el Estado de derecho moderno occidental se ha paralizado por autorreferencia, olvidando que su valor intrínseco reside en su capacidad de encarnar el sentido colectivo, los valores compartidos en el seno del pluralismo social, desde el nivel local hasta el nivel mundial.

Estos análisis sobre la relación entre legalidad y legitimidad de los

1. Directora del IRG. Doctora en administración pública.

poderes –a menudo desarrollados con respecto a las sociedades africanas, en las cuales la transferencia mimética o la resolución institucional ha “suspendido” el Estado de derecho moderno por encima de las sociedades y ha producido un Estado esquizofrénico– son válidos para todas las sociedades, inclusive para las sociedades europeas. El Estado produce apenas, o no produce, una regulación que estructura el interés de participar, material y simbólico, de los actores. Al contrario, enfrenta varias otras fuentes de regulación que las poblaciones movilizan efectivamente. El poder real se vive, fuera del Estado, en estas otras realidades creadas por las prácticas populares, alternativas, o que competen con la del poder oficial y que constituyen fuentes de legitimidad del poder. Según sus intereses propios (materiales y/o simbólicos) y en función del contexto, los actores (sociedad civil, sector privado e instituciones públicas) movilizan diversas fuentes de legitimidad del poder en su vida cotidiana relativas a diferentes campos: tradición, religión, derecho público “oficial”, reglas internacionales, interés económico, etc.

Esta situación caracterizada por la existencia de una pluralidad de fuentes de legitimidad del poder está lejos de ser nueva o poco frecuente: constituye la realidad de toda sociedad y es el reflejo de su historicidad. Caracteriza lo que los universitarios, y en particular los juristas y antropólogos del derecho, denominan el pluralismo normativo.² Este concepto interroga a la modernidad en su variante normativa tendiente a concebir la diversidad en la unidad –el Estado de derecho–, mientras que la realidad impone concebir a la unidad en la diversidad –y por ende en el Estado de derechos. Este es el reto relacionado con el conocimiento y la comprensión de la diversidad de las fuentes de legitimidad del poder en una sociedad determinada. Cada fuente está compuesta por sistemas normativos, autoridades y valores subyacentes. Cada fuente está en permanente movimiento, fundamentalmente debido a sus interacciones con las demás fuentes. Más allá de la calidad, evolutiva, de cada una de las fuentes, lo que importa son las relaciones entre ellas. La legitimidad del poder descansa sobre una multiplicidad de fuentes y se define en sus permanentes interacciones y evoluciones.

2. El pluralismo normativo puede ser definido como el reconocimiento de la existencia de otros sistemas de regulaciones al lado del derecho. Es más amplio que el concepto de pluralismo jurídico que remite el reconocimiento de la existencia de otros derechos al lado del derecho del Estado.

La institucionalización del poder o la fábrica de lo político residen en las dinámicas de interacciones permanentes entre legalidad y legitimidad. Esta dialéctica de la legalidad y de la legitimidad constituye, para el IRG, un prisma fundamental de lectura de la gobernanza pública de un país. De ninguna manera puede ser restringida a una relación unívoca y estática, sino que tiene que ser aprehendida en la complejidad de sus expresiones concretas. Para ello conviene adoptar un enfoque pragmático, para entender la legitimidad en “todos sus estados”. En el marco de la realización de un estudio colectivo acerca de los asuntos de legitimidad estatal en las situaciones de fragilidad, en el año 2009,³ hemos propuesto un ensayo de tipología analítica de las fuentes de legitimidad del poder político. Tiene la ventaja de dejar ver fácilmente qué tipos de fuentes de legitimidad prevalecen, intervienen o no en una situación dada, y permite identificar nuevos componentes para cada categoría de fuentes. Establecer una tipología para un fenómeno que se define de manera pragmática y del que se afirma la naturaleza cambiante y diversa puede parecer reductor. Pero la complejidad de este fenómeno apela a una muleta analítica para comprender mejor la diversidad de las fuentes y de sus manifestaciones, así como a su rol en los procesos de legitimación del poder. De esta forma, el estudio propone cuatro grandes tipos de legitimidad que se refieren al poder político y que presentamos a continuación:

- La legitimidad “por los procesos” (o *input legitimacy*) remite a la pregunta: ¿cómo funciona el Estado? La legitimidad del Estado está ligada a las reglas y a los procedimientos a través de los cuales se elaboran y se adoptan las decisiones vinculantes (procesos participativos, gestión burocrática, justicia). Aquí se vuelven a encontrar las nociones de participación, de responsabilidad, de transparencia; en suma, de los mecanismos que se refieren a las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.
- La legitimidad “por los resultados” (*output legitimacy*) responde a lo que hace el Estado. Se define en función de la eficacia y de la calidad que se reconocen a los servicios proporcionados

3. S. Bellina, D. Darbon, S.S.Eriksen y O.J. Sending, *L'État en quête de légitimité: sortir collectivement des situations de fragilité*, ediciones Charles Léopold Mayer, París, 2010, 112 pág.

en función de las expectativas de las poblaciones (seguridad, servicios sociales, etc.). Es a menudo a este nivel que se constata la competencia de las fuentes de legitimidad en función de las dosificaciones o de la articulación más favorable para la satisfacción de las necesidades de la población en contextos en los que el Estado no puede hacerlo. Este fenómeno lo hemos encontrado con fuerza en la región andino-amazónica de América –pero también en África del Este– con las nociones de legitimidad de la práctica y de legitimidad por la “negativa” en referencia a las armas, movimientos armados, en particular frente a los problemas de inseguridad y por ende a la necesidad de seguridad.

- La legitimidad internacional remite al reconocimiento externo de los Estados, de los regímenes y de los gobiernos. Ésta se basa en la normatividad internacional en torno a estándares reconocidos como universales. Ya sea por la existencia del derecho internacional o de las instituciones internacionales, esta legitimidad tiene una influencia mayor sobre los derechos de los Estados. Queda claro que, por lo general, las expectativas de los ciudadanos no corresponden a aquellas de los actores internacionales. Por lo demás, ésta es una constatación que está lejos de valer exclusivamente para los países del Sur: basta con observar las relaciones entre la Unión Europea y sus ciudadanos. Estando entre la espada y la pared, los Estados son bastante incapaces para satisfacer simultáneamente los dos tipos de expectativas, o explotan esta tensión para hacer valer un tipo de legitimidad contra el otro.

La legitimidad simbólica reposa en las creencias compartidas que fundan el reconocimiento del Estado por las poblaciones, como autoridad suprema y encarnación de un sentido y una identidad comunes en la sociedad. Esta legitimidad, a menudo subestimada, o incluso ignorada, influye sobre la adhesión y la confianza de las poblaciones con respecto al poder y, por ende, sobre la efectividad y la eficacia de éste.

Sobre esas bases, ¿cómo identificar las fuentes de legitimidad del poder en una sociedad determinada? ¿Cómo analizar sus interacciones? ¿Cuáles son sus manifestaciones? ¿Cuáles son las interacciones

favorables para el proceso de legitimación del poder y los equilibrios institucionales más adecuados?

UN RECORRIDO INTERNACIONAL QUE EMPEZÓ EN ÁFRICA

Estos son los asuntos planteados en el recorrido internacional de debate y de propuestas sobre la gobernanza iniciado por el IRG en 2007 en Bamako (Mali) y que nos ha conducido a Lima (Perú) en febrero del 2009. En ocasión del coloquio de Bamako, los colegas del Oeste africano han expresado el anhelo de poner en debate las prácticas y retos identificados por sus pares en otras regiones del continente. Por ende, en el año 2008, fuimos a Polokwane (África del Sur) para organizar un diálogo en torno a los mismos temas. A medida en que se desarrollaban los encuentros, se impusieron la idoneidad de los cuestionamientos propuestos así como la riqueza y la fuerza analítica provenientes del cruce de observaciones. Más aún, no sólo nos pareció que era necesario llevar a cabo tales encuentros en cada subregión, sino también que la lista de los retos identificados en términos de gobernanza pública adquiriría progresivamente una coherencia global a través de las diferencias y convergencias y sobre todo por la transversalidad de las reflexiones que se construían a lo largo de los encuentros. La especificidad de los contextos nos permite observar la creatividad que cada sociedad pone en marcha para responder a sus propios retos, sin dejar de mantenerse anclada en su historicidad, y al mismo tiempo enriquece la identificación de retos globales que debemos resolver juntos. De este modo, hemos decidido con nuestros socios extender estas series de encuentros más allá de África y conectarlos en lo que constituye un recorrido internacional. Deseamos estar presentes en otras regiones de América Latina, en América del Norte, recorrer Europa y descubrir Asia (Asia central en un primer momento). El IRG, por su vocación internacional, es el coordinador de lo que desde ahora hemos denominado el Recorrido. No obstante, este último sólo existe gracias a sus socios, quienes nos apoyan a lo largo de todo el Recorrido, el Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos (MAEE) y la Fundación Charles Léopold Mayer por el Progreso Humano (FPH), o quienes nos acompañan, la Alianza para Refundar la Gobernanza en África (ARGA), y aquellos que son los co-organizadores y pensadores en cada región.

Cada encuentro a lo largo de las etapas del Recorrido es concebido como un espacio de diálogo con cuatro dimensiones (las 4 i): intercultural, inter-actores, interdisciplinario e inter-niveles, porque estamos convencidos que en una reflexión –aunque sólo se refiriera a una región en particular– se debe garantizar el cruce de los imaginarios y de las representaciones, la participación activa del conjunto de los interesados, y porque los problemas son abordados en una perspectiva amplia, en el cruce de los campos sociales, económicos, políticos, culturales, antropológicos, jurídicos, etc., tomando simultáneamente en cuenta sus dimensiones territoriales (de lo local a lo mundial). Para el IRG esta fórmula constituye una exigencia metodológica inherente a la noción misma de gobernanza pública.

Desde Bamako (2007) y Polokwane (2008) hasta Arusha (2009), pasando por Lima (2009) se confirma la imperiosa necesidad de caracterizar el poder no como un dato intangible sino como un proceso de interacción entre los diferentes elementos de la sociedad y las diferentes estructuras. Este vínculo entre el poder y los actores (poblaciones e instituciones) está en el meollo de la definición de la legitimidad. Para poder ser una fuente efectiva y eficaz de regulación social, las instituciones públicas deben tomar en cuenta no sólo la diversidad de las fuentes de legitimidad del poder sino también favorecer y encarnar las interacciones constructivas entre éstas, con el fin de permitir la elaboración de un sistema de regulación compartido y aceptado por todos. Si la participación de los actores favorece la toma en consideración de las expectativas y de las diferentes fuentes de legitimidad, ésta no basta sin embargo para garantizar la interacción constructiva de estas últimas. Gobernanza participativa y gobernanza legítima no son sinónimas. Esta última es más amplia porque es plural y pragmática, y al mismo tiempo tiende a organizar la coexistencia de las fuentes de legitimidad y a analizar, discutir y seguir el impacto de sus hibridaciones.

Es preciso reconocer que sólo la variante africana del Recorrido está asegurada con respecto a sus asociados y a su financiamiento. Para los demás continentes estamos en una fase de identificación y de implementación de cooperaciones, siendo conscientes que dicho Recorrido se inscribe en una temporalidad larga y por ende, en la mutación. Desde este punto de vista, estamos convencidos que los primeros intercambios

llevados a cabo en África y en Lima entre Europeos, Americanos y Africanos son una fuente de cruce de experiencias de una gran riqueza, pero también de una extraordinaria creatividad para la gobernanza de nuestras sociedades, desde el nivel local hasta el mundial. La efervescencia de las prácticas identificadas en América Latina constituye una ventaja mayor para este proceso y para la co-elaboración de un análisis sobre la gobernanza legítima. Por ello, el encuentro de Lima constituye una etapa simbólica: es a la vez un primer paso fuera del continente africano y el comienzo del capítulo latinoamericano del Recorrido.

Introducción

EL PODER EN BUSCA DE LEGITIMIDAD EN LA REGIÓN ANDINO-AMAZÓNICA

THOMAS MOURIÈS⁴

LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Hoy en día las Américas⁵ están atravesadas por una ola multiculturalista⁶ que impregna progresivamente las estructuras políticas de diferentes países. En América del Sur, por ejemplo, la presión conjugada de las minorías nacionales y de las instituciones multilaterales⁷ ha llevado a que en las constituciones políticas de varios países se reconozcan derechos específicos para las poblaciones denominadas indígenas o autóctonas⁸ y, en consecuencia, a revisar los criterios que definen la nación, la democracia y la ciudadanía.

De este modo, en los últimos años, la región andino-amazónica ha presentado evoluciones políticas que parecen abrir la posibilidad de

4. Experto asociado del IRG, donde, con Claire Launay, inició y dirigió las actividades en América Latina. Máster en administración pública y relaciones internacionales. Candidato a doctor en antropología.

5. Nos referimos a las Américas en plural para designar el conjunto del continente en su diversidad, ya que se suele emplear América para referirse a los Estados Unidos.

6. Este término alude al esfuerzo político por garantizar derechos diferenciados y una coexistencia armoniosa de una diversidad de referentes culturales (étnicos, religiosos, etc.) en un territorio determinado.

7. En particular, las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

8. La apelación difiere según las regiones, pero encontramos una continuidad en la definición de aquellos a los que se denomina indígenas, autóctonos, nativos, aborígenes y tribales. En un artículo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Anne Deruyttere, jefa de la Unidad de los pueblos indígenas y del desarrollo comunitario, señala: "A lo largo de los años, un consenso internacional ha tomado forma acerca de la definición de las poblaciones indígenas gracias a textos jurídicos preparados por organizaciones tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas. Estos convenios internacionales definen a las poblaciones indígenas como descendientes de los primeros habitantes de una región geográfica, antes de su colonización, que han mantenido algunas o todas sus características lingüísticas, culturales y organizacionales."

nuevas modalidades de gobernanza: en Bolivia por ejemplo, a comienzos del año 2009 se adoptó una nueva Constitución nacional que concede derechos –hasta entonces inéditos– a los indígenas. Asimismo, en Ecuador, se adoptó una nueva Constitución en el año 2008 con contenido innovador (plurinacionalidad estatal, derechos de la naturaleza, etc.). En Perú, los indígenas de la Amazonía presionan –sin que esté ausente la violencia– al Ejecutivo para que implemente espacios de negociación, haciendo valer una pluralidad étnica y cultural que hasta entonces era invisible en la escena política. Con respecto a Colombia, este país ha mostrado ser pionero en estos asuntos, con una constitución que reconocía desde 1991 amplios derechos a las minorías nacionales. No obstante, la situación política interna no ha permitido una aplicación satisfactoria de estas disposiciones y ha favorecido medidas de seguridad que relegan a un segundo plano los asuntos interculturales.

Si un poder instituido, en el marco formal de su ejercicio –lo que llamamos la *legalidad*–, no tiene en cuenta los valores compartidos en un determinado momento y en un territorio dado, no puede sentar la legitimidad de un Estado. Éste debe garantizar, no sólo la conformidad de sus prácticas con la legalidad, sino también la conformidad de la propia legalidad con los valores y las expectativas expresadas por los actores (población, sociedad civil organizada, sector privado, etc.). Este es el sentido de las asambleas constituyentes⁹ ecuatoriana y boliviana, que han pretendido refundar el sistema político-legal. Es también el caso de las protestas en la Amazonía peruana, donde los indígenas le exigen al Estado un reconocimiento que éste les ha negado históricamente. Un Estado que no logra articular de una manera unitaria la diversidad de los valores y de los intereses que se expresan sobre su territorio pierde también su legitimidad para gobernar, sea cual fuese su conformidad con la legalidad vigente. Y cuando la legalidad pierde en legitimidad –dicho de otra manera, cuando el poder instituido y el sistema institucional que lo sostiene ya no logran la adhesión popular–, generalmente ésta se impone por la fuerza para acallar cualquier oposición,¹⁰ o es repensada

9. Las asambleas constituyentes son los procesos a través de los cuales un gobierno designa y/o llama a elecciones para elegir a los representantes acreditados para elaborar una nueva constitución política nacional.

10. “De este modo, no habiéndose podido lograr que lo justo fuese fuerte, se ha hecho que lo fuerte sea justo.” (Blaise Pascal, *Pensamientos*, Br. 298).

o refundada con la finalidad de que la forma y las prácticas del poder puedan ser reajustadas con respecto a las expectativas y los valores de la población.

A través de los procesos políticos de la región se observan expresiones de los potenciales desfases entre la legalidad y la legitimidad del Estado –dicho de otra manera, entre su conformidad exclusivamente con los procedimientos legales y con el sistema institucional vigente– y el consentimiento de una población cuyos valores, prácticas y expectativas son al mismo tiempo diversos y evolutivos. Este desfase, esta separación entre la legalidad y la legitimidad del poder, proporciona una herramienta de lectura de las motivaciones y del sentido de las reformas en curso en estos países.

Hasta el momento sólo nos hemos referido al Estado y al nivel nacional, sin embargo el problema de la articulación entre legalidad y legitimidad de los poderes sólo adquiere toda su amplitud en el cruce de varios niveles, desde el local hasta el mundial. A escala internacional, por ejemplo, es importante tener en consideración el déficit de legitimidad de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en su incapacidad para prevenir o para regular los conflictos abiertos entre sus países miembros: el de los años 1990, entre Ecuador y Perú; en el año 2008, entre Colombia y Ecuador; y, más recientemente, entre Venezuela (que se ha retirado recientemente de la CAN) y Colombia. Asimismo, a nivel local, la región presenta importantes crisis de legitimidad que se expresan, por ejemplo, en ciertas reivindicaciones separatistas, como en Bolivia donde el departamento de Santa Cruz reclama su autonomía. Por ende, la legitimidad del poder requiere ser construida a través de un esfuerzo de articulación de los diferentes niveles de gobernanza que, de hecho, ya están imbricados.

Sin embargo, es cierto que el Estado sigue siendo la entidad de referencia cuando se trata de pensar en el poder en la subregión, lo que lleva a menudo a limitar las situaciones de desfase entre legalidad y legitimidad a una conflictividad entre los territorios y el Estado, entre lo local y lo nacional. Es una manera de camuflar algunos retos profundos de estos conflictos.

Los cuatro países aquí evocados tienen, en efecto, sistemas institucionales fuertemente centralizados y el poder ha pertenecido durante

mucho tiempo a oligarquías de tradición autoritaria, herederas en diferentes grados de las estructuras coloniales. El modelo de poder sólo comenzó a evolucionar de manera decisiva con los procesos de democratización en la década de 1980. Hasta entonces, los cambios de gobierno se alternaban entre golpes de Estado y elecciones con sufragio restringido y luego universal.¹¹ Los gobiernos de turno hacen buena alianza con prácticas tales como el clientelismo y la corrupción, de manera que las poblaciones no tienen confianza en sus instituciones ni en sus dirigentes. Con respecto a los regímenes constitucionales, éstos le otorgan una importancia desmesurada al presidente de la República, haciendo que los dispositivos que deben garantizar la separación de los poderes sean inoperantes. Estos factores explican, entre otros, la inestabilidad de los regímenes presidenciales en la región. En Bolivia, por ejemplo, hubo 5 jefes de Estado en los cinco años que precedieron la elección de Evo Morales, y Ecuador ha tenido 9 entre los años 1996 y 2005.

Sin embargo, hoy en día las democracias de los países andino-amazónicos parecen encontrarse en un cruce de caminos. En Bolivia, Evo Morales ha sido, a fines del año 2005, el premier jefe de Estado indígena elegido en un país latinoamericano, y ello desde la primera vuelta con la mayoría absoluta (más del 53% de los votos). Este fenómeno es el resultado de un proceso de construcción de legitimidad que se ha nutrido de dinámicas sindicalistas locales (sobre todo el sindicato de los cultivadores de coca, sindicato del que proviene el actual presidente), en interacción con instituciones jurídicas nacionales que han mostrado su capacidad de adaptación a las realidades locales.¹² En Perú y en Ecuador, como en Bolivia y en Colombia, los procesos participativos tienen cada vez más espacio e importancia en el seno de las comunidades locales y regionales. Una identidad política plural comienza a afirmarse, sobre todo gracias a la descentralización, a los presupuestos participativos, a las asambleas constituyentes y a los espacios de concertación y de diálogo en general.¹³

11. Con excepción de Colombia, cuyo recorrido democrático ha sido históricamente menos accidentado, por lo menos a nivel institucional.

12. Interacción que Carlos Derpic muestra bien en su contribución al final de la primera parte de esta publicación. Por ejemplo la validación, promovida por la Constitución, de las sanciones relativas al derecho consuetudinario en las comunidades locales, ilustra la voluntad de un pluralismo judicial en el país y, por consiguiente, el reconocimiento de modos de legitimación territorialmente diferenciados.

13. En Perú desde el año 2000 se han venido implementado una serie de espacios de diálogo y de concertación, como por ejemplo la Mesa de concertación para la lucha

Estas iniciativas hacen evidente la diversidad de los referentes culturales, de las referencias normativas y de los modos de acción política que están en juego.

De este modo, en estos países parece estar esbozándose una nueva configuración del poder, nutrida a partir de fuentes de legitimidad hasta entonces marginalizadas o simplemente invisibles. En efecto, los procesos de independencia sudamericanos, cuyo bicentenario celebramos, habían dejado el poder exclusivamente en manos de la oligarquía criolla, que se había apropiado de las estructuras institucionales centrales de las que los Estados denominados “modernos” son los herederos. Pero hoy en día está construyéndose un proceso de redistribución del poder. Para las poblaciones marginalizadas (los pobres en general, y los indígenas en particular), el reto consiste en entrar en la escena política tanto nacional como internacional, y en hacer valer sus derechos de ciudadanos y su voluntad de ser tomados en cuenta en el proyecto político nacional. Por consiguiente, las estructuras estatales comienzan a evolucionar notablemente.

En la medida en que las poblaciones locales marginalizadas acceden al espacio público nacional e internacional y se convierten en actores sociales reconocidos, es cada vez más evidente que hay una diversidad de fuentes de legitimidad del poder que el sistema institucional estatal nacional se ha empeñado en ignorar. Hoy en día, la expresión visible de esta diversidad no sólo es facilitada, sino también provocada por un contexto internacional que promueve el respeto de la diversidad cultural, como lo muestran la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los pueblos indígenas y tribales, ampliamente ratificada en Latinoamérica¹⁴ y, más recientemente la adopción, por una aplastante mayoría, de la Declaración sobre los derechos de los pueblos autóctonos en las Naciones Unidas. El contexto internacional favorece así la expresión de demandas locales, obligando a su vez a los Estados, hasta entonces indiferentes, a tomarlos en consideración: caso ejemplar de articulación de los niveles de gobernanza en la construcción de una legitimidad del

contra la pobreza (MCLCP) o el Acuerdo Nacional. No obstante, estos órganos no tienen un rol vinculante y son consultivos. En Colombia, tal como lo analiza Fernando Sarmiento en su artículo, las Asambleas constituyentes territoriales son otro ejemplo de procesos concertados que, a pesar de su carácter no vinculante, producen efectos políticos tangibles, en particular en la resolución de conflictos.

14. Ratificada en el año 1991 por Bolivia y Colombia, en 1994 por Perú y en 1998 por Ecuador.

poder nutrida a partir de una mayor diversidad de fuentes y de actores.

En todo caso, estos son signos de una evolución en profundidad de los sistemas políticos en la región, los cuales, a pesar de llevar un sello de “democráticos”, no hacían valer la diversidad étnica y cultural que se expresa en sus territorios. Asimismo, la región andina se presenta como un laboratorio de observación privilegiado en un recorrido de estudio sobre la legitimidad del poder, pues se encuentra en un momento crítico de su evolución hacia la toma en cuenta de la pluralidad cultural, social, normativa y política.

LOS APORTES DEL COLOQUIO

Los artículos aquí recogidos, en ocasión del Coloquio de Pachacamac, han permitido poner de manifiesto dos factores característicos de la región: la importancia de los territorios –lo local se presenta como el nivel a partir del que se expresan, a veces contra el Estado, nuevas fuentes de legitimidad del poder; y el lugar concedido a las prácticas y a las necesidades ordinarias de servicios (seguridad, educación, infraestructuras, etc.), tan pertinentes, o acaso más aún, para comprender la legitimación de ciertas formas de poder que la explicación por la adhesión a una ideología política.

En primer lugar, la primacía de lo local: a nuestro colega senegalés, Assane Mbaye,¹⁵ le pareció revelador que a lo largo de las exposiciones y de los debates del Coloquio, el Estado sólo apareciera en negativo, como si su función se limitara a encarnar una adversidad, una exterioridad, contra la que un tipo de legitimidad determinada tenía que desplegar estrategias de evitación o de enfrentamiento.

En efecto, los testimonios y análisis han convergido hacia la identificación de actores que afirman su legitimidad contra el poder instituido, siendo éste considerado desde el inicio si no como ilegítimo, por lo menos como sufriendo de un déficit crónico de legitimidad. El caso particular de Bolivia, ya citado, es edificante a este respecto.

El Perú, por el contrario, parece presentar la imagen de un ejecutivo

15. Jurista senegalés, profesor en la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar (Senegal) y miembro de la Alianza para refundar la gobernanza en África (ARGA). ARGA es socio del IRG en la organización del capítulo africano del Recorrido internacional de reflexión y de debate sobre la gobernanza.

que se aplica en deslegitimar a las poblaciones indígenas locales. Estas últimas siguen padeciendo políticas discriminatorias que a veces reflejan una forma específica de racismo, no puntual, pero manifiestamente endémica, heredera de las prácticas coloniales, en un país donde la “nación” ha sido construida por la oligarquía criolla dándole la espalda a las poblaciones autóctonas. Un presidente del Congreso peruano, institución democrática “representativa” por excelencia, trató de explicar del siguiente modo su oposición a un referéndum nacional, comparando a los autóctonos con los animales: “¡no les vas a ir a preguntar a las llamas y a las vicuñas sobre el TLC [Tratado de libre comercio con los Estados Unidos]!”¹⁶ Dicha posición permite que el Estado polarice el debate entre dos facciones opuestas; una que se ubicaría del lado de la “modernidad” y de la “civilización” y la otra, del lado de la “tradicición” y de una forma de “salvajismo primitivo”.¹⁷

Además, la estructura institucional centralizadora de Perú opone una inercia considerable al deseo cada vez más firme de redistribución de los poderes por parte de los gobiernos regionales y de las comunidades locales, indígenas y campesinas. También se asiste a una configuración en la que el nivel nacional juega como factor de exclusión y no de articulación, y donde lo local deviene el lugar donde se afirma una legitimidad alternativa, competidora, que cuestiona la del Estado y, por consiguiente, entra en conflicto con la legalidad vigente.

El nivel local es el espacio privilegiado de emergencia de las legitimidades, y la escala parece jugar aquí un rol más decisivo y más complejo que lo que pudieran expresar las nociones de costumbre, de tradición y de modernidad. En efecto, cuando las poblaciones y organizaciones locales construyen su oposición a ciertas políticas nacionales recurriendo a los instrumentos del derecho internacional, del activismo político transfronterizo y de la acción asociativa, se dan en redes transnacionales y adoptan resueltamente las herramientas más “modernas” de la esfera política. Por consiguiente, sería ilusorio pretender comprender una costumbre –y con mayor razón una “tradicición”– independientemente de las múltiples mediaciones necesarias para su expresión

16. Frase pronunciada en el año 2006 por Antero Flores Aráoz, presidente del Congreso peruano durante el gobierno de Alejandro Toledo.

17. Leer al respecto el artículo de Carlos Soria.

política –quejas interpuestas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁸ o recursos a las estrategias de presión de una ONG internacional, por ejemplo. Del mismo modo, lo local se convierte en el lugar por excelencia donde se inician los procesos de articulación entre distintos niveles de gobernanza y de hibridación de normas, por el entrelazamiento que se lleva a cabo entre diversas fuentes de acción política– ONGs, comunidades campesinas e indígenas, instituciones internacionales, sin olvidar al Estado que sigue siendo un actor central.

De esta manera, en los procesos de legitimación llevados a cabo a nivel local, a la ideología y a sus diversas formas (causa militante, partido político, religión, etc.) se mezclan diversas tácticas y estrategias de poder (presiones, negociaciones, concertaciones, etc.). A modo de ejemplo citemos, en desorden y en diferentes planos, los casos de los presupuestos participativos (Perú) o de las asambleas constituyentes municipales¹⁹ (Colombia), pero también aquellos de las legislaciones, ya citadas, favorables a las poblaciones indígenas. En todo ello hay instituciones que abren nuevas posibilidades de expresión a actores hasta entonces marginalizados y sin voz, cuyas vidas sólo tenían ínfimas posibilidades de afirmarse más allá de su localidad restringida y cuyas prácticas encuentran actualmente una oportunidad, no sólo de desarrollarse a otras escalas, sino también de tener un peso en las reglas del juego político, económico y social.

Asimismo, el ejemplo de la legitimidad “práctica” de los actores armados en Colombia muestra bien cómo las prácticas se articulan más con las oportunidades materiales que con los discursos ideológicos:²⁰ los campesinos de los territorios ocupados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no apoyan a estas últimas por ser neo marxistas, sino porque los actores armados les garantizan los servicios de base en su cercanía (seguridad, arbitrajes, mediación social,

18. El IRG ha comenzado a realizar estudios sobre estos temas desde el año 2010, en particular con respecto al pluralismo normativo en el seno de la Corte interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Penal Internacional para Ruanda (TPIR).

19. Contrariamente a las asambleas constituyentes nacionales citadas más arriba para los casos de Ecuador y Bolivia, las asambleas constituyentes municipales colombianas no son convocadas por el poder instituido sino organizadas por la sociedad civil con el fin de ofrecer alternativas a los procedimientos políticos formales, a través de procesos de concertación y de diálogo más o menos informales y legalmente no vinculantes.

20. Leer al respecto el artículo de Ingrid Bolívar.

etc.), cosa que el Estado no realiza en estos territorios. Aquí, la satisfacción de las necesidades materiales cuenta más que el factor ideológico y constituye el principal vector de articulación de una diversidad de fuentes de legitimidad, entre las cuales una forma de pragmatismo, estrechamente ligada a las condiciones de la vida cotidiana.

Siguiendo el despliegue de acciones específicas, poniendo de relieve la originalidad de las situaciones locales y nacionales, y circulando entre diferentes niveles de gobernanza, diferentes actores, diferentes retos, los artículos a continuación presentan en detalle la manera como evolucionan las relaciones de poder en la región andino-amazónica, y la manera como cambian y se llevan a cabo los procesos de legitimación que las fundan.

Sesión nº1

**Las diferentes fuentes de
legitimidad del poder en la región
andino-amazónica**

Presentación de la primera sesión

LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

Muy a menudo se confunde la legalidad con la legitimidad, de manera que se considera que el poder instuido, es decir el Estado, es o bien “legítimo” o bien “ilegítimo”, sin poner cuidado en la complejidad del proceso de legitimación de las instituciones, sean éstas formales, como el Estado, o informales, como ciertas formas de justicia comunal indígena.

En este primer debate se cuestiona por lo tanto, distinguiendo cuidadosamente lo legal de lo legítimo, lo que permite otorgar legitimidad a un poder, o lo que conduce, por el contrario, a su deslegitimación. Se trata asimismo de procesos evolutivos de hibridación de normas, lo que bien muestra Ingrid Bolívar cuando indica que “la legitimidad es procesual, cambiante y vertiginosa”. Habría que añadir que la legitimidad se forma a través de una pluralidad de sistemas normativos que conviven con la legalidad y que la hacen evolucionar progresivamente. Dichos sistemas nos indican diversas fuentes de legitimidad del poder y permiten entender con mayor claridad la distancia que existe entre la legalidad de las instituciones y su legitimidad.

El propósito de estos artículos es precisamente hacer más visible, por lo menos en la teoría, esta diversidad de fuentes normativas que orientan nuestras representaciones del poder y que, por ende, dirigen nuestro accionar ciudadano y político.

LOS APORTES DEL DEBATE

A partir de esta ambición teórica –volver explícito lo implícito y central lo marginado– se identificaron una serie de fuentes de legitimación del poder, que ya habían sido probadas en los encuentros africanos que precedieron el de Pachacamac. Las fuentes de legitimidad son innumerables, pero se puede hacer un repertorio de las principales: por ejemplo las creencias religiosas, la tradición, las costumbres, la institucionalidad formal, la violencia, el pragmatismo o la pertenencia comunitaria.

Sin embargo, el debate muestra que cada una de estas fuentes de legitimidad también es una fuente de cuestionamientos sobre el propio

concepto de legitimidad, que en sí es, como señalamos, plural y complejo. Esto significa que identificar una fuente de legitimidad es sólo un primer paso para la comprensión del proceso de legitimación del poder. La noción de legitimidad no sale ileso de estos planteamientos, que ponen de relieve la importancia de las prácticas concretas y del imaginario de las poblaciones, socavando lo que pareciera evidente si uno se detiene al nivel de los discursos dominantes tanto en los ámbitos políticos como académicos.

LOS TEMAS DEL DEBATE

Asimismo surgió el tema del pluralismo jurídico, destacando una diversidad de normas que compiten con el sistema legal y cobran, en sus respectivos contextos, a la vez más legitimidad y más sentido que la propia legalidad. Bien lo muestra el caso, en Colombia, de la jurisdicción especial indígena, analizado por Esther Sánchez, antropóloga jurídica colombiana que analiza la manera como la legalidad colombiana se ha vuelto, con la Constitución de 1991, un ejemplo de apertura de la legalidad a una pluralidad de sistemas normativos que coexisten con ella.

Pero el pluralismo no sólo es jurídico, también se manifiesta en las prácticas concretas de los actores locales, cuya racionalidad no tiene que ver principalmente con la elaboración de razonamientos, menos aun de ideologías, sino con estrategias de adaptación cotidianas. Es lo que demuestra Ingrid Bolívar, identificando cómo la legitimidad no depende sólo ni mayormente de decisiones reflexivas sino que se desprende de configuraciones sociopolíticas específicas, y de las oportunidades que se dan dentro de ellas. En estos casos, según el ejemplo de las relaciones entre los actores armados y las sociedades regionales en Colombia, la legitimidad no solo se separa de la legalidad, sino que puede llegar a oponerse a ella.

Sigue el análisis de una fuente de legitimidad fundamental en el mundo andino. Se trata de las prácticas religiosas, que bien se pueden considerar como un “hecho social total”, según la categoría del sociólogo Marcel Mauss, ya que abarca todos los aspectos de la vida de la comunidad. José Canal, antropólogo peruano, lo muestra con su profundo conocimiento –tanto científico como personal– del terreno y de los actores locales en Quispicanchi, distrito de la región del Cusco, en el Perú.

El recorrido de un líder comunal y religioso, como lo fue el añorado Alejandro Quispe, quien falleció poco después de habernos aportado su valioso testimonio en el Coloquio, es ejemplar en cuanto a la importancia y a la complejidad del fenómeno religioso-social en la Región Andina.

Por último, pasamos al caso boliviano, uno de los más candentes del subcontinente. A partir de éste, Carlos Derpic, abogado y profesor de derecho, quien trabajó en la Defensoría del Pueblo de Bolivia, procede a una hábil articulación entre legalidad y legitimidad. Expone cómo el surgimiento del MAS, el partido de Evo Morales, se ha valido de la legalidad para ir cobrando legitimidad hasta llegar a la cumbre del poder nacional. Carlos Derpic concluye así esta primera sesión, vislumbrando modalidades positivas de promover la convergencia entre la legitimidad, por lo general inasible, y una legalidad que puede llegar a ser evolutiva y flexible.

ENTRANDO EN EL DEBATE

Cada sesión es un intercambio de ideas, y como tal surgen de él un ambiente y una manera específica de abordar los planteamientos. La presencia de los ponentes y de los participantes no se puede sentir a través de un artículo, a pesar de que cada uno de ellos halla integrado los aportes de las discusiones que se dieron en el Coloquio. Por eso le pedimos a Leonor Suárez, de la Delegación peruana de la Comisión Europea, quien participó en el evento, que introduzca subjetivamente el debate del que resultaron los artículos que presentamos en esta sección. Nos invita tanto a entender lo que se dijo –con un gran talento de síntesis– como a compartir su experiencia vivencial durante el encuentro. Es por lo tanto la mejor manera de emprender este recorrido temático que por lo demás aporta elementos relevantes para la comprensión de la legitimidad del poder en la Región Andina y Amazónica.

Introducción al debate

FUENTES DE LEGITIMIDAD DEL PODER EN LA AMÉRICA ANDINA Y AMAZÓNICA

LEONOR SUÁREZ OGNIO²¹

Este artículo trata de las relaciones de dominación que determinan el origen de la legitimidad del poder, presentadas bajo la influencia de una percepción propia. Ha sido escrito a manera de presentación de las ponencias y debates que, teñidos de una visión latinoamericana, arrojaron resultados complementarios entre sí y para el entendimiento de instituciones tanto vigentes como remotas en el tiempo.

PUNTO DE PARTIDA

Parto de la necesidad de mencionar ciertos enunciados sobre el poder y el origen de su legitimidad en América Latina (o en la historia de la humanidad civilizada que es lo mismo). Parto también, con la misma urgencia, de disculpar el poco saber de estas líneas y apelar a la tolerancia, propia de quienes con mayores y mejores elementos, pudieran ilustrarnos de tan importantes cuestiones. Parto también, con vergüenza, aunque poca, del reconocimiento a quienes con exiguo acierto, solicitaron esta contribución mía, oportunidad que aprovecho y agradezco haciendo en retribución mi mayor y mejor esfuerzo. ¿Por qué lo hago? Porque este Coloquio fue un banquete de experiencias, conocimientos, saberes y vivires que agradezco haber probado y digerido. Porque la Comisión Europea, la Unión Europea y la Cooperación Internacional en su conjunto, requieren de estos espacios para nutrir su trabajo. Porque los invitados a la mesa, exquisitos ponentes, analistas, comentaristas, estudiosos, han hecho de mí una mejor persona que la que era antes de su aporte y la reflexión que en mí causaron.

21. Oficial de Programas de Justicia, Modernización del Estado y Desarrollo, Delegación de la Comisión Europea en Perú.

PONIÉNDONOS DE ACUERDO

El poder, manifestado en la dominación de unos hombres a otros, se vale de la fuerza como medio para establecer y mantener esa supremacía. La legitimidad, en esa relación, se traduce en el reconocimiento y sometimiento voluntario de los subordinados, que hace que la dominación se realice en forma pacífica y que la fuerza no sea ejercida con violencia.

La entrega del poder del pueblo a sus autoridades, a través del sometimiento al sistema jurídico y al resultado de los procesos electorales, resulta ser la formalización de un mecanismo que permite a los dominados participar –constreñidos al marco legal– a seleccionar a sus dominantes. Mientras menos resistencia se manifieste a las reglas establecidas y al resultado del proceso, más legítimo el poder conseguido por este medio.

Pero la legitimidad no emana sólo de un proceso formal instituido y la aceptación de la validez del resultado. La historia y los sentidos nos informan que, así como la legitimidad se puede perder aunque el marco jurídico siga siendo válido, hay situaciones no electorales o no sujetas a la legalidad que resultan en la subordinación voluntaria, y hasta feliz, de unos a otros, al reconocimiento de la autoridad para mandar, para decidir, para distribuir. Estas situaciones basadas en creencias, tradiciones o conveniencias son, de hecho, fuentes de legitimidad del poder que han existido y existen.

Reflexionar sobre la vigencia y el peso de estos factores es necesario en la medida en que la legitimidad del poder es una condición irremplazable para la gobernabilidad. En este afán, contrastar los conceptos con la realidad, seguir observando y aprendiendo de las sociedades actuales es necesario para sacar conclusiones que nos permitan entender, para luego proponer y aportar.

En el marco del trabajo que realiza el IRG, en su programa para Latinoamérica, se presenta como un escenario que permite contrastar las afirmaciones teóricas con una realidad particular. Y es que, aunque los 20,000 años de presencia humana en América han recorrido el mismo camino de evolución, asentadura, desarrollo, dominación, organización y conflicto por el que han atravesado todas las civilizaciones,

esta parte del globo mantiene aún vivos mecanismos y fuentes de legitimación del poder propios, que no pueden ser ignorados si no es a costo de exclusión e ingobernabilidad.

Los historiadores, cebados por el trabajo arqueológico y la reflexión antropológica, dibujan a América Latina como una serie de culturas nacionales coexistiendo por cinco mil años en un vasto territorio; coincidiendo algunas, sucediéndose otras, escindiéndose, fusionándose y comunicándose en mayor o menor medida; en suma, sociedades relacionándose al punto de producir características equivalentes.

Lo que sabemos entonces es que la organización interna de estas sociedades, la distribución de la autoridad, el origen del poder, son cuestiones que han seguido y siguen el mismo sendero de toda la humanidad. Es decir, el poder ejercido por la fuerza.

La constante en este ejercicio, es que la legitimidad de la clase dominante está avalada por los subyugados que comparten su sistema de creencias; acompañados de una (también constante) rebeldía e insurgencia de los dominados que la cuestionan, que discuten la cronicidad de las creencias y demandan cambios.

En este ritmo, el Poder de una clase sobre otra, en las culturas precolombinas, funcionó, como en todas, en base a la amenaza del uso de la fuerza, que atemoriza el cuerpo, y otra amenaza de castigo o promesa de recompensa, basada en una concepción mítica y religiosa, que atemoriza el espíritu.

En el territorio de estos países, el sometimiento de una clase a otra y de un pueblo a otro se ha producido, casi invariablemente, por la aplicación de amenazas disimuladas que permitieron convencer por el temor o por los incentivos. Es decir, como hasta hoy, la clave de obtención del Poder parte de un intento racional, desplegando todos los medios de convencimiento ciertos o falaces, y, sólo cuando éste fracasa, el uso de la violencia y las armas se impone.

Tan determinante como la amenaza de la fuerza física, ha sido la oferta del premio o la amenaza del castigo con base en el sistema de creencias compartido. En la medida en que quien ejerce el poder es visto y reconocido como el designado, el que tiene la razón, el elegido, el bendito, el Mesías, etc., la legitimidad del Poder que éste ejerce se

instaura en la persona, fusionando autoridad e individuo, autoridad y poder. Los líderes religiosos o ideológicos, claro, son el mejor ejemplo. Ante ellos los seguidores rinden su autonomía.

Es por eso que la religión, esa noción mágica, ejercida por seres superiores y transmitida a través de unos pocos elegidos, ha sido, por mucho, fuente de dominación y control económico, social, político e ideológico. La religión, como revelación de lo correcto, incluyendo en este concepto amplio todo conocimiento superior que asombra a la población poco informada, fue usada, y aún lo es, para coercer, convencer, atemorizar, reprimir y coactar.

También los desarrollos científicos, usados como justificación para propuestas políticas, han sido y son fuentes de unión y división, subordinación y rebelión, explotación y lucha. La ciencia ha sido usada como medio para legitimar el ejercicio del Poder por quienes poseen el nuevo conocimiento. El poder de la tecnocracia, por ejemplo, no ha estado ni está desvinculado del uso de la fuerza, aplicada a quienes la cuestionan. Este tipo de legitimidad del Poder basado en el conocimiento se concreta a través de normas que una vez dictadas regulan dogmáticamente las relaciones sociales. Pero este tipo de legitimidad suele ser frágil, por dos razones:

- Si el discurso no se lleva a la práctica, si la realidad no muestra los resultados que la ciencia señala, si la fórmula económica no funciona, entonces el dogma se resquebraja y lo que ayer produjo respeto hoy produce rechazo.
- Además, y esta es la otra razón, en muchos casos es la mera ambición mezquina del individuo la que usa las justificaciones científicas para adquirir el Poder, sin aplicar aquello en lo que sustenta su legitimidad. No son raros los casos en los que el lobo se viste de cordero.

Después de la legitimación basada en el eterno ayer, la costumbre consagrada por el respeto a los padres y ancestros como la de los patriarcas y príncipes, se alza la fundamentada en la gracia, atractivo, carisma personal. Esta sea que responda a la magnanimidad del generoso, la capacidad para las revelaciones del profeta o el heroísmo de los jefes guerreros. Fuente ésta de legitimidad que sobrevive intacta en nuestros días, potenciada por la capacidad de mercadeo que nos brindan

los medios de comunicación masiva. Al mejor estilo de las recomendaciones de Maquiavelo, los aspirantes al poder se presentan a sí mismos como un dechado de virtudes, sensibilidad y compromiso; aunque en la práctica del poder, cuando lo consiguen, se revele su verdadero perfil, casi siempre alejado de la imagen carismática que se esmeran en mantener. Pareciera que si las fuentes de legitimidad del Poder son varias y diversas, la causa de la “deslegitimización” del mismo, suele ser, en muchos casos, la misma: el afán egoísta de aprovechamiento personal, el egocentrismo de la omnipotencia y el descubrimiento, por el pueblo, de la ficción bajo la cual se otorgó el poder.

Falta aún, para tener completo el panorama referirnos a un par de ideas más. La primera referida al mundo de la forma y las reglas. Así, si la dominación de los hombres por otros hombres es inherente al ejercicio del Poder, la voluntad de los dominados, al reconocer la autoridad del dominante, investirlo voluntariamente de poder, participar en su designación o elección, trasladarle libremente sus propios derechos y capacidades, encargarle que actúe en su representación o cualquier otro medio de participación en el establecimiento de los límites entre dominantes y dominados, actúa como un efectivo consuelo.

Quizás consuelo no es la palabra más adecuada, pero la relación se hace legítima cuando los dominados sienten que no son sometidos por otros hombres sino por su propio poder delegado, gobernados, no por decisión de otro, sino por su propia voluntad y, en consecuencia, sus recursos y bienes, necesidades y deseos, posibilidades y empresas le son encargadas a quienes en su nombre ejercerán el Poder. Esto es, pues, el gobierno del pueblo por el pueblo: la democracia. La condición, como siempre, es que el uso que el dominante haga del poder conferido sea en el marco del pacto acordado previamente. Si ello cambia, la legitimidad se pierde.

Esta es la legitimidad basada en la legalidad, en un sistema de normas que somete a los hombres por igual y que distribuye las oportunidades de ejercer el poder en condiciones más homogéneas para todos, aunque en los procesos que sirven para elegir a los gobernantes. La crítica actual a nuestros sistemas incluye la visión de que el sistema jurídico suele ser, en muchos casos, sólo un marco que rodea a una lucha mediática por ganar la simpatía popular y, a través de ella, la transferencia pacífica de su poder.

El poder que se ejerce en una sociedad se legitima en función a una combinación de todos estos elementos. En la realidad, los orígenes de la legitimidad del poder se mezclan y combinan creando híbridos. Buscar un denominador común a todos ellos nos lleva a otra idea que debe ser considerada –véase la intervención de Ingrid Bolívar– como una fuente de legitimidad mucho más racional que la basada en creencias y costumbres y mucho más honesta que la basada en el sistema jurídico solamente. Esta, aunque se considere prosaica, es realista, define a todas y explica la legitimidad del poder en sociedades como las actuales, marcadas de un activismo social importante. Es la legitimidad del poder basada en la satisfacción de las necesidades. Así de simple.

Resulta entonces que la legitimidad del poder es un asunto que demanda ser analizado desde un enfoque intercultural, interdisciplinario y multiactoral. La psicología, la sociología, la economía, el derecho, serán instrumentos de este análisis; y el enfoque sistémico, que explica al Sistema Político como un conjunto de actores, elementos, procesos, insumos y resultados, parece ser el mejor método. Hacer este análisis es difícil e importante en la misma medida. El interés de la sociedad actual por entender y proponer es una urgencia que la gobernabilidad impetra.

En este afán contributivo al desarrollo de nuestras sociedades, el IRG reunió en Lima del 15 al 17 de febrero un coloquio de representantes de 7 nacionalidades y 3 continentes distintos. Entre otros, funcionarios públicos nacionales, comunales, municipales e internacionales, académicos, investigadores, líderes comunitarios, religiosos y de organizaciones no gubernamentales. Variopinta representación de nuestra sociedad actual que expuso, compartió, cuestionó y comentó, cada uno desde su perspectiva, lo que parecía conducirnos, como resbalando por un embudo de experiencias, hacia conclusiones unívocas desde concepciones inicialmente disímiles.

Ha sido un gusto, paladear, saborear y asimilar (muchas veces después de rumiar) las intervenciones de cada participante. Cual si fuera una mesa servida de distintos potajes, cada cual más sabroso, si por ser cocina parecida a la de casa, si por ser un manjar exótico que por primera vez despierta nuestras papilas gustativas. Lo que se presenta, después de estos párrafos, no es sino la primera sesión de este desfile de

experiencias, posiciones y visiones que fueron compartidas en ese par de días de intenso trabajo.

Recuerdo que Hugo,²² avanzado el coloquio, nos removi6 invocando el eterno problema epistemol6gico y su consiguiente necesidad de ponerse de acuerdo en los conceptos. Recuerdo que, antes de Hugo, Ingrid²³ habia revuelto nuestro peque1o orden de ideas al desvirtuar a la ideolog1a como fuente de legitimidad del poder que ostentan, precisamente, los grupos de poder pretendidamente m1s ideologizados. Recuerdo que Esther²⁴ nos habia argumentado c6mo el sistema jur1dico vivo, que crean las instituciones, no s6lo sigue siendo fuente de la legitimidad del poder sino que se fortalece y se supera a s1 mismo convirti6ndose en garant1a de legitimidad y gobernanza cuando es desarrollado en una concepci6n pluralista e inclusiva. Recuerdo las experiencias de las provincias de San Salvador y Urcos (Cusco), que nos hicieron catar la convivencia pac1fica y fructuosa del poder legal²⁵ ejercido por Reynaldo²⁶ desde la alcald1a, el poder formal²⁷ de M1ximo,²⁸ como Presidente de la Comunidad campesina, el poder real²⁹ del anciano apu explicado por el estudioso Jos6³⁰ y el poder m1tico del l1der tradicional-religioso encarnado por Alejandro³¹; todos en su espacio, todos con respaldo de la poblaci6n, todos con respeto al mundo de ayer y al de hoy... para beneficio del ma1ana. Tambi6n en esta primera sesi6n del

22. Hugo S1nchez D1az (PERU). Vice-rectorado de Investigaci6n. Facultad de Econom1a UNMSM.

23. Ingrid Bolivar (COLOMBIA). Profesora Departamento de Ciencia Pol1tica. Universidad de los Andes (Bogot1). Integrante del grupo de investigaci6n sobre Violencia Pol1tica y Formaci6n del estado de Cinep.

24. Esther S1nchez (COLOMBIA). Directora del Instituto de Estudios Contempor1neos (IESCO, Colombia).

25. Defino como poder legal el que est1 basado en la aplicaci6n de las normas establecidas por el Gobierno y aceptadas, en muchos casos, por obligaci6n.

26. Alcalde Reynaldo Quispitupa (PERU). Alcalde de San Salvador (Cusco), Presidente de la Red de Municipalidades Rurales (REMUR) de Cusco.

27. Me refiero bajo la denominaci6n de poder formal al poder basado en la aplicaci6n de normas establecidas localmente por la comunidad aut6ctona, con reconocimiento del Gobierno, y aceptadas por necesidad.

28. L1der comunal campesino M1ximo Huaraka. San Salvador (Cusco).

29. El poder real remite aqu1 al que est1 basado en la aplicaci6n de normas establecidas localmente por la comunidad aut6ctona, sin reconocimiento del gobierno pero aceptadas como parte de sus creencias y cultura.

30. Antrop6logo cusque1o Jos6 Canal.

31. L1der religioso y ex rondero Alejandro Quispe. Quispicanchi (Cusco).

coloquio, Carlos³² puso en jaque a la legalidad como fuente de legitimidad, pero planteó, sin ambigüedades, la necesidad, la aspiración y meta que significa que legalidad y legitimidad coincidan.

Más tarde, finalizada ésta y las otras dos sesiones, casi al crepúsculo del coloquio, Hugo, nuevamente nos reta, ahora hacia la sistematización, concluyendo con limpieza en los aportes que, sumados, se juntaron, bajo su análisis, para alcanzar juntos, fusionados, la parte más estrecha del embudo hacia una salida organizada, estructurada.

En este coloquio, mi exigua intervención, enganchada al desarrollo de ideas realizado en ésta sesión primera, reprimió las imágenes conceptuales que introducen este artículo. Mi comentario, en representación de la Comisión Europea que justificaba mi presencia y participación, sólo podía ser para agradecer la oportunidad de ser parte de ese ágape, felicitar a los cocineros y congratular a los comensales. La legitimidad del poder es entendida en la Unión Europea como un elemento indispensable de la gobernanza, y esta define la forma y los límites en que se utilizan los poderes que le otorgan los ciudadanos a las autoridades europeas. En base a ello y desde la experiencia que tiene la Comisión Europea en el Perú y en cada país en desarrollo en que trabaja, es que entendemos a la legitimidad del poder como garantía indispensable del uso eficaz y eficiente de los recursos de cooperación que los contribuyentes europeos ponen a disposición de las sociedades en vías de desarrollo.

Las nuevas modalidades de financiamiento, resultantes del Consenso de París sobre la Eficacia de la Ayuda,³³ tales como el apoyo presupuestario, no pueden ser implementadas sin esta garantía. La cooperación internacional, cada vez más, dirige recursos directamente a las cuentas del país beneficiado, redirigiendo el esfuerzo que demanda el control del gasto de cada proyecto hacia el fortalecimiento de la participación de la población, la inclusión de sus elementos culturales y el

32. Carlos Derpic (BOLIVIA). Abogado, ex adjunto al Defensor del Pueblo, Docente de la Universidad Católica Boliviana.

33. Firmada el 2 de marzo de 2005, busca armonizar la ayuda, alinearla con las estrategias de los países socios y establecer una mutua responsabilidad entre los países donantes y socios para hacerla más eficaz. Para medir el progreso de lo anterior, estableció 12 indicadores, con metas fijas para el año 2010. Ya ha sido firmada por más de 100 países entre donantes y receptores de la ayuda.

reconocimiento explícito del pluralismo jurídico, en el diseño de políticas que legitimen el accionar del Estado y que garanticen, además de gobernanza, que los recursos de cooperación contribuyen a financiar intereses y prioridades de la población.

Finalmente y reconociendo que la legitimidad es, sino en todo, en mucho, producto de las prácticas más que del discurso, repito aquí, como en mi temerosa intervención, un pedido a cada ponente, a cada comentarista, a los organizadores e invitados; pedido que ahora extiendo a cada lector de esta publicación, a pasar del discurso y el análisis a la acción, del trabajo gratificante de búsqueda de la verdad a su implantación, de la lucha por aprehender el conocimiento a la pelea por mejorar nuestras sociedades. Hagamos de la legitimidad un requisito para ejercer el poder; creemos los instrumentos, generemos los espacios, aprobemos las formas, implementemos los ajustes. Hagamos de conjunto un esfuerzo multidisciplinario, intercultural y multiactoral por hacer de éste, el tiempo que nos tocó vivir, uno de siembra, abono, riego y ojalá temprana cosecha.

Las ponencias que se presentan a continuación serán para ustedes, como lo fueron para mí, fuente de motivación y reafirmación. Los invito a seguir adelante.

El Ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena como Fuente de Legitimidad del Estado Colombiano

ESTHER SÁNCHEZ BOTERO³⁴

Nos proponemos en este documento informar sucintamente cómo los cambios promovidos por una nueva Constitución, que logra establecer mayor coincidencia con la realidad de los pueblos indígenas de Colombia, logra también mayores niveles de confrontación y lucha para formalizar una legitimidad y gobernabilidad en el nivel comunitario indígena y en la nación como totalidad. Adicionalmente, servir como ejemplo y base para desarrollar algunos conceptos aplicados al tema de la gobernabilidad y de la democracia.

En la década de los setenta, Colombia vivía un conjunto de desequilibrios económicos, políticos y culturales que se manifestaban mediante actos públicos, columnas de opinión, huelgas promovidas por los sindicalistas, indígenas que ocupaban fincas para acceder a la tierra, tomas de grupos armados ilegales a pueblos y comandos de la policía o el ejército, protestas contra las orientaciones y prácticas al llamado Estatuto de Seguridad Nacional, marchas contra el militarismo, críticas a la Iglesia y a la religión católica como institución orientadora de las políticas gubernamentales indígenas y educativas, desestabilización del modelo de Estado benefactor; todo ello ligado a las marchas de los estudiantes en medio de una fuerte crisis de la economía. Estos actos revelaban que las instituciones gubernamentales estaban cuestionadas

34. Esther Sánchez Botero es Colombiana. Antropóloga de la Universidad de los Andes en Bogotá y Ph. D de la Facultad de Derecho de la Universidad de Amsterdam, Holanda. Ha dedicado su vida profesional a realizar el programa “Construcción de Entendimiento Intercultural”.

por su ineficacia, pero también por el incremento de la democracia y de una mayor y calificada conciencia política que traía cuestionamientos a los mandatos gubernamentales y a los derroteros de los partidos políticos, y que afloraba con las consecuentes molestias a la institucionalidad gubernamental.

En los ochenta muchos colombianos también pedían mano dura para abordar la violencia, la ilegalidad y la corrupción, y cambios a la Constitución de 1886 que, entre otros asuntos, definía la unidad nacional a partir de una sola cultura, imponiendo un solo dios, una sola lengua, un solo derecho, una concepción única de la propiedad y de la economía, entre varios aspectos. Implicaba esta Constitución, la obligatoriedad del Estado de transformar toda diferencia étnica y cultural mediante la educación impartida por las misiones católicas para lograr el modelo de sociedad hegemónica deseable. El Estado monocultural y monista se sustentaba también, en un profundo racismo que le asignaba a los indígenas condiciones humanas tan diferenciadas que incluso estaban ligadas a la animalidad.³⁵

Era incluso difícil que en los foros internacionales los participantes entendieran cómo el estado de excepción se había convertido en el estado permanente de la vida nacional. En realidad, se vivió bajo el estado de sitio más de cincuenta años consecutivos, lo que significó no sólo el recorte del régimen de libertades, sino además un desdibujamiento completo del Estado de derecho y de la separación de los poderes. Esto sucedía porque el gobierno reivindicaba la potestad legislativa, aun la judicial, juzgando mediante consejos de guerra, en procesos militares, en especial a los “delincuentes políticos”, que no eran otros que los inconformes con el estado de cosas que había en la sociedad.³⁶

El exceso de demandas de los ciudadanos por la pobreza, el autoritarismo, la pérdida de confianza en los gobernantes, se fortaleció con los movimientos de izquierda y se presentó con disturbios, evidentemente, pero además, con la idea generalizada de que el gobierno era incapaz de enfrentar los problemas, todo lo cual llevó al concepto de

35. Un juez de la República consideró razonables y legítimas las explicaciones dadas por colonos que salieron a cazar indígenas y argumentaron que no sabían que los indígenas eran seres humanos.

36. Cf. Conferencia magistral. Carlos Gaviria Díaz, 29 de octubre de 2009. “VI Congreso latinoamericano de antropología jurídica”.

ingobernabilidad política. En contraste, los gobernantes definieron para la época que tanta tolerancia para manifestar las inconformidades y tanta democracia, desequilibraba el ejercicio del poder.

Lo que pasaba por aquel entonces en Colombia, se compartía en gran parte con otros países latinoamericanos, que también presentaban demandas para generar cambios estructurales en las constituciones, como medio para exigir nuevos principios que parecían dirigirse hacia la búsqueda de una mayor participación y democracia con el fin de lograr transformaciones en los factores más o menos constantes relacionados con el abuso del poder, pero también, sumados a agentes singulares muy específicos que concurrían en cada uno de los países.

Hubo entonces en Colombia una especie de clamor por reformas fundamentales, y empezó a hablarse de la suscripción de un nuevo pacto social, ya que lo que se vivía era una situación de anomia, y no por escasez de suficientes normas en el país, sino porque las existentes se habían mostrado ineficaces para encauzar la vida de los colombianos por canales civilizados, y no solamente las normas jurídicas, sino todo tipo de normas.³⁷

CONSTITUCIÓN Y GOBERNABILIDAD

El llamado a reformar la Constitución en Colombia se logró mediante un movimiento juvenil sin antecedentes. La constituyente de 1991 reformuló los principios existentes en la Constitución de 1886, porque, se argumentaba, aquellos eran incapaces de conducir gubernamentalmente la vida de los colombianos, frente a las múltiples realidades nacionales vinculadas, por ejemplo, con la diversidad étnica y cultural y el pluralismo jurídico.

La Constitución de 1991 en Colombia definió cinco grandes cambios directamente relacionados con los pueblos indígenas, lo cual permitió generar las bases sustantivas para hacer de la nueva Constitución un legado más coherente con la realidad de esos pueblos culturalmente diversos. El paso de un Estado de derecho a un Estado social de derecho, modificó la búsqueda de la igualdad formal, por la igualdad real; los indígenas y los afrodescendientes eran los más desiguales.

37. *Ibid.*

Indicadores de mortalidad infantil, desnutrición, acceso a la salud, estaban por debajo de los estándares nacionales (aún hoy sigue siendo así). El cambio de un Estado monocultural a un Estado multicultural y pluriétnico, posibilitó el reconocimiento y la valoración de las diferencias étnicas y culturales; también Colombia pasó de ser un Estado que solamente reconocía al sujeto individual como sujeto de derecho, al reconocimiento del sujeto colectivo de derecho: los pueblos indígenas.

La nueva Constitución especifica igualmente la necesidad de un trato distinto mediante acciones afirmativas, para aquellos sujetos que por ser distintos fueron discriminados con negativos impactos sobre sus vidas. Estos cambios serían letra muerta si no fueran exigibles mediante la acción de tutela,³⁸ que como institución, abrió el camino para demandar el cumplimiento de los deberes del Estado, toda vez que se ponían en peligro derechos fundamentales.

EL ESTADO RECONOCE Y VALORA OTROS SISTEMAS DE DERECHO

Entre los cambios particulares que lograron adecuaciones para construir un nuevo Estado frente a tantas situaciones maltrechas, se encuentran normas idóneas para reglamentar la conducta de los colombianos, porque muchas eran arbitrarias e impuestas desde afuera y, sobre todo, las normas jurídicas. Es muy significativo que entre los cambios constitucionales más novedosos se legitimaran las actuaciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas, al reconocer como legales y oficiales los derechos propios de estos pueblos. Se forja entonces reconocimiento y valoración a esos principios y procedimientos que aplicaban las autoridades en sus pueblos, muchas veces en forma oculta para no violar y desobedecer abiertamente a la jurisdicción ordinaria.

Los constituyentes, como puede deducirse, ensayaron una Constitución significativamente más liberal, más democrática y ajustada a la pluralidad, por lo que allí se establece expresamente, y desde la primera norma, que: “Colombia es un Estado social de derecho,

38. Nota del editor: Según el sitio web de la Personería de Bogotá (<<http://www.personeriabogota.gov.co>>), la acción de tutela es “el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley” (consultado el 26 de agosto del 2009).

organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” Y el artículo 7 señala: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. Luego, el artículo 70 establece:

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional, en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país (...).

Es evidente que los cambios registrados en la nueva Constitución partían de una gran conciencia sobre los problemas y sus causas manifestadas, y que los nuevos derroteros buscaban ser un medio para el desempeño eficaz del gobierno y de las políticas sociales, económicas y culturales. Efectivamente, se requerían tanto medidas democráticas que equilibraran el poder, como el compromiso de todos los demandantes por cambios que usaran ese poder en una forma cabal, pero también, por supuesto, de aquéllos con responsabilidad en la toma de decisiones institucionales, proporcionales a su cargo. Poder y responsabilidad son las dos caras del problema de la gobernabilidad democrática en las sociedades plurales.

EL CASO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA EN COLOMBIA

En Colombia se encuentra el único caso en el mundo en el que las autoridades indígenas hacen parte de la rama judicial y tienen contención en todas las materias. Este hecho se originó en un momento fuerte de la vida democrática y de confianza en las instituciones que respaldaron estos derroteros, hacia el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, lo cual se convirtió, paralelamente, en un insumo adicional desde los pueblos indígenas para fortalecer un proyecto político nacional y continental. En el artículo constitucional 246 se establece lo siguiente:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esa jurisdicción especial con el sistema nacional”.

La gobernabilidad indígena, en el marco de la competencia jurisdiccional, legal y oficial para ejercer como jueces de la República, evidencia el modo como las autoridades de los pueblos indígenas aplican normas y procedimientos del derecho propio, dentro de la institucionalidad del Estado. Dichas autoridades que se distancian del derecho positivo estatal en muchos principios y procedimientos, tienen la posibilidad de vivir sus formas de organización propias y de defender el control autónomico de la identidad étnica y cultural, a partir del ejercicio de la jurisdicción especial.

Al analizar casos particulares que han sido conocidos por la Jurisdicción Indígena y que, por diferentes razones, pasan a la Jurisdicción Ordinaria, además de examinarlos para sondear si presentan conflictos culturales y normativos frente a “la Constitución y la ley”, habrá de conocerse si confrontan el derecho propio. Estos casos relacionados con la familia, los asuntos de protección a niños o de herencia, los crímenes, han venido siendo realmente significativos para un puñado de magistrados, autoridades indígenas e intelectuales no indígenas que siguen estos procesos, dada la enorme creatividad que se ha desplegado para valorar tanta distintividad y pluralidad de aplicaciones del derecho, tan edificante, que se habla del “nuevo derecho en Colombia”. Pero también algunos casos confrontan la intención del gran capital nacional e internacional de aterrizar en los territorios indígenas para extraer recursos naturales o las propuestas de desarrollo sentadas en principios neoliberales. La conciencia e incorporación de la legitimidad de la Jurisdicción Especial Indígena, atada a su historia y a la condición de los indígenas como pueblos distintos, es lo que hace conflictivos los procesos de interacción entre jueces provenientes de sistemas de derecho y cultura incomparables, por la puja de desiciones bajo principios y procedimientos distintos, pero fundamentalmente, en puja por determinar la preeminencia legítima de los principios en juego de cada uno de los bandos en conflicto.

Al reconocer la Constitución la diversidad étnica y cultural y el derecho de ejercer esa diferencia, lo cual implica fomentar el entendimiento intercultural en las instituciones, el Estado debe establecer la posibilidad de un cambio estructural que, en la práctica, no ha ocurrido dentro de todo el aparato estatal. Efectivamente, no se han logrado generar los mecanismos sociales y políticos del poder para el manejo significativo e intercultural del mundo en el que se desea vivir y legar a futuras generaciones por parte de los indígenas. Al reconocerse que son pueblos con derechos especiales y que, desde su diferencia étnica y cultural, proponen otros proyectos de nación, alteran la lógica del capitalismo global que parte de la convicción de que no hay islas en el mundo donde, habiendo oportunidades de incrementar el capital, este no pueda crecer.

Las demandas étnicas que se establecen de manera ascendente frente a estos casos en los que se juegan principios y reglas de fondo, confrontan el Estado multicultural y pluralista aún rezagado. Representan una fuente de legitimidad que transforma un sentido de otredad o de pertenencia compartida, que se configura en un medio para afirmar el nuevo poder que define de manera reveladora, críticas a las imposiciones monoculturales, monistas y de interés general para la nación, como las relaciones de comercio internacional y los horizontes de desarrollo de la economía del país que no consultan otros derroteros. En otros términos, las organizaciones y movimientos indígenas logran hacerse reconocer como pueblos, como colectivos distintos, con demandas y derechos sustantivos, los cuales tanto en el nivel nacional, como internacional, representan una piedra en el zapato para visiones de poder hegemónicas y neoliberales, y no precisamente, por supuesto, por sus exotismos marginales.

Tal como se deduce de varios casos en los que hay confrontación de visiones, se presenta un proceso de re-distribución del poder, tanto local como regional y nacional, que genera grandes preocupaciones a las instancias gubernamentales y empresariales. Estas manifestaciones hacen parte de un proceso continental que se define y proyecta, entre otros, como: “pueblo movilizado como alternativa de poder”. Están en el centro del debate en este proyecto, las perspectivas que intentan pactar las relaciones a partir de la mirada del Estado nacional globalizado,

ya que no comparten el carácter de las relaciones que se establecen bajo este modelo y utilizan la cultura como estrategia de lucha por el control de las decisiones autoritarias sentadas en una sola cultura y autoridad política.

El movimiento indígena impone una legitimidad de hecho, por medio de acciones públicas, pero también a través de la difusión de un discurso ideológico y político que presta atención a los derechos de los pueblos antecesores al Estado. Ellos promueven la idea de ser quienes encarnan los fundamentos de la legitimidad, por lo que estos derechos propios polarizan, como parte de la postura y posibilidad de vivir un pluralismo jurídico de tipo igualitario, que ellos demandan necesario de valorar, entender y admitir por parte de la institucionalidad pública.

El entendimiento intercultural fundamental para la gobernabilidad requiere un modelo relacional que permita aceptar interpretaciones incomparables que corresponden a realidades sociales particulares, no necesariamente involucrables en diseños globales. El entendimiento intercultural parte de principios políticos e ideológicos debatidos y demandados frente a un Estado que debe transformarse mediante las políticas aplicadas, lo cual es un problema de principios, procedimientos y metas.

Como proyecto político unificado, “pueblo movilizado como alternativa de poder”, los pueblos indígenas batallan contra el impacto de la tentativa hegemónica de universalizar los derechos humanos; de imponerles ajustes al deber ser de sus derechos propios; de implantar procesos de individuación que son producto de las conversiones religiosas que desestructuran la integridad del sujeto colectivo; de los programas de cooperación internacional hegemónicos, que parten de paradigmas que se fijan y consolidan sin análisis del contexto, como por ejemplo, los programas de equidad de género o el logro económico mediante proyectos productivos, entre otros. Resisten otras intromisiones más peligrosas como la propiedad privada del agua o los páramos que estimulan la liberalización de los territorios colectivos, la regulación de los derechos propios acordes con el derecho estatal y los modos de hacer la política mediante los partidos políticos tradicionales. Mientras que el Estado maneja un discurso y unas prácticas orientadas a conservar lo propio, lo cual tiene valor, pero no suficiente, la acción política del

movimiento indígena desestabiliza los discursos y prácticas fundados en el hacer y en razones instrumentales.

Puede concluirse que los pueblos indígenas van más allá de la búsqueda de reconocimiento a sus expresiones diversas o de inclusión en los sistemas de salud, por ejemplo. Reclaman cambios profundos en toda la sociedad que aporten a la construcción de una propuesta de sociedad y de Estado alternativa, acrecentadora de los niveles de inclusión en la toma de decisiones mediante la incorporación de otras lógicas de vida que pulverizan la noción de unidad.

Los derroteros del movimiento indígena que se proyecta políticamente y que manifiesta en algunos casos divisiones y confrontación interna, también se presentan en términos de defensa de la distintividad y lo propio en los niveles interétnicos, interculturales, interlegales y de confrontación partidista. En la práctica, los pueblos se debaten en tutelas y sentencias, en manifestaciones públicas para dar a conocer sentidos y derroteros, en representación del colectivo frente a las instituciones públicas y privadas. En estas instituciones es donde se producen nuevas salidas que perfeccionan la oficialidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades indígenas y de sus pueblos, lo cual redunda en la institucionalización del poder jurisdiccional legítimo hacia adentro y hacia afuera.

AVANCES ESTRUCTURALES

Mediante sentencias de tutela se establece en Colombia que no todos los derechos humanos priman sobre el derecho humano a la diversidad. Por ejemplo, el derecho a la libertad de culto como derecho individual, no puede vulnerar el derecho del sujeto colectivo a tener su propia religión.

En este mismo sentido y a modo de ejemplo, sí es debido proceso un segundo juzgamiento y ampliación de la pena a un indígena embera que regresó de su comunidad después de ocho años de estar en la cárcel (enviado por la autoridad indígena), porque en el primer juzgamiento no se cumplieron los requisitos establecidos culturalmente. La autoridad indígena fue demandada por el propio embera por violar el derecho fundamental (y mínimo jurídico) al debido proceso. La Corte consideró que la autoridad sí había violado los principios y procedimientos

establecidos en el derecho Embera en detrimento de los familiares de la víctima, y definió como constitucional tanto el segundo juzgamiento como las consecuentes nuevas sanciones.

En un caso distinto, la Corte Constitucional definió que no es aplicable el derecho laboral colombiano y, por ello, no tiene un cabildo que pagarle prestaciones sociales a un trabajador indígena que cumplía el servicio comunitario obligatorio para todo comunero y que, como designado por la comunidad para desempeñar esas actividades comunitarias, estaba protegido por el colectivo para mantener como cualquier otro comunitario sus estándares de vida, gracias al aporte y soporte de su pueblo.

Finalmente, a partir de otras decisiones administrativas, las autoridades de los pueblos indígenas pueden dar en adopción un niño, llevar censos de nacimientos y de muerte, y dar permiso para que un menor de edad salga del país.

GOBERNABILIDAD: EL PARADIGMA DEL PLURALISMO JURÍDICO

Los acuerdos básicos entre las autoridades de los pueblos indígenas y la jurisdicción ordinaria permiten arreglos y “estabilizan” las relaciones cuando toman forma institucional, previsible y aceptada por las partes, lo que configura el “nuevo derecho en Colombia” que es un paradigma de la justicia.

La conformación de este paradigma, por cierto, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos de diversa naturaleza, pero lo que importa destacar aquí es que los conflictos y diferencias tienen un carácter más delimitado, en la medida que ocurren en el marco de acuerdos básicos. Esos pactos se han dado en tres niveles distintos: el nivel de las instituciones nacionales, el nivel de las autoridades con competencia jurisdiccional que operan localmente y el nivel jurisdiccional internacional.

Todo ello implica un conjunto básico de ideas, valores y percepciones, bien articulados mediante principios y reglas claras capaces de producir “legitimidad” para el régimen democrático que pretende ser incluyente. Asimismo podemos señalar que:

No siempre priman los derechos humanos sobre el derecho humano a la diferencia de los pueblos, en tanto sujetos colectivos de derecho.

El derecho a la vida, a la integridad del cuerpo, a no ser esclavizado y a un debido proceso, priman como derechos fundamentales, sobre el derecho a la diversidad.

El debido proceso no es la extensión del derecho positivo estatal, es el que para un pueblo determinado está definido como tal.

El cepto, el fuate, el destierro o desconocimiento son constitucionales.

Estas nuevas realidades es necesario estudiarlas a partir de casos y de la jurisprudencia. El paradigma del pluralismo jurídico será real, si los principios y procedimientos de los diferentes sistemas de derecho existentes se ven representados en los valores y en las diversas fórmulas para la toma de decisiones que animan las políticas públicas. Sin un acuerdo básico sobre un cúmulo de ideas y valores, que provienen de los pueblos indígenas, no es posible el proyecto de país previsto y consensuado en la constituyente. En el mediano y largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue amalgamar y resolver la convivencia de valores distintos arraigados.

Pese a los avances, se les siguen imponiendo a los indígenas relaciones de dominio, mediante leyes y medidas que los tocan directamente y que o no son acatadas, o son revertidas mediante sentencias de tutela nacionales o demandas internacionales a su favor, lo cual significa que se llega a estas medidas por inadecuadas relaciones con los indígenas que, en calidad de actores sociales, rechazan relaciones verticales, autoritarias e incoherentes con la política de reconocimiento vigente. Cuando estos hechos suceden, además de que los problemas no se resuelven, pues aflora el modelo opresor, la fuerza y el sometimiento, queda claro que poco importan las relaciones democráticas y liberales con estos actores sociales ahora insumisos.

Si la gobernabilidad democrática significa alcanzar apoyo y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos en las diferentes instancias, las autoridades de los pueblos indígenas internamente deben dar cuenta de sus actividades y de su accionar a través

de los distintos mecanismos propios (no necesariamente se rigen por los principios democráticos en estricto sentido) de quienes les demandan satisfacciones a sus necesidades, y también observar los controles respecto al modo adecuado o inadecuado de conducir el gobierno propio. El buen gobierno hacia adentro de los pueblos indígenas, significa, adicionalmente, un creciente control de los líderes y de las autoridades sobre la manera como se interactúa con la institucionalidad nacional (más allá de los principios culturales de justicia y honestidad) para consolidar los espacios que permitan a los comunitarios y pueblos el respeto a sus derechos y la participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas.

Los cimientos de la gobernabilidad en los pueblos indígenas se encuentran en la legalidad del ordenamiento de la vida social, de la tradición de respeto a los derroteros trazados por los mayores, de una justicia en procura de fortalecer al sujeto colectivo y del compromiso institucionalizado de proveer el buen vivir. El acento en la legitimidad es el ansia por la calidad de gobierno, por el mantenimiento de los derechos sociales fundamentales sentados en el bien común. Resulta así primordial la presencia de la comunidad que suma apoyos a las autoridades y que autoriza a los gobernadores delante de los delegados comunitarios a cumplir sus funciones y a formularles mandatos que deben ser acatados. Hay un estricto control institucional para que sean escuchados los reclamos y para que sean tramitados.

GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

La gobernabilidad ha de ser ante todo democrática. Logra un gobierno legitimidad si hay participación indígena en la toma de decisiones sobre el tipo de nación en la que se desea vivir. Este principio de participación es evidentemente un aporte cualificado de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, que trasciende el Convenio 169 de la OIT. Implica más responsabilidad de los indígenas con miras a interesarse en lo estatal, en lo público, en innovadores mecanismos de democracia participativa y control, que se expresan en la construcción de política pública en diferentes aspectos o campos.

Los pueblos indígenas como demandantes, las cortes como garantes del precepto constitucional, e intelectuales solidarios con los pueblos

indígenas, han trabajado duro en el fortalecimiento de estrategias que aseguren la gobernabilidad dentro de las comunidades y pueblos. Es decir, que se consigan respetar los derroteros de estos pueblos mediante principios y procedimientos institucionalizados con el fin de defender lo diverso y aumentar la gobernabilidad democrática.

Es importante señalar que estos procesos implican una significativa responsabilidad gubernamental como atributo del sistema político y del sistema de gobierno. No es simplemente la posibilidad de respuesta unidimensional que tiene un gobierno a las demandas de las sociedades indígenas, sino que el buen gobierno debe estar constituido por la visión misma de las demandas que se procesan y constituyen desde las autoridades y los comunitarios indígenas y sus líderes. No se trata de una política de respeto para no hacerles daño mediante los impactos de un proyecto determinado, sino que la política expresada en el derrotero de desarrollo de la nación, por ejemplo, debe incluir también el derrotero de desarrollo de los pueblos indígenas.³⁹ Realizar efectivamente este sentido profundo de la participación y de inclusión del otro distinto, manifiesta el grado de gobernabilidad para procesar y encausar los conflictos que se presentan entre sociedades, mediante el diálogo, el intercambio y la participación. El hecho de que una determinada medida pueda estimular explosiones sociales indígenas es una evidencia de que algo funciona muy mal en el plano de las relaciones sociales interculturales, como consecuencia de decisiones unilaterales.

El fortalecimiento de la gobernabilidad se sostiene con la organización, no sólo para formular ante las instancias gubernamentales nacionales, programas y proyectos, sino para expresar los principios del Estado democrático, social, de derecho, multicultural y pluriétnico contemporáneo. La institucionalidad dentro de los pueblos y la externa, se vinculan y retroalimentan. Sin embargo, aparecen demandas que el sistema político no sabe interpretar y ello ocurre en parte porque no

39. Expresa Raquel Yrigoyen: “Uno de los niveles de participación de los pueblos indígenas es la Consulta Previa que es el más conocido, pero es también el más débil, ya que en la Consulta es el Estado el que finalmente decide. Con el consentimiento que es una institución distinta, el Estado decide pero solamente puede decidir, con el consentimiento de los pueblos indígenas. Este nivel de participación de los pueblos aumenta en la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas”. Encuentro sobre “Consulta Previa: experiencias compartidas, lecciones aprendidas”. ANH/ICANH/RELAJU, Bogotá, Colombia, 2008.

se reconoce al interlocutor como competente, como si aún no hubiera cambios en el modelo de Estado a partir de 1991.

En el nivel intracomunitario, la gobernabilidad se manifiesta como la capacidad de las comunidades de incidir frente a las autoridades y líderes propios en las decisiones de beneficio común, aunque respetando la posibilidad que tienen estas autoridades de actuar de acuerdo con la competencia que les ha sido delegada y que podría, justificadamente, ser diferente de lo estipulado por las comunidades. Esta postura asciende en escala al gobierno nacional como ya se expresó. Como aclaración, es importante porque quienes gobiernan son los gobernantes, son quienes tienen que garantizar la gobernabilidad. Ellos personifican la legalidad, lo que desearon los mayores y la justicia, que es la convicción y el reconocimiento de que a ellos como gobernantes, efectivamente les corresponde el lugar que ocupan y que, además, encarnan auténticamente a los comunitarios por la calidad del procedimiento que se utilizó para acceder al cargo.

Si los indígenas como comunidades, frente a sus gobernantes, o los pueblos frente al gobierno nacional, quieren afirmar una gobernabilidad democrática, deberán establecer nuevas y fuertes relaciones de soporte y de consecución de objetivos comunes con otros actores de la sociedad y del sistema político. Aceptar y reconocer que la eficacia de sus demandas no depende sólo de la acción unilateral de sus gobernantes, sino de la capacidad de una interlocución seria y sistemática de las comunidades y pueblos, que posibilite ponderar programas y acciones. Es establecer el derrotero programático del que depende la gobernabilidad democrática. Para garantizarla, es imperioso que los propios gobernantes de las comunidades y pueblos puedan conseguir alianzas y uniones para que se asuman estas tareas.

Por estas razones uno de los aspectos esenciales para la gobernabilidad democrática es la calidad de los miembros de las diferentes sociedades envueltas en la política de reconocimiento que conocen más de derechos y de deberes, que están más abiertos a participar con otros, que facilitan la coherencia, la confianza y las pautas ineludibles para mejorar, material y espiritualmente, la sociedad. Esa es la capacidad que expresan las sociedades de abrirse para lograr que las interacciones sean positivas y que ayuden a superar problemas; pero “encerrarse”,

crear barreras, es también prudente, a veces, como mecanismo para resguardar posiciones. Los pueblos indígenas disponen de mayor gobernabilidad si implementan una adecuada capacidad de estabilidad y de cambio, toman las contribuciones de la sociedad externa críticamente y solamente asumen ofertas externas si pueden garantizar que fortalecen al sujeto colectivo en su etnicidad y su cultura.

La legitimidad no existe solamente con la autonomía en las acciones y actitudes de personas y autoridades concretas. Cuando hay pérdida de apoyo de los comunitarios se presenta una merma de la legitimidad. De igual forma, el apoyo a un gobierno, especialmente más allá de los que le apuntalaron para llegar a ser autoridad de gobierno, es muy probable que contribuya a reforzar la legitimidad. La capacidad de los sistemas de gobierno indígena de llevar a la práctica de la mejor manera las medidas que han sido decididas por las comunidades para ser implementadas, significa eficiencia. Esta capacidad de encontrar salidas a las cuestiones problematizadas políticamente, implica la correcta elección de los medios orientados al cumplimiento del fin demandado por el pueblo y, a la vez, a la satisfacción de las peticiones razonables y justas. Busca esta medida de gobierno la estabilidad del sistema social, que es la capacidad de regular los cambios, lo cual le permite mantenerse en el tiempo. Esta condición favorece la confianza y la cooperación entre los actores, ayudando a la conformación de un referente positivo de gobernabilidad.

Un cabildo que posee amplio apoyo respeta las reglas procedimentales de acceso a la justicia, formula los derroteros sociales esperados y ofrece el apoyo que la comunidad requiere. Ello significa que el aparato gubernamental se encuentra incentivado, por lo que, en consecuencia, la aplicación de la política y de los derroteros definidos como necesarios para satisfacer determinadas necesidades que se llevan a cabo se realiza de manera eficiente y el gobierno es estable.

Un gobierno indígena que es decisivo, dinámico, que puede llevar a la práctica las disposiciones que toma, es visto por la comunidad como más capaz de afrontar los problemas que se presentan y, por lo tanto, le presta apoyo. Esta eficiencia otorga experiencia y certeza de lo que se debe y puede hacer. La falta de eficiencia gubernamental genera resistencias que terminan por deteriorar fuertemente a la autoridad.

Un gobierno indígena que tiene claro lo que debe defender y es coherente políticamente, aumentará su legitimidad si mantiene los derroteros sin grandes cambios, de manera que los comunitarios puedan conocer y prever mejor cuál es el estilo y la orientación del liderazgo, pero ante todo, el modo como establece vínculos con el mundo externo. Los consensos entre los comunitarios y las autoridades de gobierno respecto a un núcleo básico de políticas mantenidas a lo largo del tiempo –tales como una formación económica determinada, un claro derrotero frente a las ideas desarrollistas, una determinada política de convivencia con otros grupos étnicos y no étnicos– permite sostener o no los esfuerzos del colectivo para mantenerse como un pueblo distinto. Este es el camino de una nación que se proyecta como unidad pero en la valoración de la existencia de culturas distintas.

CONCLUSIONES

Se puede consignar que el Estado nacional multicultural y pluriétnico se caracteriza actualmente por altos índices de insatisfacción para los pueblos indígenas por la debilidad institucional del sector público para garantizar la etnicidad y la cultura de los pueblos, muchas veces cuestionada como freno a la primacía de intereses individuales y sectoriales. Ello ha derivado en una profunda crítica por parte de las organizaciones sociales indígenas a las formas no constitucionales como se realizan las funciones bajo el modelo de organización institucional y administrativa del Estado actual.

Respecto de las interacciones entre los sistemas jurisdiccionales, se presentan aportes muy valiosos que manifiestan la posibilidad de entendimiento intercultural; lo importante y urgente es reflexionar sobre los contenidos profundos que se pueden registrar como avances al dotar a los jueces de ambas jurisdicciones de la capacidad de regulación y control de los conflictos en una sociedad multicultural y pluriétnica. Esta regulación consiste básicamente no solamente en la posibilidad de una racionalidad para llegar a acuerdos y para reintegrar la jerarquía de la autoridad legítima, sino emocionalmente para sentirse creador de un nuevo modo de vivir lo más plenamente humano que se expresa en la posibilidad de ser con otros.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, Gabriel y G. POWELL (1972). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- BRESSER, Luiz Carlos y Nuria CUNILL (1998). *Lo público no-estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Colombia (1997). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- MAYNTZ, Vic (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de governance”. *En: Instituciones y Desarrollo*, No. 7.
- O’DONELL, Guillermo (1998). “Accountability Horizontal”. *En: Ágora*, No. 8.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- SÁNCHEZ B., Esther (2004). *Justicia y Pueblos Indígenas de Colombia*. UNIJUS. Segunda edición. Bogotá.

Legitimidades “prácticas” y prácticas legítimas: relaciones entre actores armados y sociedades regionales en Colombia

INGRID JOHANNA BOLÍVAR⁴⁰

En este artículo persigo tres objetivos interrelacionados. Primero, participar de la discusión interdisciplinaria e intercultural sobre legitimidad del poder y gobernanza. Segundo, describir las formas y fuentes de legitimidad que construyen y a las que apelan los actores armados ilegales en sus interacciones concretas con grupos poblacionales específicos en la historia reciente de Colombia. Tercero, situar estas formas y fuentes de legitimidad en un mapa más amplio que recuerde las transformaciones históricas de la política y más específicamente aun, que recuerde que la legitimidad es una aspiración, un tipo de juicio y una forma de interpretar y de interrogar las relaciones de poder.

En el artículo utilizo distintos tipos de fuentes. Parto de los resultados de investigaciones realizadas en distintas regiones de Colombia por parte del grupo de investigación de violencia política y formación del Estado del Cinep,⁴¹ utilizo también literatura histórica y teórica sobre legitimidad y orden político y reviso materiales que yo misma había publicado previamente. Además he incluido como fuentes las preguntas y comentarios que mi trabajo suscitó en el seminario latinoamericano sobre Legitimidad convocado por el IRG⁴² y realizado en Lima, a mediados de febrero de 2009.

40. Profesora del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes (Bogotá-Colombia). Integrante del Grupo de Investigación de Violencia Política y Formación del Estado de CINEP. Agradezco a Thomas Mouriès sus comentarios sobre el texto y su paciencia para editarlo.

41. Centro de Investigación y Educación Popular. <<http://www.cinep.org.co>>.

42. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG). <<http://www.institut-gouvernance.org>>.

He organizado el documento en cinco secciones. La primera identifica algunos hábitos de pensamiento sobre legitimidad, poder y acción armada. Las secciones dos, tres y cuatro reconstruyen problemáticas específicas de la interacción entre actores armados y sociedades regionales en Colombia. En la quinta y última sección discuto algunos rasgos de la perspectiva conceptual que he ido acuñando y termino con una referencia puntual sobre interculturalidad e interdisciplinariedad en el estudio de las formas de legitimidad y de gobernanza.

HÁBITOS DE PENSAMIENTO SOBRE LEGITIMIDAD, PODER Y ACCIÓN ARMADA

Con frecuencia preguntar por la legitimidad de una específica forma de poder nos lleva a cuestionar si determinadas acciones o prácticas políticas se ajustan o no a las expectativas, las convicciones, los anhelos o las normas que grupos concretos tienen o han tenido. Se habla con frecuencia de que ciertos poderes no son legítimos porque no se fundamentan en tales expectativas o valores comunes o peor aún porque imponen sus mandatos a través de la fuerza física o, en otros casos, a través de la presión económica. Suele hablarse entonces de la poca “legitimidad” que tienen los procedimientos democráticos en algunos países de América Latina, suele lamentarse que amplios grupos poblacionales no le den legitimidad a las instituciones cívicas sino que permanezcan “amarrados” a otras formas de legitimidad que se perciben como más “tradicionales” o “culturales”. De acuerdo con estos hábitos de pensamiento sobre las formas de legitimidad del poder habría varios tipos de legitimidad que se expresan como orientaciones políticas más o menos conscientes por parte de los actores sociales concretos y los harían apoyar o no medidas o determinaciones políticas de otros actores. Se habla entonces de la legitimidad de los gobernantes gracias a que han sido popularmente electos, o de la legitimidad de las nuevas constituciones porque son el resultado de procesos de participación política bastante amplios. Se habla también de la legitimidad o el consentimiento que pueden despertar autoridades “culturales” religiosas o indígenas gracias a la cultura y la tradición compartidas y finalmente se denuncian aquellas acciones que un gobernante u otro determinado actor trata de imponer con intimidación. En todos los casos la alusión

a la legitimidad nos hace poner la atención en las fuentes del “consentimiento”, en aquello que suscita la “adhesión” que determinados grupos conceden o rinden a las acciones de quienes dirigen, regulan u orientan una sociedad.

Esos hábitos de pensamiento están bastante extendidos entre distintos grupos poblacionales y son, de alguna manera, constitutivos de la imaginación política contemporánea. Imaginación que, además de enfatizar el “consenso” tiende a lamentar la distinción entre “lo “legítimo” y lo “legal”. Reseño en este nivel de generalidad algunos de los hábitos de pensamiento sobre legitimidad y poder, porque así tienden a existir en nuestras conversaciones más desprevenidas y porque tienden a limitar nuestra capacidad para analizar distintos tipos de relaciones políticas. En efecto, desde perspectivas que amarran legitimidad y consentimiento, o que anhelan la coincidencia entre lo legítimo y lo legal, poco puede comprenderse de las relaciones políticas entre actores armados y sociedades regionales en el conflicto armado colombiano.

Precisamente, en el debate público colombiano es frecuente escuchar formulaciones que recalcan la ilegitimidad de la acción armada por recurrir a la violencia o por carecer de formulaciones ideológicas, de ideales que sustenten la lucha. En el primer caso está en juego la idea liberal de que las relaciones políticas deben desprenderse del consentimiento y deben excluir la coerción física. En el segundo caso, esta idea es parcialmente matizada con el supuesto de que ciertos ideales –de comunismo, socialismo o reforma política– sustentaron en el pasado el uso de la violencia pero ya no tienen más acogida o pertinencia histórica dada la crisis mundial del socialismo y el triunfo de la democracia.

Estas posiciones políticas y analíticas contrastan con el conocimiento y la experiencia de algunos científicos sociales y aún de los propios pobladores colombianos acerca de la historia de los actores armados ilegales y sus relaciones con las sociedades locales. De hecho, gran parte de la literatura especializada sobre el conflicto armado colombiano y de los materiales recogidos en los procesos de “formación política” desarrollados por investigadores de Cinep y de otras organizaciones sociales, muestra que los actores de la confrontación cuentan con grados variables de legitimidad. Grupos de guerrilla, de autodefensa y de paramilitares han tenido y aun hoy tienen grados diferenciables de

legitimidad según el tipo de sociedad regional en el que se insertan o actúan, el momento histórico particular en que se produce esa relación y según las posibilidades concretas de articulación entre necesidades y expectativas de grupos específicos de pobladores y recursos y capacidades de las organizaciones armadas.

En lo que sigue describo algunas de las pautas básicas de relación entre actores armados y sociedades regionales en Colombia en distintos períodos y contextos geográficos.⁴³ Insisto en que para comprender la configuración de esas relaciones políticas necesitamos:

- Primero, aflojar los lazos entre legitimidad y “consentimiento” o legitimidad y “consenso”;
- Segundo, reconocer que las relaciones políticas tienen lugar en una “morada material” específica. Las relaciones políticas se construyen en condiciones estructuradas y en ese sentido, actores armados y pobladores se encuentran y se relacionan de maneras que no dependen totalmente de sus específicas orientaciones ideológicas;
- Tercero, mover nuestra atención de las fuentes de legitimidad hacia los procesos de legitimación y sus específicas formas de funcionamiento en distintos niveles territoriales.

LA LEGITIMIDAD DE LAS FARC-EP:⁴⁴ HISTORIA COMPARTIDA, ESCALA LOCAL, BÚSQUEDA DE RESPETABILIDAD

En Colombia es difícil hablar de la legitimidad de las Farc-Ep. El derrumbe del socialismo en Europa del Este, la relación del grupo guerrillero con la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito, los fracasados procesos de paz, los secuestros y otros actos de violencia perpetrados por el grupo y la distancia social, geográfica, y “cultural” entre guerrilla y amplios grupos sociales, son algunos de los factores llamados a probar la “falta de legitimidad” del grupo. Las alocuciones presidenciales de Alvaro Uribe en los últimos años se orientan también en esa dirección y se refieren al grupo de guerrilla sólo como

43. Me apoyo fundamentalmente en el libro de González, Bolívar y Vásquez (2003). Ese libro hace una extensa revisión bibliográfica de la literatura sobre conflicto armado, actores armados, conflicto agrario, entre otros temas y los sitúa en una mirada de largo plazo sobre historia de Colombia.

44. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, creadas en 1964.

“narcoterroristas”. Aunque no se puede negar el momento de verdad de muchos de estos señalamientos, tampoco se puede ignorar que ese grupo guerrillero contó y en algunas zonas de reciente poblamiento⁴⁵ cuenta con importantes grados de legitimidad y aceptación social.

Varias investigaciones muestran que la legitimidad del grupo guerrillero se ha tejido en procesos particulares de ocupación de las fronteras agrícolas, de creación de nuevas sociedades locales, de resistencia común ante formas organizadas de violencia y de búsqueda colectiva de inclusión política y económica. Las Farc-ep, como grupo armado, acompañó y defendió los procesos de colonización de territorios que hasta ese momento eran registrados por el Estado como baldíos o sin dueños claramente conocidos. En estas sociedades localizadas principalmente en el sur-oriente de Colombia y en zonas intra cordilleranas, la guerrilla favoreció un proceso de ocupación territorial que se ha llamado de “colonización armada” y que dio origen a la constitución de un “campesinado ilícito”.⁴⁶ Término que precisamente enfatiza el lazo entre campesinos y grupo armado en la colonización, explotación e “incorporación” de unos territorios al Estado nacional.

En estas sociedades, los campesinos concedieron y, en algunos casos, aún hoy conceden legitimidad a la acción guerrillera no porque compartan con ella los postulados de la acción revolucionaria o el sueño marxista leninista de abolición del Estado. Grupos específicos de pobladores apoyaron y legitimaron innumerables acciones guerrilleras porque la organización armada denunció la exclusión económica y política de los campesinos, apoyó sus demandas y movilizaciones y porque asumió funciones de regulación política local (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

Varios estudios muestran, por ejemplo, que en estas zonas los grupos de guerrilla regularon la explotación de recursos naturales, organizaron los asentamientos, distribuyeron responsabilidades económicas

45. En el contexto colombiano hablar de poblamiento reciente es hablar de asentamientos construidos a lo largo de los años 40, 50 y 60. Colombia es aún hoy un país con varias fronteras agrícolas abiertas y cerradas. Los grupos armados tienen estrechas relaciones con los problemas sociopolíticos y económicos de esas fronteras, no tanto o no sólo por “vocación ideológica”, como por “coincidencia histórica”.

46. Una presentación de este término, acuñado y discutido por varios científicos sociales colombianos, puede leerse en la ficha de Torres (2008).

entre los nuevos pobladores, resolvieron disputas territoriales, entre otras funciones. La estrecha vinculación del grupo de guerrilla con estas sociedades locales de reciente poblamiento en los años sesenta y setenta hizo que estas zonas fueran clasificadas como zonas “históricas” de la guerrilla y que en ellas el grupo armado se estableciera como red de poder. Por esa vía, la guerrilla participó activamente en la definición de jerarquías y preeminencias políticas locales. Para que esta descripción del papel de la guerrilla en el establecimiento de formas locales de poder político quede más clara, conviene recordar que el Estado colombiano tiene una “presencia diferenciada” en las regiones. En efecto, en el territorio de Colombia pueden diferenciarse en el tiempo varios tipos de presencia estatal. En una regiones, el Estado hace presencia a través de su agentes especializados, sus burócratas. En otras zonas, el Estado negocia o delega la dominación política en redes de poder local preestablecidas y en otras zonas, el Estado, redes incipientes de poder y actores armados disputan precisamente el establecimiento del dominio político. La diferenciación entre estas zonas va cambiando con el tiempo así como el papel que Estado, redes de poder y actores armados juegan allí (González, Bolívar y Vásquez, 2003; González y Otero, 2006). De ahí que sea necesario situar las preguntas por la legitimidad de los actores armados, y en este caso concreto de las Farc-Ep, en un mapa que recuerde la desigual incorporación de territorios y de sectores sociales a la dominación estatal.

En efecto, la creación de la guerrilla de las Farc está estrechamente conectada con la radicalización política de sectores campesinos que fueron “abandonados” por las dirigencias bipartidistas liberales durante el periodo de la llamada Violencia (1948-1964). Durante esos años, intensos conflictos intra e interpartidistas, entre los partidos tradicionales colombianos, el Liberal y el Conservador, expulsaron importantes grupos poblacionales de las zonas de antiguo poblamiento y presionaron la colonización y la ocupación de fronteras agrarias abiertas en distintas regiones del país (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

La investigación social ha mostrado que precisamente, en las regiones donde llegaron los campesinos que huían de la confrontación bipartidista de los cincuenta, nacen y se consolidan los grupos de guerrilla que van a acudir al comunismo para denunciar la exclusión política.

Resalta aquí la expresión “acudir al comunismo para denunciar la exclusión política”. En otra investigación he mostrado que la guerrilla tiende a utilizar lenguajes políticos ideologizados del comunismo y el socialismo para asegurarse cierta respetabilidad en los auditorios urbanos. Sin embargo, ese mismo lenguaje altamente ideologizado está siempre salpicado de demandas campesinas que no suelen ser leídas como demandas políticas (Bolívar, 2006b).

Ahora bien, lo importante aquí es comprender que la legitimidad de Farc-Ep, y de varias de sus disímiles prácticas, no proviene tanto de la ideología invocada por el grupo, como de la coincidencia histórica y espacial de la conformación de la guerrilla, la colonización campesina de amplios territorios, la queja contra la exclusión política bipartidista y el anhelo de integración al Estado.

En el caso de estas sociedades de reciente colonización y del lapso histórico que se extiende desde la fundación de estos poblados hasta la cristalización de una estructura de dominio político más o menos estable, la legitimidad de la guerrilla depende de la afinidad práctica, funcional, entre sus estrategias y ofertas (control de la vida local) y los intereses de los campesinos recientemente establecidos. Por supuesto la duración de este proceso cambia en cada caso. Sin embargo, en todos, termina cuando la nueva sociedad de colonizadores empieza a carecer de nuevos terrenos que aseguren la movilidad social o cuando el crecimiento y el desarrollo del poblado exigen mayores relaciones con los centros políticos y económicos vecinos.⁴⁷

Se inicia en estos momentos otra etapa de las relaciones entre guerrilla y sociedades campesinas de colonización. En esta etapa, quienes han emergido como sectores dominantes entre los colonizadores, y que antes estaban estrechamente ligados al ordenamiento guerrillero,

47. Varios estudios regionales han mostrado patrones de este tipo. Las sociedades de reciente colonización donde hay varias oportunidades de ascenso, donde varias labores se acometen de manera colectiva y donde la guerrilla se ve impelida a asumir funciones de regulación local se van transformando en sociedades de creciente diferenciación. Sociedades locales donde fundadores y recién llegados van diferenciándose, donde el comercio intralocal o intrarregional empieza a desbordar las formas de regulación local previas. En esas condiciones se va produciendo una paulatina pero certera separación entre formas de poder local y grupo de guerrilla. En esta clave pueden leerse los estudios sobre sur de Bolívar, parte del Meta, Magdalena Medio, entre otras zonas. La conceptualización implícita aquí puede verse en González, Bolívar y Vásquez, (2003) y en Vásquez (2006). Ver también Ramírez (2001) y Gutierrez y Barón (2006).

comienzan a rechazarlo. Y lo hacen no porque su ideología se haya transformado, sino por cuanto la presencia guerrillera les impide una mayor articulación con las ciudades o los centros políticos regionales hacia donde los negocios, la vida política y las expectativas sociales empiezan a orientarse.

La evidencia muestra que el grado de desarrollo y de crecimiento económico de las sociedades de reciente colonización las va alejando progresivamente de la influencia y la afinidad con las guerrillas. El investigador Teófilo Vásquez (2006) muestra precisamente cómo las condiciones “estructurales” de las sociedades regionales son las que definen qué tipo de agenda política se impone. En sociedades con fronteras agrícolas abiertas y de reciente fundación tiene legitimidad una agenda de contestación social típica de los grupos de guerrilla. En cambio, en las sociedades donde se han sedimentado formas monetarias de jerarquización social y donde el desarrollo económico involucra el afianzamiento de relaciones comerciales y políticas con poblados vecinos, se cierra el campo político para la agenda de la guerrilla. Y al mismo tiempo, se empieza a abrir el espacio para la agenda de orden y restauración de otro tipo de grupos armados.

La guerrilla construyó esta legitimidad “práctica” en las sociedades de reciente colonización y asentamiento gracias precisamente a la afinidad entre su agenda y los “rasgos estructurales” de esas sociedades. La referencia a los rasgos estructurales aquí alude a grados de diferenciación e interdependencia social, grados de monetarización de la economía, posibilidades de cultivo y comercialización de productos agrícolas, existencia o no de carreteras y caminos que articularan los nuevos poblados con las capitales o pueblos vecinos, entre otras cosas.

En otros casos, la guerrilla no acompañó los procesos de colonización de nuevos territorios pero también logró construir grados de legitimidad. En estos casos, la guerrilla compartió con sectores rurales específicos un discurso y/o unas estrategias de acción política concretas. Así por ejemplo se ha estudiado cómo la guerrilla organizó o favoreció la organización de trabajadores rurales, presionó la creación de espacios de reunión, definió asesores, proyectó agendas políticas y con eso, participó en la formación de gremios campesinos, sindicatos de trabaja-

dores agrarios y organizaciones de colonos como actores políticos.⁴⁸ En estos casos, no existe un lazo tan estrecho entre guerrilla y conformación de las sociedades locales. Más bien, la relación es entre organización armada y formas de organización social. Ambas intercambian recursos ideológicos (discursos, demandas), y materiales (población, recursos). Si en el caso anterior la guerrilla regulaba algunas actividades de los colonizadores, en este caso la guerrilla participaba activamente de la constitución de sindicatos y organizaciones campesinas. Defendía tales organizaciones de las oleadas de violencia y respaldaba sus demandas a través del bloqueo de carreteras y otras formas de protesta.⁴⁹ En este caso la legitimidad de la acción guerrillera se alimenta de recursos ideológicos con los que la guerrilla reinscribe la lucha política de sectores sociales concretos en debates políticos más amplios, sobre justicia social y exclusión política, por ejemplo. Pero también, tal legitimidad se apoya en la capacidad de respaldo o de intimidación del grupo armado. El balance sobre los resultados de estas relaciones está por hacerse.

Por ahora podemos subrayar que en la relación entre sociedades o sectores locales y guerrilla en distintos momentos históricos coexisten varias fuentes de legitimidad: la capacidad de la guerrilla para gestionar y resolver problemas prácticos de una sociedad local de reciente asentamiento, la historia de abandono y de lucha por la inclusión como lucha compartida y la necesidad de ganar respetabilidad política en el contexto nacional.

En efecto, otra fuente de legitimidad de la guerrilla está relacionada con la capacidad organizativa y discursiva de la guerrilla para respaldar y proyectar a otros niveles políticos las demandas e iniciativas de protesta de organizaciones sociales determinadas.⁵⁰

48. En esta clave puede leerse la experiencia política de las Farc-Ep en Uraba con trabajadores bananeros y en regiones del Magdalena Medio con algunas asociaciones campesinas.

49. En esta dirección se orientan los resultados de la investigación colectiva sobre las relaciones entre conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio (Varios autores, 2005).

50. El libro de María Clemencia Ramírez sobre las marchas de los campesinos cocaleros de 1996 en el sur de Colombia da importantes elementos en este punto (2001).

LEGITIMIDAD DE LAS AUTODEFENSAS: PROGRESO ECONÓMICO, ARTICULACIÓN INTRA-REGIONAL Y DERECHO A HACER POLÍTICA

La legitimidad política de los grupos de autodefensa o paramilitares⁵¹ tiene algunas semejanzas con las fuentes de legitimidad de la guerrilla. En ambos casos la discusión sobre la orientación ideológica del grupo y sobre si son o no de izquierda o derecha, ha retrasado la comprensión de las relaciones donde actores armados construyen su legitimidad.

Los grupos de autodefensa derivan su legitimidad de varias y disímiles formas de acción. En unos casos, los grupos de autodefensa expresan o recogen el interés de redes políticas recientemente afianzadas por conectarse o articularse con los centros de poder local y regional. Varias investigaciones muestran que la afinidad de la guerrilla con las sociedades de reciente colonización y con incipientes clases políticas, se va resquebrajando cuando estas últimas necesitan, para consolidarse como clases políticas y como sectores dominantes en el nivel local y subregional, proyectarse hacia las capitales y los centros de poder regional (Vásquez, 2003; Bolívar, 2003). La antigua alianza de la guerrilla con las familias destacadas en los procesos de colonización se rompe. Esas familias de fundadores, convertidas ahora en redes de comerciantes, funcionarios públicos y prestantes actores locales son quienes favorecen la constitución o la introducción de grupos de autodefensa. A través de esas autodefensas, se pretende limitar la influencia guerrillera en la localidad y favorecer la articulación entre las sociedades locales y los centros políticos y económicos vecinos. Los anhelos de desarrollo económico y de mayor conexión intrarregional e interregional defendidos

51. AUC significa Autodefensas Unidas de Colombia, fueron constituidas como organización a mediados de los años 90 aún cuando recogen grupos de muy distinto origen regional e histórico. En Colombia hay un intenso debate político e intelectual sobre la denominación de ciertos grupos armados ilegales como “paramilitares” o como “autodefensa”. Ambos usos son bastante extendidos. El primero denuncia las relaciones variables pero permanentes de estos grupos con la Fuerza Pública y otras agencias estatales, la segunda denominación recalca el carácter local de los grupos y el hecho de que nacieron para “defenderse” de las amenazas guerrilleras. En cualquiera de los dos casos, se trata de un amplio abanico de agrupaciones armadas más o menos ligadas a poderes locales establecidos y encargadas de reestablecer el “orden” y realizar guerra contrainsurgente. El grado de importancia de las ideologías de derecha es variable, así como el grado de relación con los grupos narcotraficantes. Para los propósitos del artículo interesa recalcar que estos matices están relacionados con la trayectoria histórica y regional de los grupos y que de allí deriva, precisamente, su legitimidad.

por grupos sociales concretos en las localidades contribuyen a dar legitimidad a las autodefensas. Ellas son vistas como más capaces de traer “desarrollo” y “progreso” a los municipios.

En otras regiones, los grupos de autodefensa derivan su legitimidad de la tarea de restauración del orden político y social previo en contra de lo que perciben como radicalización política o abuso de poder de parte de la guerrilla y de sectores afines a ella. Atrás veíamos cómo la guerrilla aportó recursos discursivos y estrategias de acción política a sindicatos y sectores sociales ligados con el conflicto agrario. Aquí tenemos que las autodefensas desprenden su legitimidad, precisamente, de la afinidad con sectores políticos y económicos que viven como amenazante, peligrosa o simplemente poco adecuada, la extensión de esos discursos y prácticas “subversivas” entre otros sectores sociales. En este punto tenemos que tener mucho cuidado. Algunas investigaciones regionales han mostrado que comerciantes, hacendados y redes de poder local “traen”, patrocinan o legitiman la acción de las autodefensas como forma de resolver conflictos locales altamente politizados. Conflictos relacionados con el papel de la agricultura y de las formas de producción agropecuaria en el desarrollo económico nacional. Cierto. Sin embargo, los grupos de autodefensa también ganan legitimidad entre amplios sectores sociales regionales que empiezan a ver cómo las agendas de contestación de la guerrilla y sus formas de operación política no favorecen el desarrollo económico de la localidad, la articulación política con las ciudades vecinas o siquiera el mejoramiento de las condiciones personales de vida (González, Bolívar, Vásquez, 2003; Varios autores, 2003).

En este punto se abre un ambiguo campo de contienda por la legitimidad política. Algunos grupos de Autodefensa reaccionan contra la acción depredatoria y extractiva de las guerrillas (apropiación de recursos, extorsión, robo de ganado...), otros contra la extensión de un lenguaje de lucha política, derechos y obligaciones del Estado entre sectores sociales que antes se acomodaban a las condiciones de juego impuestas por los grupos dominantes. Si la guerrilla aportó elementos discursivos y organizativos a sectores sociales “inexpertos” y “subalternos” en la política colombiana, los grupos de autodefensa han operado como restauradores de un orden político específico. Orden en el que

ciertos grupos tienen derecho a hacer política y a representar al Estado en los niveles locales.⁵²

LEGITIMIDADES “PRÁCTICAS” Y USO DE LA VIOLENCIA EN EL CONTINUUM DE RELACIONES POLÍTICAS

Guerrilla y autodefensa derivan gran parte de su legitimidad del entronque, de la afinidad, que son capaces de establecer y de sostener con las necesidades y las aspiraciones de sectores sociales concretos en condiciones y períodos determinados. La revisión de las historias de ambos grupos y de sus conexiones con las sociedades regionales muestra que el “consentimiento ideológico” o la legitimidad que se desprende de un proyecto formulado en términos de principios o ideología tiene un papel limitado. Las guerrillas tienden a formular sus aspiraciones políticas en términos ideológicos, pero su legitimidad se desprende de la posibilidad de usar esas formulaciones en luchas concretas por reordenar la vida local. En ambos casos, la legitimidad se desprende de la utilidad, de la coincidencia entre las formas de operar de los grupos armados y las necesidades de grupos sociales específicos en determinadas localidades. Se trata de legitimidades prácticas, operativas, concretas y cambiantes. Legitimidades que se acreditan en la acción efectiva y no tanto en la explicación o comunión con unos principios. Se trata de legitimidades en órdenes políticos locales que se transforman de manera vertiginosa y en donde la conexión con otras escalas de poder, regional y nacional, está siendo siempre disputada. Este punto es importante. Adelante retomó este punto sobre “escala” de las formas de legitimidad de los actores armados. Por ahora y para que se comprenda bien lo que hasta aquí he señalado necesito hacer énfasis en varias cuestiones. Primero, tanto los grupos armados de guerrilla como los de autodefensa despliegan un amplio abanico de acciones. En ese abanico de acciones las prácticas violentas ocupan un papel importante, pero de ninguna manera agotan el repertorio de las relaciones entre actores armados y sociedades regionales. Por supuesto, los grupos de guerrilla “ofrecen”

52. En mi investigación sobre discursos emocionales de las Farc Ep y de las AUC describo con detalle algunos de estos contrastes. En esa investigación y apoyada en investigaciones de Norbert Elias sobre las exigencias emocionales de la democracia, muestro la centralidad que tienen el “derecho a hacer política” y a “representar al Estado” en la forma como líderes de las autodefensas ven su organización armada (Bolívar, 2006).

a las poblaciones un “repertorio” comparativamente más amplio de tareas locales. Como decía arriba, los grupos de guerrilla se ven abocados a asumir funciones de policía y de regulación local que las poblaciones les piden o les “recomiendan”. Por supuesto que ellos también incurren en acciones violentas, usan la coerción para respaldar algunas de sus medidas, asesinan detractores, intimidan rivales, etc. Pero, de cualquier manera, la acción violenta no agota el espectro de acciones en que ellos se ven implicados y, por eso mismo, la legitimidad de su poder tiene que situarse en el abanico amplio de tareas que ellos realizan para las sociedades regionales.

Algo un poco distinto pasa con los grupos de autodefensa. Tanto su llegada a las poblaciones, como su proyecto de derrota de los grupos guerrilleros implica un ejercicio de la violencia física bastante intenso. En Colombia, los grupos de autodefensa han sido los principales responsables de masacres, desplazamientos forzados y otros tipos de violencia contra la población civil. Sin embargo, ellos también llevan a cabo “operaciones”, acciones que no se agotan en la acción violenta y que traen “orden” y “progreso” a sectores sociales concretos de determinadas localidades. Tenemos entonces la necesidad de precisar que la legitimidad de los actores armados proviene del encuentro, de la afinidad entre algunas funciones que ellos promueven y las necesidades o expectativas de grupos locales concretos. Los actores armados no incurren sólo en actos violentos sino que, como cualquier forma de asociación política, participan de un continuo de relaciones y de medios para establecer su dominio. El uso de la coerción física no es el único medio que tienen para relacionarse con las poblaciones y para construir su legitimidad.

El otro punto concreto que es necesario enfatizar tiene que ver con la escala y el momento de las relaciones políticas entre sociedad local y actor armado. Vimos arriba que la guerrilla tiende a ser más legítima en las escalas comunitarias y locales de interacción política y en los momentos o períodos de establecimiento de una nueva sociedad de colonos en las conflictivas fronteras del país. Por su parte, los grupos de autodefensa se tornan más legítimos en sociedades locales que crecen, que buscan cómo conectarse económica y políticamente con los centros de poder regional. Las fuentes de legitimidad de uno y otro actor están por eso circunscritas a sus respectivas escalas de operación. Aunque

la guerrilla de las Farc Ep es una organización nacional su legitimidad opera en esferas altamente localizadas y casi comunitarias. Por su parte, las autodefensas gozan de una legitimidad que tiende a desbordar los contextos locales y comunitarios y que se apoya en circuitos y conexiones intrarregionales.

Estos puntos profundizan los señalamientos que había hecho antes. Nuestro interés por la legitimidad de las fuentes de poder debe llevarnos no tanto a ver si los actores cuentan o no con el “consentimiento ideológico” de los pobladores locales, sino más bien a reconstruir las formas de interacción que atan actores armados y grupos sociales concretos. Interacción que, además, está estructurada por determinados constreñimientos históricos, materiales y de escala.

Desde esta perspectiva, prácticas legítimas serán aquellas que permitan y actualicen el encuentro entre aspiraciones, anhelos y temores de los actores, con estructuras sociales que les permiten realizar o al menos perseguir tales aspiraciones. Así por ejemplo, la guerrilla conquistó legitimidad regulando el acceso local a los “recursos naturales” de la frontera agrícola. Por su parte, los grupos de autodefensa contaron con importantes grados de legitimidad en sociedades locales porque facilitaron el acceso por carretera a las principales ciudades cercanas y fortalecieron el comercio en la localidad. A través de esas actividades “concretas”, “prácticas”, “materiales” y difícilmente clasificadas como “políticas”, las dos organizaciones gestionaron y actualizaron anhelos locales de “desarrollo”.

Así las cosas insisto en que los actores armados se vuelven legítimos en una región determinada no por sus programas ideológicos, sino por la forma en que lo que hacen resuena, resuelve, potencia, reencuadra reivindicaciones, necesidades o deseos de grupos concretos.⁵³ Hago énfasis en estos puntos, porque cuando decimos que los actores armados ya no tienen legitimidad o que la “gente” los sigue “sólo por pragmatismo” estamos ignorando los constreñimientos concretos en que transcurren sus relaciones políticas. No quisiera oponer la adhesión

53. Retomo en este punto la insistencia del sociólogo Charles Tilly sobre la necesidad de diferenciar mecanismos ambientales, relacionales y cognitivos en el análisis de procesos políticos (2008). Cuando la legitimidad se trata sólo en términos de “adhesión ideológica” se le convierte en mecanismo cognitivo y no se ve hasta que punto esta conectada y estructurada por mecanismos relacionales.

por pragmatismo a una adhesión por ideología. Más bien, mi trabajo insiste en la importancia de analizar “prácticas que se tornan legítimas” dada su capacidad de resolver problemas específicos. Desde esta perspectiva, la conveniencia de una práctica social, su utilidad o adecuación de cara a las necesidades, expectativas o anhelos de grupos específicos en contextos determinados, cuenta como fuente de legitimidad para un determinado tipo de poder.

Ahora bien, el interés por recalcar la importancia política y analítica de la “adecuación práctica” como fuente de legitimidad me ha exigido revisar y precisar varias cuestiones conceptuales que expongo en la siguiente sección.

PENSAMIENTO DICOTÓMICO, RACIONALISMO EN POLÍTICA Y LA IMPORTANCIA DE PENSAR HISTÓRICAMENTE

Cuando hice referencia a los hábitos de pensamiento sobre legitimidad y poder, mencioné el hecho de que la imaginación política contemporánea anhela la coincidencia entre lo “legal” y lo “legítimo”. Investigadores de la historia de la política moderna han mostrado que es el pensamiento político racionalista y liberal el que nos ha inculcado tal aspiración. Desde esa corriente de pensamiento, y a riesgo de simplificar, se supone que lo legal, aquello consagrado mediante el derecho positivo y construido por medio de procedimientos de racionalización y discusión más o menos publicitados y pautados se convierte en lo “legítimo”. La añorada coincidencia entre lo legal y lo legítimo reflejaría las capacidades humanas para dilucidar y acordar mediante el pensamiento racional y mediante la deliberación aquellas formas de relación social, aquellas normas que el grupo comparte, respalda y por las cuales decide regirse.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu (2000, 2005) ha comentado estas ideas. En sus trabajos, Bourdieu denuncia el modelo cognitivo simplista e intelectualista que permanece agazapado en nuestra comprensión de las relaciones políticas. Modelo de análisis político que nos hace “juzgar” una relación política según se haya producido gracias al “consenso” que ciertos actores dan a las razones o formulaciones ideológicas que otros esgrimen o según sea consecuencia de la coerción y la intimidación por unas fuerzas físicas. De acuerdo con este autor, al pensar en estos términos los vínculos políticos estamos simplificando y

desfigurando los procesos que le permiten al orden social traducirse y encarnarse en las estructuras cognitivas de aquellos quienes, sólo porque permanentemente son conminados a obedecer y ya saben reconocer tales llamados, se convierten en actores.⁵⁴

En este punto, el mismo Bourdieu (2000) llama la atención sobre lo que él considera la ilusión “intelectualista”. Esto es, la idea de que basta darse cuenta de algo, “tomar consciencia” para cambiarlo, para introducir las transformaciones del caso. ¿A que viene toda esta discusión en nuestro debate sobre fuentes de legitimidad del poder?

Pues bien, traigo aquí estos problemas por tres cuestiones fundamentales.

Primero, porque como dije antes, con frecuencia al hablar de legitimidad del poder tendemos a hacer énfasis en los actores, en las “razones” que ellos esgrimen para imponer una acción o para explicar su “obediencia”, su “consentimiento” o su rechazo a otra. De esta forma, el cuestionamiento sobre la legitimidad de un poder tiende a tener un tufillo “subjetivista”, tiende a agotarse en lo que “consideran los actores”. Las elaboraciones conceptuales de los actores sociales y sus formulaciones ideológicas, que por lo demás reconozco como fundamentales en el estudio de la política moderna, tienden entonces a ocupar todo el espacio analítico de la legitimidad. Y con eso paso a otro punto.

Segundo, porque cuando el análisis de las fuentes de la legitimidad del poder se circunscribe y se agota en la comprensión que los actores tienen de las prácticas políticas, se dejan de estudiar la producción del consentimiento y de la obediencia política como procesos sociales estructurados, determinados material e históricamente por condicionamientos y formas de relación que desbordan los propósitos de los actores. Por supuesto que consentimiento y obediencia tampoco pueden ser comprendidos sin atender a lo que los actores declaran como valioso, necesario y/o “legítimo”. Sin embargo, una cosa es lo que ellos declaran y que han aprendido a declarar y a desear en medio de determinadas prácticas de socialización, y otra cosa lo que efectivamente se afianza como legítimo en las relaciones sociales.

54. Bourdieu se ocupa de este problema en varios de sus trabajos. Una discusión detallada se puede leer en Bourdieu (1995).

Aclaro un poco más esta cuestión. En el análisis de las fuentes de legitimidad del poder necesitamos atender y diferenciar las “razones” y “los razonamientos de los actores” acerca de lo que ellos consideran legítimo o no legítimo. Cierto. Pero también necesitamos identificar y describir las prácticas en las que esos actores intervienen, se ven envueltos, se forman como actores y sobre las cuales ellos no han producido discurso determinados. Como mostré atrás, la legitimidad de los actores armados en Colombia se teje en los procesos concretos a través de los cuales ellos gestionan, orientan, canalizan expectativas sociales en condiciones determinadas.

Insisto en este punto para aflojar los lazos que hemos tejido entre legitimidad y orientación ideológica de los actores. Y también para llevar nuestra atención hacia la sin salida en la que situamos a algunos de los pobladores que tienen relaciones con los actores armados y a los que, mediante lo que me gusta llamar la intimidación del pensamiento dicotómico, les pedimos explicaciones de por qué apoyan a determinado grupo armado o político. Les preguntamos y nos preguntamos si acaso esos pobladores creen en la ideología o los ideales de las organizaciones armados. O si acaso “apoyan” a los grupos armados porque se ven presionados por la fuerza física, o tal vez por la “pobreza”. Pobre es nuestra comprensión de esos procesos. Pobre y cómplice de un orden social que nos hace anhelar el que las relaciones de poder se desprendan del consentimiento, aún cuando todo el tiempo nosotros estamos situados en relaciones de poder que nos son impuestas. Y en ese sentido, hay crueldad cuando los pobladores echan de menos la legitimidad basada en el consenso y se acusan a sí mismos de no ser lo suficientemente “conscientes”.⁵⁵

55. Aquí sigo a pie puntillas los planteamientos de Philip Corrigan y Derek Sayer. En su trabajo sobre la formación del Estado inglés como una revolución cultural, los autores insisten en la crueldad y la violencia con que específicas formas de pensar se van imponiendo sobre los grupos sociales. En nuestro caso concreto, las ideas sobre legitimidad como algo que depende del “consentimiento”, del “acuerdo” con unas razones o procedimientos. Esa idea lleva a muchos pobladores de regiones colombianas a juzgarse a sí mismos por tener relaciones con los actores armados en términos de “falta de compromiso”, de “conciencia” o de “doble moral”. Como dicen Corrigan y Sayer, “La crueldad consiste aquí en definir lo normal como algo que resulta materialmente inalcanzable, hasta en sueño, para la mayor parte de la gente. El costo se expresa en lo que es ampliamente percibido, y vivido, como pérdida del respeto a sí mismo cuando uno se descubre desempleado, u otra faceta del mismo orden moral “nada más ama de casa” -triste y habitual fórmula (...). Uno vive y expresa como inadaptación personal lo

Y con esto paso al tercer punto: insistir en la “adecuación” o en las “prácticas de hecho” como fuentes de legitimidad del poder exige que revisemos cómo estamos comprendiendo la existencia del orden social y, en términos más precisos, la existencia misma de relaciones de poder y desigualdad. Si pensamos la sociedad como producto de un pacto entre voluntades individuales, o si aceptamos las metáforas contractualistas para explicar por qué o con qué orientaciones unos grupos humanos viven juntos, tendremos unas específicas expectativas sobre la legitimidad del poder. De acuerdo a estas visiones, la legitimidad alude a los valores, las normas los principios que rigen o deben regir la vida juntos. Y en ese sentido, “adecuación” y “prácticas de hecho” no pueden ser vistas como fuentes de legitimidad. Pero las expectativas sobre la legitimidad serán otras muy distintas, y sobre todo, menos normativas si partimos, ya no de la metáfora jurídica del contrato, sino del hecho histórico de la dominación.⁵⁶

En su libro *Defender la Sociedad*, Michel Foucault (2000) establece que el pasado doctrinal y jurídico de la metáfora del contrato esconde el hecho histórico, fáctico de que el orden social se produce como dominación de unos sobre otros, no como pacto entre voluntades iguales.⁵⁷ Por eso mismo, las preguntas sobre la legitimidad no pueden referirse al supuesto consentimiento que unos individuos darían al poder. Tales individuos no son anteriores al orden político y a las relaciones de poder. Mas bien, la legitimidad tiene que ser descubierta y producida permanentemente en las relaciones sociales concretas. La legitimidad en este sentido, no es un atributo del poder sino una de sus aspiraciones, una de las formas en que tipos de poder buscan convertirse en autoridad. Esto es, reclamarse como poder gracias a algo más “puro” que el hecho simple y arbitrario de la dominación (Corrigan y Sayer, 2007).

A mi modo de ver, preguntarnos por las fuentes de legitimidad del poder nos exige explicitar nuestra comprensión de las relaciones

que son relaciones esenciales del orden burgués (...)” (Corrigan y Sayer, 2007: pp. 84-85).

56. En *Estado, Gobierno y Sociedad*, Norberto Bobbio (1989) describe las expectativas sobre el poder político que se desprenden de la metáfora contractualista. En *Defender la Sociedad*, Foucault se ocupa también de este problema y señala explícitamente las limitaciones analíticas y políticas de la metáfora del contrato y de la metáfora de la guerra como fundamentos del orden social.

57. Corrigan y Sayer (2007) también examinan en detalle estos problemas siguiendo los planteamientos de Carlos Marx al respecto.

políticas. Tenemos que preguntarnos, si en nuestras más desprevenidas imágenes, las relaciones políticas son producto de pactos, de contratos entre voluntades, si son o deben ser la expresión de la racionalidad humana. O por el contrario, si en nuestras imágenes reconocemos que dichas relaciones políticas son la manera como se actualizan formas de dominación fabricadas y acuñadas por largos períodos de interacción estructurada y jerarquizada. Sobra decir que mi comprensión de la legitimidad del poder se inscribe más en esta segunda línea y por eso puedo reconocer que los actores armados tienen grados cambiantes de legitimidad de acuerdo a capacidades específicas de interactuar con sociedades locales en circunstancias definidas. La legitimidad es procesual, cambiante y vertiginosa.

Pero entonces, ¿qué lugar tienen en esta argumentación sobre las fuentes de legitimidad del poder, los razonamientos, las orientaciones ideológicas y aquellos enunciados que construyen los actores y con los que respaldan o dan su consentimiento a determinadas acciones políticas? Mi insistencia en los constreñimientos estructurales que sostienen o no relaciones de poder y que pueden tornarlas legítimas o no, no ignoran la importancia que tiene “lo ideológico”. Al respecto, trabajo con las siguientes precisiones.

Del análisis de las fuentes y formas de legitimidad puede decirse lo mismo que del análisis de los fenómenos políticos en general. Como mencioné antes, Norberto Bobbio y Michel Foucault han mostrado que el estudio de fenómenos políticos fue primero un estudio filosófico y doctrinal. Sólo con el tiempo, el análisis de la política incorporó el estudio de las instituciones y las prácticas. Ese pasado “doctrinal” en el análisis de la política se cuela hoy en nuestra tendencia a pensar la legitimidad desde las doctrinas y las orientaciones ideológicas de los actores. Así como también, en la tendencia a darle a esas orientaciones un importante papel explicativo. Sin embargo, las investigaciones concretas sobre el desarrollo de la violencia política y de los lazos entre actores armados y sociedades regionales mostraron que ser de “izquierda” o de “derecha” cuenta poco a la hora de preveer interacciones políticas.

Entonces, ¿qué lugar tienen lo “ideológico” y los razonamientos de los actores en la producción en la producción del consentimiento político o, en términos más amplios, de la legitimidad? Para responder a estas

preguntas son de utilidad los señalamientos de Michael Mann sobre el poder ideológico como fuente de poder social y lo que Pierre Bourdieu ha denominado la “realidad de segundo orden”.

En su libro sobre *Las Fuentes del Poder Social*, Michael Mann señala que el poder ideológico “procede de la necesidad humana de dotar a la vida de un significado último, compartir normas y valores y participar en prácticas estéticas y rituales” (Mann, 1997: 23). El mismo autor establece que durante el siglo XVIII y en el periodo de constitución de las clases sociales y los estados nacionales (1760-1914) en el mundo occidental, se asistió a una transformación revolucionaria de los medios de comunicación discursiva. Tal transformación –el desarrollo de la imprenta, la prensa, la divulgación escrita de ideologías y programas políticos– presionó la autonomización y reorganización del poder ideológico. Y tal reorganización llegó al punto de que nuevas doctrinas políticas disputaron la orientación “ideológica” de la humanidad con antiguas doctrinas religiosas.

El mismo autor recalca cómo la “expansión discursiva” –es decir los cambios en la alfabetización, la prensa y la publicidad– permitieron la emergencia de un espacio público nuevo, el surgimiento de intelectuales como grupo diferenciable y finalmente la promoción y divulgación de ideas y principios políticos que alentaron y acompañaron la constitución de nuevos grupos sociales (Mann, 1997: 62 y ss).

Tenemos entonces que nuestra tendencia a ligar “legitimidad” con “tipos de razonamiento”, con “orientaciones ideológicas” tiene que ver con esa doble historia y con ese rasgo de los grupos humanos. Las dos historias. Una, la historia del estudio de los fenómenos políticos y la importancia que en tal historia han tenido las doctrinas. Dos, la historia de la transformación del poder ideológico en la constitución de los estados nacionales y las formas modernas de la política. El rasgo humano: la necesidad de dar sentido a la vida social.

Entonces, ¿cómo podemos estudiar la legitimidad del poder teniendo presentes todas esas cuestiones? ¿Cómo investigar y describir las fuentes de legitimidad sin dejarse atrapar por el “sentido” que dan los actores a las prácticas sociales pero también sin pasar por alto que tales prácticas son legítimas o se vuelven legítimas sólo en cuanto “encadenan”, “amarran”, “conectan” condiciones estructurales de interacción y formas de cognición de los actores?

En el ejercicio de construir respuestas a estas preguntas se torna importante apostar por una comprensión intercultural e interdisciplinaria de la legitimidad y la gobernanza. Comprensión *intercultural* porque ciertos tipos de “legitimidad” son una pretensión de las formas de poder que se han acuñado en las sociedades centrales europeas y que se han conceptualizado en las disciplinas también eurocéntricas de la filosofía política, el derecho y las ciencias sociales en general. Considerar que la legitimidad se debe desprender del consenso ideológico es una postura cultural, una forma “occidental” de asumir e interrogar los fenómenos políticos. Comprensión *interdisciplinaria* también, porque la conversación entre aquello que la filosofía y la teoría política pueden señalar sobre las fuentes de legitimidad, contrapuntea con lo que la sociología, la antropología y la historia de los fenómenos políticos nos dejan comprender.

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- BOURDIEU, Pierre (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama editores.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc (1995). *Respuestas para una antropología reflexiva*. Grijalbo: México.
- BOLÍVAR, Ingrid (2006 a). “Transformaciones de la política: atribución causal, movilización social y configuración del Estado en el Magdalena Medio” en Varios Autores: *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio*. Bogotá: Editorial Cinep.
- BOLÍVAR, Ingrid (2006 b). *Discursos Emocionales y Experiencias de la Política: Las Farc y las Auc en los contextos de negociación de la paz 1998-2005*. Bogotá: Cinep, Colciencias, Los Andes.
- BOLÍVAR, Ingrid (2006 c). “La legitimidad de los actores armados en Colombia” en Dossier *Las formas de legitimidad en Colombia: legitimidades institucionalizadas y legitimidades prácticas* <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-250.html>>.
- BOLÍVAR, Ingrid (2006 d). “Actores y formas de gobernanza en Colombia” en <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-337.html>>.

- CORRIGAN, Philip y DEREK, Sayer (2007/1985). “El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural” en *Antropología del Estado*. Compilado por Maria Lagos y Pamela Calla. Bolivia: PNUD PP 39-116.
- FOUCAULT, Michel (2000). *Defender la sociedad*. México: FCE.
- GARCÍA, Mauricio y CESAR Rodríguez (2003). “Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos” en *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: Ilsa y Universidad Nacional de Colombia.
- GONZÁLEZ, Fernán y OTERO, Silvia (2006). “La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”. En Cuaderno: *Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia* <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>>.
- GONZÁLEZ, Fernán E., BOLÍVAR, Ingrid y VÁSQUEZ, Teófilo (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP.
- GÚTIERREZ, FRANCISCO y BARON, Mauricio (2006). “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia” en *Nuestra Guerra sin Nombre. Compilado por Francisco Gutierrez, Maria Emma Wills y Gonzalo Sanchez*. Bogotá: Norma. Colección Vitral.
- MANN, Michael (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial.
- MOORE, Barrington (2005). “La discusión racional: notas histórico-comparativas sobre sus orígenes, enemigos y perspectiva” en *Principios de la Desigualdad Social*. Barcelona: editorial Hacer.
- QUIROGA, Diego (2007). Actores armados y administración pública: el caso de los poderes locales en la ciudad de Cúcuta, nororiente de Colombia. Ciudad de Cúcuta: Entre la gobernanza legal e ilegal <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-290.html>>.
- RAMÍREZ, María Clemencia (2001). *Entre el Estado y la guerrilla*. Bogotá: ICAN.

- TILLY, Charles (2008). "To explain political processes" in *Explaining Social Processes*. London: Paradigm Publisher.
- TORRES, Maria Clara (2006). "Legitimidades y acción armada en un municipio colombiano" en Dossier *Las formas de legitimidad en Colombia: legitimidades institucionalizadas y legitimidades prácticas* <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-242.html>>.
- TORRES, Maria Clara (2008). "Un campesino ilícito construyendo Estado: campesinos, ilegalidad y construcción local del Estado" <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-338.html>>.
- Varios autores (2006). *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio*. Bogotá: Editorial Cinep.
- VÁSQUEZ, Teófilo (2006). "Dinámicas, tendencias e interacciones de los actores armados en el Magdalena Medio, 1990-2001" en *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio*. Bogotá: Editorial Cinep.

La Fuente Religiosa-Sagrada de la Legitimidad del Poder en Quispicanchi⁵⁸

JOSÉ CANAL C CARHUARUPAY⁵⁹

En el Perú actual, la corrupción de los políticos es uno de los males mayores que afecta al sistema democrático del país. Es el concepto generalizado que tienen los ciudadanos, a pesar de que en épocas de elecciones los políticos prometen a la ciudadanía lucha frontal contra la corrupción que afecta a los poderes del Estado. Sin embargo, cuando los políticos, a través del voto democrático, acceden al poder, se interesan más por acrecentar su patrimonio personal o político-partidario, antes que por los intereses del pueblo que los eligió. Hecho negativo que provoca la pérdida de la legitimidad del poder, debido a la falta de moral que existe en la clase política. Este problema puede ser desterrado a partir de la experiencia de gobierno democrático que practican las comunidades campesinas de la zona sur-andina del país. En este artículo desarrollamos sucintamente conceptos sobre política, democracia, legitimidad, moral y ética. A partir de ello, abordamos la historia política en el mundo andino y su relación estrecha con la religión como fuente de legitimidad del poder en las comunidades campesinas del Valle del Vilcanota, en la región del Cusco.

58. Ponencia presentada a dos voces, entre el autor de este artículo y el líder espiritual y comunal Alejandro Quispe Rosada, en el coloquio Internacional “Proceso de Debate y Propuestas sobre la Legitimidad del Poder en la Región Andina”, Pachacamac, Lima, el 16 de febrero del 2009. Este artículo está escrito en memoria de Alejandro, quien dejó de existir el 19 de junio. Sus restos mortales yacen en el cementerio de Urcos. Su partida fue sentida por los comuneros de Muñapata y la población de Urcos. El ha muerto en su fe.

59. Antropólogo peruano, especializado en antropología del derecho y de la religión, docente de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Perú).

EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS ACTUALES

La fuente legal del poder a través del voto, utilizado en nuestro país para elegir a los gobernantes en el sistema democrático actual, se ha desgastado en las últimas décadas. Para los ciudadanos que viven en la ciudad del Cusco y los campesinos, la opinión pública acerca de los gobernantes de turno, incluso antes de que éstos sean elegidos, es la siguiente:

- En este país, para ser político, es suficiente, ser temerario, corrupto y tener plata, no importa incluso si es analfabeto.
- Los políticos, ven las elecciones como un gran negocio. Una vez elegidos, recuperan con creces el dinero invertido en su campaña electoral.
- Si una persona sin trabajar quiere ser rico, hay que ser político.
- Salir electo, es conseguirse trabajo por el período de tiempo elegido.
- Los políticos, durante su campaña electoral, te saludan, te reconocen, hasta te dan un trato familiar. Una vez elegidos, si te ven en la calle, ni te saludan, ni te reconocen.
- Como en el país el trabajo es escaso y si un partido político triunfa, dará trabajo solamente a sus militantes carnetizados.
- Los políticos, manejan doble discurso, dicen una cosa y hacen otra cosa.

Estos son los comentarios que se escuchan en las unidades móviles que prestan servicio de transporte en la ciudad del Cusco y en las conversaciones informales que tienen los campesinos, especialmente antes y después de sus asambleas comunales. Comentarios que a la vez son reforzados, por las noticias que propalan los medios de comunicación masiva, televisión y prensa escrita de circulación local y nacional.

La corrupción es uno de los males mayores que se extiende a todos los poderes del Estado. Es increíble que un presidente, sea juzgado por actos de corrupción. O cuando al término de su periodo no puede explicar con claridad meridiana el crecimiento de su patrimonio. Cuando un congresista afiliado a un partido político, por intereses personales, se transfiere a otro partido político, y cuando la justicia en el país es para

los que tienen influencias sociales o para los que tienen dinero.

Para los políticos, financiar las campañas electorales, ya sea con su propio peculio, o con dinero que les otorgan las entidades crediticias, lo ven como gasto inversión; pues si ganan las elecciones tienen la posibilidad de recuperarlo apenas en los primeros meses de su gestión, sobrevalorando las obras materiales que van a ejecutar, o recibiendo un “porcentaje de ganancia” de los proveedores de materiales de construcción.

Asimismo, los candidatos durante las campañas electorales, para conseguir el voto de los electores, les ofrecen solucionarles el problema de la falta de trabajo, cuando en realidad, ellos, son los que solucionan su falta de trabajo, o si no reparten el trabajo a los activistas carnetizados de su partido político.

Para ganar las elecciones se valen de promesas, incluso hasta llegan a firmar en libros de actas de las organizaciones de base. Una vez elegidos, se olvidan de estas promesas, perdiendo así la credibilidad por parte de la ciudadanía. Y la manera de eludir sus responsabilidades simplemente es cortando contacto con la población que los ha elegido.

Ser elegido como representante público es engrosar la fila de los nuevos ricos, por los sueldos exorbitantes que ganan y que no corresponden al trabajo que ejecutan.

Estas observaciones corroboran a la falta de moral que existe en la clase política. Si esto sucede en el ámbito nacional, nos preguntamos. ¿Qué pasa en las organizaciones de base, como en las comunidades campesinas?

MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

Para mayor claridad en el debate, es importante empezar con algunas definiciones básicas que permiten plantear el marco conceptual del análisis.

Política, poder, legitimidad

Entendemos primero por política, el proceso social mediante el cual las personas y los partidos políticos obtienen, utilizan y pierden el poder. Éste se puede definir como una relación social en el que un actor está en la posición de imponer su voluntad a pesar de la resistencia social que

pueda existir. En cuanto a la legitimidad, se refiere al grado en el que el poder es reconocido por la gente como válido y justificado.

Democracia

Tomemos la siguiente definición de la democracia: “Sistema social que sostiene, que el individuo, sólo por su calidad, de persona humana y sin consideración a sus cualidades de rango, status o patrimonio, debe participar en los asuntos de la comunidad y ejerciendo en ellos la dirección que proporcionalmente, le corresponde.”⁶⁰

La práctica de la democracia, permite a las personas y a los partidos políticos, opinar, consultar, decidir, sobre asuntos de interés para el colectivo. Asimismo elegir y ser elegidos para ocupar cargos, y cumplir los roles que la sociedad les asigna. De esta manera los actores elegidos, obtienen poder. Poder que a la vez es limitado y controlado por el grupo social al que pertenecen los actores. La definición de poder que nos da Light, queda pues rebasada por este concepto que nosotros vertemos. Porque imponer su voluntad de parte del actor o actores, a pesar de existir resistencia social que puede existir, significaría abuso de poder. Asunto que no es compatible con la práctica de la democracia. Por tanto esto, afectaría la legitimidad del poder que detentan el actor o los actores elegidos por el grupo social.

Moral y ética

El término moral tiene usualmente una significación más amplia que el vocablo ética. La moral corresponde a las producciones del espíritu, mediante el cual el hombre tiene la capacidad de distinguir el bien del mal. La moral se opone comúnmente a lo inmoral o amoral. Lo inmoral o amoral se opone a todo valor y lo que es indiferente al valor (Ferrater, 1970: 288). Mientras que la ética, mayormente involucra la conducta personal.

En la práctica de la democracia, la moral como la ética, se articulan a la política y a la legitimidad del poder. Cuando los políticos obtienen el poder por medios vedados, no cumplen con los roles que les asigna la sociedad y todavía cuando hacen abuso del poder, la sociedad los considera inmorales, antiéticos. Perdiendo de esta manera paulatinamente

60. Cf. Pratt (2001): p.86.

el grado de legitimidad del poder que detentan, convirtiéndose en candidatos para ser revocados en el caso de los alcaldes, o por lo menos recibir una sanción moral de parte de la población que los ha elegido.

Según las iglesias llamadas cristianas, la moral o la ética fueron escritas por los profetas por inspiración divina, y se encuentran plasmados en los libros que ellos consideran sagrados. La moral o la ética en realidad es el conjunto de leyes que los hombres están sometidos a cumplir para vivir en armonía con el mundo sobrenatural y con la sociedad.

Los creyentes, para internalizar la moral y la ética, para el desenvolvimiento de su vida diaria, acuden a la lectura de las sagradas escrituras, interpretándolas a su modo y otras veces las aprenden, mediante la prédica de los sacerdotes, catequistas o pastores. El libro de Mormón, por ejemplo dice:

Por conducto de Moisés, Dios dio leyes a la casa de Israel para reemplazar la ley mayor que esta no pudo cumplir (...) La ley de Moisés constaba de muchos principios, reglas, ceremonias, ritos, símbolos, que tenían como fin hacer recordar frecuentemente al pueblo de sus deberes y responsabilidades. Incluía una ley de mandamientos y de observaciones morales, éticas, religiosas, y físicas -incluso sacrificios (...) Formaban parte de la ley, así como también los Diez mandamientos y muchos otros mandamientos de elevado valor ético y moral (Iglesia de Jesús Cristo, 1992: 122).

Mientras tanto, en la Santa Biblia Católica, Los Diez Mandamientos de la Ley de Dios se explican de la siguiente manera:

Dios habló todas estas cosas diciendo; Yo soy Yavé, tu Dios, el que te sacó fuera de la tierra. de Egipto, de la casa de servidumbre. No tendrás otro Dios frente a mí (...) Seis días trabajarás y en ellos harás todas tus faenas (...) No tomarás el nombre de Yavé en vano (...) honra a tu padre y a tu madre (...) no matarás, no cometerás adulterio, no robarás, no darás falso testimonio contra tu prójimo. No desearás la casa de tu prójimo (...) ni su buey, ni su asno, ni cosa alguna que a él le pertenezca (...) Después dijo Yavé: Moisés: sube a la montaña y estate allí. Yo te daré unas tablas de pie-

dra con la ley y los mandamientos que he escrito para instruirlos (Martín Niero, 1971: 93, 98).

Según la moral cristiana, guardar los mandamientos de Dios, para los obedientes traerá las bendiciones del Señor. Pero quien quebranta la Ley divina, será castigado sin misericordia.

Yavé tu Dios, soy un Dios celoso, que castigo la iniquidad del padre en los hijos hasta la tercera y cuarta generación de los que me aborrecen (*Ibid*: 93).

Por la libertad que Dios le dio al hombre, el hombre es libre de escoger el bien o el mal. Pero, para los que se arrepienten de sus pecados Dios les ofrece la posibilidad de ser redimidos. Quien guarda las leyes de Dios no tiene necesidad de infringir las leyes del país (...) Las personas deben observar la ley constitucional del país (Iglesia de Jesús Cristo, 1992: 122).⁶¹

Estas son algunas de las enseñanzas morales que los campesinos del Sur Andino Peruano aprenden en las iglesias a las que pertenecen. Normas de conducta, trasuntada en la moral y la ética que practican en su vida diaria, y que les sirve de soporte al mismo tiempo para legitimar su poder cuando son elegidos como autoridad comunal a través del voto, como uno de los mecanismos del ejercicio de la democracia.⁶² Planteo este enunciado como hipótesis de trabajo.

61. En la Iglesia Católica, los adeptos, tienen libertad para participar en política. En cambio a los sacerdotes y a los de la alta jerarquía, esta posibilidad, les son negadas. Esto mismo sucede con la Iglesia Evangélica peruana. En Iglesia de La Vid. Iglesias en Células, que en el Cusco apareció hace diez años, líderes y adeptos están prohibidos de participar en política. Creen que la política, es incompatible con la religión. Participar en política, nos referimos a la posibilidad de elegir y ser elegidos para desempeñar cargos públicos.

62. La comunidad campesina, es una agrupación de familias que viven en un territorio común y tienen afinidad de lengua y cultura. Su medio de subsistencia es la agricultura parcelaria y ganadería familiar. Es el lugar donde se practica la democracia directa. Es decir: la gente se conoce "cara a cara". Los líderes y la comunidad reunidos en asambleas discuten y deciden asuntos de la comunidad. Existe otro tipo de democracia, llamada democracia representativa. Los representantes son elegidos mediante el voto, para que actúen a nombre de los electores.

Ámbito de Estudio

El ámbito de trabajo está centrado, en el Valle de Vilcanota-Urcos, en la provincia de Quispicanchi del departamento del Cusco. Las comunidades estudiadas son: Muñapata, Urcuspampa, Hatun Huaylla, Pampachulla, Mollebamba, Huanqara. Estas comunidades campesinas están ubicadas en el piso de valle del distrito de Urcos. Hoq'oran y Sullumayu son comunidades campesinas que ocupan la parte alta del valle del Vilcanota. La primera pertenece al distrito de Urcos y la segunda al distrito de Huaro.

En estas comunidades campesinas como en el resto de las comunidades de la zona sur del país, los campesinos practican diversas creencias religiosas de origen cristiano. Por la cantidad de sus adeptos se cuenta a la Iglesia católica, la Iglesia Evangélica Peruana, Testigos de Jehová, Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal y Maranatha.

El trabajo de campo, lo hemos realizado desde octubre de 1999 hasta marzo del 2001.

El estudio está centrado en el accionar político-religioso de los líderes de la religión católica. Es el caso de Alejandro Quispe y otras personas que lo acompañaron en su gestión comunal y cuando fue elegido presidente de la ronda campesina, organización social que se encarga de administrar justicia cuando existen conflictos entre comuneros o con personas ajenas a la comunidad.

Queremos aclarar que con el presente trabajo, nuestra intención no es hacer apología de religión alguna, tampoco elogiar a un determinado líder espiritual o comunal.

EL MUNDO ANDINO Y LA RELIGIÓN COMO FUENTE DE LA LEGITIMIDAD DEL PODER

Mecanismos para legitimar el poder en el mundo andino

En el mundo andino, han existido diferentes mecanismos para legitimar el poder político. Los gobernantes inkas, considerados nobles, para justificar y legitimar el poder frente a sus gobernados ordenaban a sus mitógrafos elaborar mitos que expliquen que ellos, los nobles, por ser hijos del Sol (considerado como una deidad) tenían derecho a gobernar al pueblo (Urton, 2003: 25, 32).⁶³

63. El Sol es una de las deidades del mundo andino. El primer gobernante fundador del imperio de los incas fue Manco Cápac que se impuso como hijo del Sol. El culto al Sol

El otro mecanismo para legitimar el poder consistió en que el Estado Inka Prehispánico, a través de sus gobernantes en diferentes sitios del territorio del Tawantinsuyo, les hicieron construir casas del Sol o adoratorios en honor a esta deidad y a la luna tenida como esposa del Sol.

En el Cusco, en el solsticio de invierno, para adorar al Sol y a la Luna en la festividad del Inti Raymi los gobernantes inkas, como mecanismo de integración política-religiosa, a través de sus funcionarios, motivaban y organizaban a sus gobernados para realizar grandes peregrinaciones a lugares hierofánicos para rendir culto al Dios Sol y a la Luna.⁶⁴ Por ejemplo a la región del altiplano, en el lago Titicaca a las islas del Sol y de la Luna.⁶⁵

Estas peregrinaciones, propiciadas por el Estado Inka, se realizaron también en la región del Cusco, a la zona de Qoyllorit'i, cerca al nevado del Awsangate, de 6,380 metros de altura.⁶⁶ Considerado Apu mayor del Cusco.⁶⁷

fue oficializado hacia 1350, durante el gobierno del noveno inka, llamado Túpac Inka Yupanqui (Pachacútec) (Angles.1988: 281, 301). A Túpac Inka Yupanqui le sucedió su hijo Wayna Cápac. Con éste último inka, el territorio del Tawantinsuyo, fue el de mayor extensión en América. Abarcó los territorios andinos y circundantes, desde San Juan de pasto al norte, hasta el río Maule al sur, actualmente territorios del sur de Colombia, pasando por Ecuador, Perú y Bolivia, hasta el centro de Chile y al Noreste de Argentina. Tawantinsuyo, es una palabra quechua que significa cuatro regiones. Chinchaysuyo al norte, Collasuyo al sur, Antisuyo al este, y Contisuyo al oeste. La capital del imperio de los Inkas fue la ciudad del Cusco.

64. La Luna era considerada esposa del Sol. Ella forma el lado femenino de las deidades andinas. En el Cusco, en honor al Sol se le construyó la Casa del Sol denominada Qorik'ancha (Oro que refulge). Uno de los compartimentos de esta casa estaba dedicada a la Luna. Sobre esta casa del Sol se encuentra construido el templo de Santo Domingo.

65. Las islas del Sol y de la Luna, se encuentran en el lado Sur del lago Titicaca al noreste de la península de Copacabana. La isla del sol tiene 12 kilómetros de largo y apenas ocho en su parte más ancha. La isla de la Luna es pequeña.

Se llaman así porque en cada isla el inka, Topa Inka Yupanqui, hizo construcción simultánea de templos dedicados al Sol y a la Luna. El inka Wayna Qhapaq, hijo de Topa Inka, que le sucedió en el poder a su padre Topa Inka Yupanqui hizo engalanar ambos templos (Bauer *et alii*, 2003: 288).

66. Michael J. Sallnow, al estudiar la peregrinación a la zona de Qoyllorit'i, dice: las peregrinaciones en la zona del Cusco en Perú, y Cobapacabana en Bolivia, se realizaban todavía desde la época precolombina hasta el presente (cf. Sallnow, 1987). Braian S. Bauer, al referirse a las peregrinaciones en Perú prehispánico, escribe: Ellas más bien fueron, una construcción estatal diseñada y perpetuada para mantener el control ideológico y político del Estado. (Bauer, 2003: 288.)

67. Apu es una deidad o espíritu, que se cree habita en el cerro o montaña. El campesino indígena, cree que el apu o los apus son los guardianes de los pueblos y comunidades campesinas.

El mito: relación entre la religión y la política en el mundo andino

Para desarrollar este tema, no está demás sintetizar un mito moderno que registramos en 1989, en el sector de Chuwachuwa de la Nación Q'ero, en la provincia de Paucartambo. Mito al que lo he denominado como el Retorno de Inkarrí, Siglo XXI.⁶⁸

Y dice: “Cuando los españoles llegaron al Cusco, sabían leer y escribir. Inkarrí, del Cusco, por no saber leer y escribir, huyó al monte, a Paititi.⁶⁹ En su huída pasó por el territorio de la Nación Q'ero. En la selva aprendió a leer y escribir. Al recordar el sufrimiento de sus hijos los q'eros, que estaban sometidos al sistema de la hacienda, Inkarrí, escribió una carta al Papa Santo de Roma, para que el Papa a su vez, le escriba otra carta al presidente del Perú, General Juan Velasco Alvarado, para que aplique la Reforma Agraria.”

En este mito, la relación entre Inkarrí y el Papa es horizontal, porque ambos se encuentran en el mismo nivel. La orden para aplicar la reforma agraria viene de una instancia sagrada y va a una instancia profana que es la política.

Vale decir, Juan Velasco Alvarado, al aplicar la reforma agraria, se legitima a sí mismo en el poder político, porque cumple una orden que viene de una instancia superior. Es decir: la política se encuentra supe-
ditada a la religión, concepto que es manejado por los campesinos de la zona del Cusco.

68. Inkarrí es un personaje mítico, considerado héroe cultural y padre espiritual de la Nación Q'ero. Se denomina Nación Q'ero a un conjunto de comunidades campesinas que se encuentran más o menos a 190 kilómetros al noreste de la ciudad del Cusco. Su territorio de 914,02 km², está ubicado en la parte oriental de la Cordillera de los Andes en la provincia y Distrito de Paucartambo del departamento del Cusco. Cuenta con 3876 habitantes distribuidos en ocho comunidades. Hatun Q'ero, Q'ero T'otorani, Markachea, Japu, Kiko, Pukara, Q'achupata y K'allakancha. Hasta 1963 la Nación Q'ero, fueron colonos de la hacienda del mismo nombre. Ese año, con el asesoramiento del antropólogo Oscar Núñez del Prado, los q'ero compraron la hacienda. Esta compra, ellos consideran que fue efecto de la aplicación de la reforma agraria, durante el gobierno del Presidente Velasco Alvarado.

69. Paititi o el Dorado, ciudad mítica llena de oro, riquezas y conocimiento, en la que según la mitología del área del Cusco, viven aún los inkas rodeados de una esplendorosa corte. Se piensa que la ciudad de Paititi se encuentra en algún lugar impenetrable de la selva amazónica.

La legitimación del poder en el sistema de la hacienda

El antropólogo Oscar Núñez del Prado, en un estudio que hizo en 1955, en la hacienda Q'ero, reporta la siguiente organización social, que tuvieron los colonos de la hacienda Q'ero.

Estandarte: Cargo religioso realizado por muchachos de 11 a 18 años en las fiestas de la pascua.

Warmichakuy: Matrimonio con rito nativo, entre los 19 y 25 años.

Alguacil: Cargo político, se desempaña entre los 20 y los 25 años.

Qollana: Cargo agrícola, entre 25 y 30 años.

Regidor: Cargo político, entre los 30 y 35 años.

Pascua cargo: Cargo de la pascua, entre 35 y 40 años.

Casaray: Matrimonio de rito católico, entre 40 y 45 años.

Contador: De 45 años para adelante. Es nombrado por el patrón para ejercer control sobre las cosechas.

Fiscal o kapillayoq: Función religiosa de más de 45 años.

Mandón (Alcalde): Cargo de la hacienda. Es designado por el patrón.⁷⁰

En esta relación de cargos, podemos clasificar la existencia de cargos: civiles, políticos y religiosos.

En el ciclo vital del hombre, el cargo público a desempeñar se inicia con el cargo de Estandarte a partir de los 11 años, hasta desempeñar el cargo de Fiscal o kapillayoq hasta los 45 años o más. El cargo de mandón, era impuesto por el hacendado. Si los colonos lo aceptaban, lo desempeñaban de mala gana, porque este cargo estaba articulado al sistema de explotación de la hacienda.

Por lo demás, los cargos a desempeñar desde el cargo de Estandarte hasta el cargo de Fiscal o kapillayoq, tal como manifiesta Núñez del Prado, se mezclan inextricablemente entre lo religioso, lo público y lo civil.

El cargo de alcalde en Q'ero, parece que se instituyó hacia 1940. El alcalde era elegido por los colonos, pero para ser reconocido como tal, era ratificado por el hacendado, de cuyas manos recibía la vara de mando, conjuntamente al alguacil y al regidor que eran designados por

70. Cf. Barredo Murillo *et alii*, 2005: 219 y siguientes.

el alcalde. El alcalde, además de representar a los colonos formalmente ante las instancias del Estado, tenía la obligación de organizar trabajos agrícolas en beneficio del hacendado, de impartir justicia, presidir las reuniones públicas, y organizar trabajos de interés colectivos.⁷¹

En conclusión, la base y la legitimación del poder entre los colonos de la hacienda Q'ero se fundamenta paralelamente en el trabajo agrícola, en el desempeño de los cargos políticos y los cargos religiosos. Los cargos religiosos eran considerados de mayor jerarquía frente a los otros cargos. Porque para ocupar el cargo de Alcalde necesariamente el futuro alcalde debía ser hombre casado por la iglesia católica.

La organización política de las comunidades campesinas hasta fines de la década de 1960

La comunidad campesina políticamente estaba organizada de la siguiente manera:

- Uña putuku:⁷² Uno o dos niños entre 10 y 11 años;
- Segunda o segundo regidor: Jóvenes de 15 a 25 años;
- Primer regidor o teniente alcalde: De 25 a 35 años;
- Varayoq o Alcalde: De 50 años a más.

Para que una persona pueda ser elegida como alcalde⁷³ debía reunir los siguientes requisitos:

- Haber nacido en la comunidad o ser reconocido como comunero;
- Entre los 7 a 8 años de edad, haber desempeñado el cargo de “uña putuku”. Y entre los 20 y los 30 años de edad, haber ocupado el cargo de primer o segundo regidor, dentro del sistema político de Varayoq (cargo político);
- Estar empadronado en la comunidad⁷⁴ (Cargo civil);
- Ser casado por la iglesia católica (reconocimiento religioso);

71. *Ibid*: 220.

72. Designación cariñosa que se les da los niños que conforman el sistema de “Varayoq”. “Putuku” viene de “pututo”. Se trata del Spondylus, o caracol marino, con el que tocan los campesinos en reuniones formales.

73. O “varayoq”: también así se le denomina, por la vara de mando que tiene el alcalde como signo de su autoridad. Vara que está adornada con láminas de plata. Sus acompañantes, llamados regidores, llevan en la mano un palo de chonta y un “pututo”.

74. Es decir: estar registrado con nombres y apellidos en los documentos oficiales de la comunidad; estar empadronado significa que el campesino tiene derechos y obligaciones para con la comunidad.

- Haber realizado fiestas religiosas, en honor del santo patrón de la comunidad (cargo religioso).

En la comunidad, la carrera política comienza desde la niñez al desempeñar cargos civiles, religiosos y políticos hasta llegar a ser alcalde (Canal, 1989: 2).

Después de haber ocupado el cargo de alcalde, siendo ya anciano, podía ser elegido por la comunidad, para ocupar el último cargo. Ser llavero o cuidante de la capilla de la comunidad. Pero, previamente debe haber realizado la fiesta de Semana Santa en la comunidad.

El alcalde y sus regidores, los días domingo y feriados, acostumbraban dirigirse de la comunidad a la capital provincial o distrital, elegantemente trajeados, tocando sus caracoles marinos (pututos) para asistir a la misa dominical. En el momento de la consagración de la Eucaristía, tocaban al unísono sus caracoles haciendo notar su presencia ante el resto de los feligreses. Una vez finalizada la misa, se dirigían a saludar a la casa del gobernador, o del subprefecto (autoridades políticas). En realidad el saludo consistía en recibir órdenes para que los comuneros designados por el mismo alcalde participen en el empedrado y limpieza de las calles de la población. A cambio de esta orden recibida, la autoridad política les invitaba una botella de licor (*Ibid*: 2, 3).

La elección del alcalde se hacía en asamblea comunal, teniendo en cuenta, como habíamos manifestado, los cargos religiosos, políticos y civiles que anteriormente había desempeñado. De suma importancia era que el futuro electo fuera casado por la Iglesia Católica. Si cumplía estos requisitos, y si su accionar político era aceptable, y su cargo era legitimado por la comunidad.

A fines de la década de los 60's y comienzos de los 70's, en la comunidad campesina se presentó una duplicidad de funciones entre dos organizaciones políticas que coexistieron paralelamente. Se trata por un lado del sistema del varayoc o alcalde, y por el otro del Consejo de Administración y Vigilancia, que estaba siendo implementado de acuerdo al Estatuto de Comunidades campesinas del Perú (Decreto Supremo Nro 37-70 A).

Ambas organizaciones se sentían ser los legítimos representantes de la comunidad. Los integrantes del sistema del varayoc consideraron

ilegítimos a los integrantes de los consejos de administración y vigilancia, puesto que ellos, por ser jóvenes, no habían tenido el recorrido político, civil y religioso que ellos habían cumplido. Porque para ser elegido como integrante de ambos consejos, se requería que el comunero simplemente sea alfabeto, y mejor aún si tuviese instrucción primaria o secundaria que facilitaría la relación de la comunidad con los agentes del gobierno. Finalmente, el sistema del *varaqoy* o alcalde desapareció,⁷⁵ imponiéndose las autoridades de los consejos de administración y vigilancia, elegidas por la comunidad campesina de acuerdo a las diferentes leyes dictadas por el gobierno central.

RELIGIÓN, POLÍTICA Y LEGITIMIDAD DEL PODER EN TIEMPOS ACTUALES EN LA COMUNIDAD CAMPESINA

Breve reseña autobiográfica⁷⁶ de Alejandro Quispe, líder comunal y espiritual

Nació en 1950 en la comunidad campesina de Muñapata, distrito de Urcos, provincia de Quispicanchi. Estudió su primaria los tres primeros años, en la escuela de Muñapata y en la escuela de varones 761 en Urcos. La secundaria, estudió en el Colegio Nacional Mixto Mariano Santos de Urcos.

Hacia 1970 migra a la ciudad de Lima, en busca de trabajo. En Lima se dedica a la venta ambulante de fósforos. Actividad que le permitió conocer Lima “palmo a palmo”. Para cumplir su servicio militar obligatorio, ingresó a la Marina de Guerra del Perú, con sede en el Callao. Culminando dicho servicio en 1972.

Hacia 1980, regresó a su tierra natal. Durante esos años constantemente peregrinó al santuario del Señor de Qoyllorit'i.⁷⁷ La primera vez

75. Por razones turísticas, el sistema del “*varaqoy* o alcalde” se mantiene en el distrito de Ollantaytambo y Pisac. Provincias de Urubamba y Calca respectivamente. Son sitios donde existen complejos arqueológicos de origen inka.

76. Se trata de una reseña “autobiográfica” ya que procede de la ponencia que hizo el Sr Alejandro Quispe con el autor del presente artículo.

77. El santuario del Señor de Qoyllorit'i está a 4800 metros de altura, en la comunidad campesina de Mahuayani, distrito de Ocongate, en la provincia de Quispicanchi. El santuario está ubicado cerca al nevado de Awsangate, de 6380 metros de altura. Es considerado Apu mayor del Cusco. Los campesinos, cada año, acostumbran peregrinar a este santuario para alabar al Dios cristiano y pedirle perdón por sus pecados, y también para darles las gracias a las deidades andinas por haber cosechado los frutos que la

lo hizo fue en 1961. Existiendo en su comunidad una comparsa de danza Qhapaq ch'unchu,⁷⁸ bailó de Pablito,⁷⁹ llegando a ser después caporal mayor de más de tres mil *ukukos*. Años más tarde, Alejandro es elegido Presidente de la Hermandad del Santuario del Señor de Qoyllorit'i.⁸⁰

Paralelamente es elegido dos veces presidente de la comunidad campesina de Muñapata. Durante su gestión comunal, él y sus compañeros del consejo directivo de la comunidad realizaron obras importantes. Instalaron un aserradero para la comunidad, implementado con un molino para cereales. Entubaron el agua de consumo doméstico con redes de distribución a la casa de los comuneros. Compraron un tractor para arar las tierras agrícolas de la comunidad. El presidente que le sucedió en el cargo, según dice Alejandro, desfalcó la comunidad yéndose a vivir él y su familia a la ciudad de Lima para nunca más volver a la comunidad.

Alejandro Quispe ha sido dos veces elegido regidor a la Municipalidad Provincial de Quispicanchi-Urcos. El primer período de 1987 a 1989 y el segundo período de 1993-1995. En 1999, Alejandro es elegido presidente de la Central de la Ronda Campesina del Valle del Vilcanota,⁸¹

Pachamama (La Tierra, considerada como una deidad) les ha brindado gracias a la acción del trabajo que desempeñaron durante todo el año. La peregrinación, por ser de fecha movable, se realiza en el mes de mayo o junio. Esta festividad coincide con la semana del Corpus Christi.

78. Qhapaq Ch'unchu representa a los grupos étnicos de la selva amazónica; está asociado a la imagen del Señor de Qoyllorit'i.

79. "Pablito" es el nombre de un personaje danzante que está asociado también a la festividad del Señor de Qoyllorit'i. Por su disfraz, para los campesinos representa al oso (*ukuko*). Para el antropólogo Jorge Flores Ochoa, representa a la alpaca.

80. La Hermandad del Santuario del Señor de Qoyllorit'i es una de las más renombradas hermandades católicas de la organización comunal religiosa campesina que existen en la zona sur del país. La hermandad se encarga de organizar y promover la devoción pública y privada al Señor de Qoyllorit'i. Se dice que es una de las peregrinaciones más importantes que se realiza en Suramérica.

81. Ronda viene del verbo rondar. Dicho en otras palabras, rondar es vigilar de la incursión de los abigeos y otros delincuentes en el territorio donde viven los campesinos. Los malhechores al ser apresados, son procesados públicamente, haciendo uso del derecho consuetudinario de la comunidad. Derecho comunal, que viene a ser el conjunto de reglas de convivencia social. El artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993, faculta la existencia de la Ronda Campesina. A la letra dice: "Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas. La Ley establece las formas de coordinación con los juzgados de paz y con las demás instancias del poder judicial."

cargo que ha desempeñado hasta el año 2000.

Hasta el 2009, ocupó el cargo de presidente de Regantes del valle del Vilcanota-Huaro Tercera Etapa. Que representa a más de tres mil familias campesinas. Se considera agricultor y comerciante. Tiene instalado aserradero y se dedica a la tala de árboles de eucalipto. La comunidad de Muñapata lo considera un político exitoso.

La política en la comunidad campesina de Muñapata

De la autobiografía de Alejandro Quispe podemos manifestar lo siguiente.

Alejandro al terminar de estudiar su secundaria y al no encontrar oportunidades de trabajo en la comunidad de Muñapata, había decidido migrar a la ciudad de Lima, considerada como polo de desarrollo. No pudiendo conseguir trabajo, se dedicó a la venta ambulante de fósforos y después hizo su servicio militar en la Marina de Guerra del Perú, oportunidades en las que adquirió experiencia de la vida, que le sirvió posteriormente, para convertirse en líder político y religioso de su comunidad.

Su inclinación a la religión se asoma por peregrinar continuamente al santuario del Señor de Qoyllorit'i, donde posiblemente internalizó la moral predicada por la religión católica, expresada en el respeto al prójimo, el trabajo, la honradez, la solidaridad y el servicio social que debía prestar a los campesinos pobres, que se sienten en ayuno y abstinencia del poder político y económico.

En este transcurrir de su vida, Alejandro es elegido caporal mayor de más de tres mil *ukukos*, y luego es elegido Presidente de la Hermandad del Santuario del Señor de Qoyllorit'i. Para ocupar estos cargos, Alejandro debió mostrar conducta aceptable en el entorno social donde él, se desempeñaba. Al ser elegido presidente de la hermandad, de acuerdo al estatuto de la hermandad debió haber recibido todavía la aprobación del capellán de la hermandad.⁸²

82. En el Estatuto de la Hermandad, en el capítulo IV, del artículo 7 al artículo 11, para ser miembro de la hermandad el interesado debe cumplir los siguientes requisitos. Ser caporal, kimichu, danzarín de una comparsa, durante dos años consecutivos, saber rezar en quechua, y conocer las costumbres y tradiciones del santuario, tener solvencia moral en su vida cristiana, además el hermano anualmente es ratificado por la nación a la que pertenece. Para ingresar a la hermandad, debe presentar certificado

Como vemos, su vida está repartida entre el liderazgo religioso y el liderazgo político. Como líder religioso, se desempeña como un gran rezador en quechua. Las misas, las procesiones, los funerales, son momentos que Alejandro aprovecha para hacer rezar a los presentes.⁸³ En el mes de febrero fue elegido Presidente de Regantes del Valle del Vilcanota, que representa a más de tres mil familias campesinas. Esta organización está en contra de los intentos que tiene el Gobierno central de privatizar el agua de riego, habiendo participado en las marchas de protesta que los campesinos realizaron en la ciudad de Lima en el mes julio del año pasado (2008).

Para él, la fuente y la legitimidad del poder descansa en la práctica de la moral aprendida en la iglesia católica, y en la práctica de una democracia directa y participativa en la que las autoridades son elegidas a través del voto transparente de los electores. La asamblea comunal es la tribuna donde los campesinos discuten, analizan y resuelven los problemas de la comunidad. Asimismo se examina constantemente el movimiento de los recursos económicos de la comunidad.

Alejandro Quispe y sus compañeros de la junta directiva, con la participación de los comuneros, hicieron obras de importancia para la comunidad. Hechos que le valieron para reafirmarse en el poder, el mismo que le sirvió para ser reelegido presidente de su comunidad y posteriormente ser elegido por dos períodos como regidor a la Municipalidad del distrito de Urcos.

Respecto a los que desfalcaron la comunidad, Alejandro dice: “desfalcarse a la comunidad es un acto inmoral, que está en contra del quinto mandamiento de la ley de Dios. No robar. Estas personas que infringieron esta ley imitan la conducta negativa de los políticos corruptos que ocupan cargos de alcaldes, congresistas y aún la misma presidencia de la República.”

Los campesinos, mediante los medios de información, la radio, la televisión, la prensa escrita están enterados de los actos de corrupción

de matrimonio religioso y de buena conducta expedido por el párroco de la población donde reside. Documento de buena conducta que acredite la propuesta de la asamblea de la comparsa a la que pertenece.

83. Cabe señalar que Alejandro Quispe, cuando se le tocó durante el Coloquio de Pachacamac presentarse ante los demás participantes, compartió con todos un rezo en quechua.

que cometen los políticos. Es decir, la corrupción es un cáncer que corroe las instancias de los tres poderes del Estado Peruano. Poder ejecutivo, legislativo, y judicial.

De tal suerte que la clase política en el país está devaluada. Ese es el concepto que tienen los campesinos, desde luego Alejandro, y la ciudadanía en general.⁸⁴

Las rondas campesinas

El problema de la justicia en el país para las clases sociales bajas, entre ellos para el sector campesino, ha sido una constante en la historia del Perú.

Como no encuentran justicia, estos sectores pobres recurren a buscar justicia en la religión.⁸⁵

En sus rezos individuales y colectivos y hasta en canciones continuamente se quejan a Dios de la falta de justicia. Algunas veces acostumbran depositar cartas dirigidas a Dios al pie de las imágenes

84. Por ejemplo, el director del periódico *Perú 21*, de fecha 30 de agosto de 2009, en la página 2, escribe: “(...) son contados con los dedos de una mano los políticos peruanos que tuvieron alguna actividad exitosa antes de ingresar al Congreso o al gobierno (...). Recientemente el Instituto Prensa y Sociedad (Ipsys) convocó a más de 40 periodistas de investigación latinoamericanos y fue interesante la coincidencia que existe en la mayoría de países, con el creciente nivel de corrupción gubernamental que estamos experimentando (...). La política se ha convertido, junto al narcotráfico, en una de las actividades que más rápidamente enriquece a individuos sin que haya sido evidente la manera cómo lo lograron.” En el diario *Gestión*, de fecha 7 de setiembre de 2009, aparece en primera página: “Cuatro de cada diez limeños cree que la corrupción creció”. En la página 22, en una encuesta realizada por la Universidad Católica (PUCP), informan que “hubo corrupción en los gobiernos de Fujimori y Toledo, creció de 45% a 51% la sensación de que el actual Gobierno es tan corrupto como los otros (...)”. Los tres poderes del Estado reciben una nota desaprobatoria en relación a su lucha contra la corrupción. La percepción de la corrupción entre los limeños es como sigue: El congreso: 78% muy corrupta. Lo demás se reparte entre poco corrupta, regular, no precisa. El poder judicial: 76%, Los partidos políticos: 75%. La policía: 73%. El gobierno: 67%. Las municipalidades: 64%. Las fuerzas armadas: 62%. Los gobiernos regionales: 62% (*Ibid.*).

85. En Morote Best (1988), se encuentra un artículo titulado: “Las Cartas a Dios”, cartas que Morote ha clasificado, analizado y explicado por temas. En estas cartas, los fieles piden la muerte de alguien, el amor de alguien, la curación de alguien, etc. El 50% de estas cartas se quejan de las injusticias judiciales. La costumbre de depositar cartas dirigidas a los santos pidiendo un deseo subsiste a la fecha. En la ciudad de Lima, cada 30 de agosto, día de Santa Rosa de Lima, los fieles depositan cartas en la poza del patio de la que fue la casa de la santa limeña, en la avenida Tacna. Existen varios trabajos publicados sobre el problema de la falta de justicia para las clases populares. Entre estos tenemos: Peña Jumpa (1998), Torres (1995), Canal (2001), Núñez Palomino (1996).

sagradas en los templos de la ciudad del Cusco y en el santuario del Señor de Qoyllorit'i.

El problema de la falta de justicia está trasuntada en las composiciones musicales que han sido grabados en el acetato. Se puede observar en el huayno *Papel Sellado*,⁸⁶ de Felipe Góngora, para el sector del Cusco, y en *Falsía*, interpretado por Picaflor de los Andes, para el centro del Perú (ver anexos 1 y 2). El mensaje del huayno *Papel Sellado* expresa la queja presentada al juzgado por alguna persona agraviada que ha sufrido el robo de sus ganados (abigeato). El juez ordena la captura del abigeo. Pero, habiendo pasado tanto tiempo, el papel sellado por el uso continuo que se le ha dado (trámite burocrático) se ha envejecido destrozándose hasta sus bordes.

La falta de justicia en el país se ha agudizado durante la década de los 90's, década en la que el poder judicial ha sido criticado por haber estado políticamente sometido al gobierno de turno.

Para los campesinos, la administración de la justicia por el Estado resulta onerosa, lenta, burocrática, insegura, dudosa. Además puede prestarse a prevaricatos y coimas en los que pueden estar incursos policías, jueces, secretarios, abogados. A esto se suma que, los magistrados desconocen la realidad sociocultural de las comunidades, como también desconocen el idioma quechua y las relaciones de parentesco consanguíneo o ficticio existente entre los testigos y el inculpado. Este desconocimiento de la realidad sociocultural por parte del juez hace que sus decisiones no sean aprobadas en toda su extensión por parte de los litigantes ni por parte de la comunidad.⁸⁷

86. Hasta los años 1960, oficialmente los escritos de queja, para los juzgados se presentaba en un papel rayado de doble pliego que se compraba en una oficina dependiente del Estado Peruano. Dicho papel llevaba en el ángulo derecho superior un sello del Estado Peruano.

87. Hemos sido testigos de estos procesos públicos de administración de justicia. Por ejemplo en el caso de un joven acusado de abigeo y hurto de productos de la chacra. En el proceso público, el joven admitió su culpa. Quisieron expulsarlo de la comunidad junto con su pareja y su hijo menor. Dentro de la multitud, alguien salió y dijo: "A este muchacho, acaso no le conocemos que es huérfano de padre y madre. Cuando niño vivió con una de sus tías maternas. Vivió maltratado y mal alimentado, ni siquiera su tía le puso a la escuela. El terreno que dejaron sus padres, su tía se lo ha apropiado y no quiere devolvérselo." Al joven le dijeron: "Por qué no trabaja". Contestó que los trabajos solamente son temporales. Llamaron a su pareja. La mujer apareció toda sucia y harapienta con un niño bajo el brazo. Le dijeron: "Por qué te emborrachas casi todos los días". Ella respondió: "Me emborracho por desesperación, puesto que no hay

Ante esta situación, la ronda campesina apareció en 1930 en la costa norte del país. Los hacendados para defenderse y evitar el robo de sus ganados por parte de los abigeos se vieron en la necesidad de organizar a sus colonos. En el valle de Vilcanota aparece en 1998, por necesidad e iniciativa de los comuneros de Urcuspampa, para repeler la incursión de los abigeos y ladrones de casas de los campesinos. El accionar de las rondas campesinas se hizo visible desde 1999 hasta el 2001.

Para elegir a los primeros miembros de la junta directiva de la Central de la Ronda Campesina, las comunidades de: Muñapata, Urcuspampa, Hatun Waylla, Pampapchulla, Mollebamba, Wanqara, Hoq'ran y Sullumayu se reunieron en asamblea magna. Para elegir, los campesinos deliberaron entre ellos fijándose en los celadores de la hermandad del Señor de Qoyllorit'i. Porque según la idea que manejan los comuneros, para que las personas elegidas procesen la justicia en la comunidad, deben ser personas que tengan solvencia moral y quien más, sino son los celadores que viven practicando la moral que aprendieron en el santuario de Qoyllorit'i. Son gente que la ley de Dios y ante todo en el curso de sus vidas en la comunidad donde viven han

nada para cocinar". Uno de los celadores de la mesa le contestó: "Pues bien. No te vamos a expulsar de la comunidad, te conocemos y comprendemos que tu situación es difícil". Uno de los asambleístas dentro del grupo dijo: "Los comuneros debemos darle trabajo a esta pareja de muchachos. Cuando hacemos trabajar nuestras chacras siempre necesitamos el concurso de otras personas". Dirigiéndose al muchacho, uno de los asistentes le dijo: "La otra vez te vi robando choclos de una chacra". El muchacho temblando contestó: "Robé porque me antojé de comer choclos". A la mujer le preguntaron sugiriéndole al mismo tiempo: "Por que qué no trabaja. Los domingos por lo menos debes llevar picante para vender en la feria dominical de Urcos". Las pareja de esposos, sin contestar, moviendo la cabeza, asintieron la sugerencia. En eso dos mujeres entre la multitud se pusieron al frente de los asambleístas, delante de ellas pusieron dos costales de yute que parecían contener algo. Una de ellas habló dirigiéndose al resto de las personas: "Ustedes juzgan, hablan, condenan. Y dicen que no los vamos a expulsar de la comunidad. Preguntémonos, hasta que consigamos trabajo, o hagan las recomendaciones que les estamos dando, estos jóvenes se van a morir de hambre. Pues nosotras dos, como mujeres que tenemos hijos, les hemos traído estos viveres de maíz y papas para que se alimenten hasta que consigamos trabajo o les demos trabajo. Y la comunidad debe obligarle a la tía del muchacho para que se lo devuelva su chacra". Todos asintieron que así sea. La pareja de inculpados se pusieron en tono melancólico, agradeciendo a los presentes y prometiendo no robar y comportarse bien en la comunidad. Para los presentes fue un acto de justicia con contenido humano, muy lejos de la justicia que podría administrar el juez del poder judicial, quien no conoce estos detalles, ni conoce las personas. Además el proceso se llevó a cabo en un solo acto, utilizando el idioma quechua. En cambio el derecho positivo que utiliza el juez es envolvente. El juez tiene la desventaja de desconocer las particularidades de cultura que tiene cada comunidad campesina.

mostrado conducta aceptable. Y quienes les ayudarían a administrar la justicia podrían ser las personas que profesan la religión católica, los que peregrinan al santuario de Qoyllorit'i, o personas que profesan cualquier otra religión cristiana, como los de la Iglesia Evangélica Peruana, Maranathas, Testigos de Jehová, Asociación Evangélica de la Misión del Nuevo Pacto Universal. También podrían ser los “pablitos” o los licenciados del ejército.⁸⁸ Y las mujeres que también muestran condiciones de seriedad y responsabilidad en sus hogares.⁸⁹

Como presidente de la Central de la Ronda Campesina fue elegido Alejandro Quispe. El resto de los cargos, para vice presidente, secretario, tesorero, vocales y delegados de las comunidades campesinas, fueron elegidos entre los directivos comunales que profesan otras religiones cristianas, los licenciados, los “pablitos”, y tres mujeres.

A estas asambleas de la ronda campesina, suelen participar de 700 a 800 comuneros entre varones y mujeres de las ocho comunidades mencionadas.

Las asambleas de la ronda campesina se llevan a cabo generalmente en el estadio deportivo de las comunidades o en el patio de recreo del los centros educativos. Para darle la formalidad y la solemnidad que requiere la asamblea, izan la bandera peruana y la del Tawantinsuyo (imperio inka), instalan equipos de sonido con altoparlantes para una mejor comunicación durante la asamblea. Acomodan las mesas, las bancas, las silleas para que sea ocupado por los directivos de la central de la ronda y para algunos agentes del gobierno que circunstancialmente podrían estar haciendo trabajos de extensión agrícola o profesores de la comunidad.

Entre tanto, los comuneros, para asistir a la Asamblea General de la Ronda Campesina, se trasladan desde tempranas horas de la mañana, a pie o en vehículos, hasta la comunidad donde se ha de llevar a cabo la reunión. La asistencia de los campesinos es obligatoria, caso contrario se les sanciona con el pago de una multa para los fondos de la

88. Se denomina “licenciado” al campesino que ha ido al cuartel a cumplir el su servicio militar obligatorio. En el cuartel se supone que como soldado ha aprendido la disciplina, el amor a la patria, y la seriedad, con que debe comportarse en la sociedad. Una vez cumplido el período de servicio, el soldado es dado de baja. Esta persona es a la que se le conoce como licenciado.

89. Las mujeres también son escogidas para brindar consejo y castigar a las inculpadas.

comunidad. Antes de iniciar la asamblea, los secretarios de las juntas directivas de cada comunidad controlan la asistencia de los comuneros en un cuaderno de registro. Si existe el quórum respectivo, el presidente da por iniciada la asamblea, que comienza generalmente a las diez de la mañana.

El presidente de la hermandad, que va a oficiar de director de debates, y a la vez es integrante del tribunal, se presenta junto con los otros integrantes de la ronda con sus insignias de la hermandad; en el pecho llevan prendido un escapulario de la imagen del Señor de Qoyllorit'i y un látigo que es signo de su autoridad.

El presidente, saludando a los asistentes y recomendándoles sentarse en el suelo, ordena que cada comunidad campesina se agrupe, y se separen los varones de las mujeres. Los pablitos y los licenciados así como las mujeres controlan la disciplina. Si hay personas extrañas, como funcionarios del gobierno, acostumbran hacerlas pasar a la mesa para que sean partícipes en la asamblea.

Seguidamente, el presidente ordena en quechua quitarse las prendas de la cabeza, hace persignar, rezar al Padre Nuestro y Dios te salve María. Al concluir pide al Señor para que la asamblea se lleve a cabo con toda normalidad, orden y disciplina. Ruega a Dios para que los asambleístas no se equivoquen en sus decisiones, para que los testigos ni los demandados, ni los demandantes mientan. Este es el carácter sagrado con que el presidente da por iniciada la asamblea. Luego ordena entonar el himno nacional. Los campesinos entonan entre dientes porque no saben cantar. Esto lo hace para hacerles sentir que ellos son ciudadanos peruanos. Después de un silencio absoluto, el presidente ordena procesar al inculcado o los inculcados, que pueden ser abigeos, ladrones, alcohólicos, personas que han abandonado a sus esposas, a sus hijos o a sus padres, etc. Uno por uno, y según los casos, les invitan a pasar delante de la mesa directiva y a ubicarse en frente de los directivos. Se les pide en nombre de Dios que solamente hablen la verdad. Y si hay testigos igualmente se les recomienda hablar la verdad. A veces permiten el careo entre el inculcado y la parte agraviada, como también entre inculcados.

Una vez esclarecido el problema, cualquiera de los integrantes de la ronda o los comuneros pueden sugerir una sanción. Si hay

reconsideraciones también los aceptan y vuelven a deliberar la sanción.

La sanción que recibe el reo, puede ser un castigo físico, consistente en calentar el cuerpo haciendo planchas, correr alrededor del estadio deportivo, hacerlo bañar en el agua fría del río, devolución del objeto robado, o recibir tres azotes de parte del celador o celadores que señala la asamblea. Para este acto, el sentenciado se arrodilla delante del celador, cruzando los brazos y las manos sobre el pecho. El celador en el momento de azotar por tres golpes de azote, sobre la espalda del reo, pronuncia estas palabras en Quechua. Dios Yaya. Dios Churi, Dios Espíritu Santo. Lo que equivale a invocar: En el nombre del Padre, del Hijo y del Espíritu Santo. Después de darle los tres latigazos, el celador le hace besar el látigo. Los campesinos que profesan otras creencias, maranathas o evangélicos por ejemplo, justifican este hecho al decir “como dice en la Biblia, cuando no cumplen mis estatutos serán juzgados en la tierra”.

A Alejandro y al resto de los celadores, siempre escuche decir: En la comunidad no tenemos cárcel, la sanción moral es peor que la cárcel. Los elegidos por la asamblea para castigar a los sentenciados siempre fueron celadores, y algunas veces los dirigentes comunales. Dicen: Para que “le ponga la buena mano”, es decir que el que castiga debe ser una persona con cualidades morales, a fin de que su conducta sea imitada por la persona que ha sido castigada.

El que castiga lo hace en nombre de Dios, para evitar posibles venganzas de parte del sancionado.

En el derecho consuetudinario, los delitos los clasifican en delitos de menor cuantía y delitos de mayor cuantía. Los delitos considerados de menor cuantía son los que se procesan en las asambleas comunales. En cambio, los de mayor cuantía (asesinatos, violación a mujeres, etc.) los derivan al juzgado de la provincia.

Estas son las experiencias que hemos registrado en el trabajo de campo realizado entre el año 1999 y el año 2001, período de tiempo en el que Alejandro y sus compañeros administraron la justicia. En la actualidad la ronda campesina sigue funcionando. Y uno de los observadores era hasta recientemente el mismo Alejandro. Él dice: hoy la ronda ha perdido legitimidad, puesto que los integrantes de la ronda se

prestan a la manipulación del alcalde de Urcos, quien les ofrece ejecutar obras en sus comunidades a cambio de recibir apoyo en las próximas elecciones municipales (2011).

La legitimidad del poder, para administrar la justicia en la ronda campesina, ya no se sustenta en las condiciones morales que tienen las personas. Esto significa que la ronda ha perdido su autonomía. El rol de la ronda estaba ceñido únicamente a la administración de la justicia. Moral, conducta, rol y autonomía legitimaban el poder de los integrantes de la ronda. La manipulación significaría que la política está por encima de la religión -es decir, en este contexto, de la ética y de la moral- cuando en realidad debería ser todo lo contrario.

CONCLUSIONES

1. En el mundo andino, históricamente ha existido la relación constante y permanente de la religión y la política. La religión trasciende a la existencia del hombre; entre tanto que la política es un quehacer del hombre para vivir en orden con sus congéneres. La religión trasciende en la vida del hombre, porque jerárquicamente ocupa una instancia de otra naturaleza en el pensamiento del hombre que se concretiza en la experiencia religiosa. Pensamiento y experiencia religiosa que influye en la vida política del hombre a través de la moral y la ética, cuando en su vida privada y pública pone en práctica aquello que ha internalizado, lo cual le sirve como soporte para legitimarse en el poder. Pero el orden establecido no es eterno. Es cambiante tal como está expresado en el mito de Inkarrí, ser sacralizado por los q'eros, que en igualdad de condiciones, pide a otra instancia religiosa, para que ésta, a su vez, ordene a una instancia política que el sistema de explotación sea cambiado por otro orden de vida social de los hombres.

Los inkas justifican, legitiman su derecho a gobernar a los hombres, utilizando el aparato ideológico religioso, al hacer creer a sus gobernados que ellos descienden del Sol, reverenciado como una deidad. Organizando a la vez los nobles inkas, grandes peregrinaciones a lugares y en tiempos, estimados sagrados, para rendirle culto al Sol, y de esta manera seguir legitimando su poder.

2. Este modelo de pensamiento de la superposición de la religión sobre la política continúa. En el sistema de la autoridad del alcalde o

varayoc, si bien es cierto que la fuente del poder se encuentra en la cuestión legal o formal, ésta no es suficiente para legitimarse en el poder, o para hacerse sentir como autoridad. Era necesario que las personas que aspiraban a este cargo cumplieran con el mandato moral de ser hombres casados, y desempeñaran, en forma paralela o inextricablemente alternada, cargos civiles, políticos y religiosos.

3. Hoy en día, en la comunidad campesina, el poder también se adquiere a través de la fuente legal o formal mediante la institucionalidad democrática. Antes de que el futuro líder sera investido como autoridad, la gente se fija en una serie de capacidades y habilidades personales: la honradez, el trabajo, el servicio y respeto al prójimo. Son valores morales puestos en la práctica, aprendidos de la religión que se profesa.

Para los asambleistas de la ronda campesina, las personas que conforman el cuadro directivo de la ronda campesina y los dirigentes comunales, son considerados personas autorizadas de ejecutar la sentencia aprobada por la asamblea a las personas que han atentado contra la tranquilidad de la comunidad. La ejecución de la sentencia siempre es aplicada en nombre de Dios. La ley viene de Dios. Como ley, ha sido quebrantada, el castigo viene de Dios. La ley de Dios está inmersa en el derecho consuetudinario de la comunidad. Por tanto, la justicia administrada por los hombres es la representación de la justicia divina.

Asimismo, y en modo de síntesis final, en la comunidad campesina, para legitimar el poder político, entran a conjugar tres conceptos sustanciales. (1) La fuente legal de la institucionalidad de la democracia; (2) complementada con la aplicación de la administración de la justicia o aplicación del derecho consuetudinario; y (3) respaldada por la práctica de la moral impuesta por la religión.

BIBLIOGRAFÍA

- BARREDA MURILLO, Luis *et alii* (2005). *Q'ero. El último ayllu inka*. Cusco: Editorial UNMSM.
- BAUER S., Brian y Charles STANISH (2003). *Las Islas del Sol y de la Luna. Ritual y peregrinaje en los antiguos Andes*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

- CANAL CCARHUARUPAY, José (1989). *Antropología Política. Nuestras comunidades campesinas*. Cusco: UNSAAC.
- (1992). *Retorno de Inkarrí*. Cusco: UNSAAC.
- (2001). *Jueces Andinos. Rondas Campesinas. Administración de Justicia en el Valle de Vilcanota-Urcos*. Cusco: UNSAAC.
- FERRATER MORA, José (1970). *Diccionario de Filosofía Abreviado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.
- IGLESIA DE JESUS CRISTO (ed.) (1992). *El Libro del Mormón*. Salt Lake City: Iglesia de Jesus Cristo.
- MARTÍN NIETO, Evaristo (traductor) (1971). *La Santa Biblia*. Madrid: Centro de ediciones Paulinas.
- MOROTE BEST, Efraín (1988). *Aldeas Sumergidas. Cultura popular y sociedad en los Andes*. Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas.
- NÚÑEZ PALOMINO, Pedro Germán (1996). *Derecho y comunidades campesinas en el Perú, 1969-1988*. Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas.
- PEÑA JUMPA, Antonio (1998). *Justicia comunal en los andes del Perú. El caso de Calahuyo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- PRATT FAIRCHILD, Henry (ed.) (2001). *Diccionario de Sociología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SALLNOW, Michael J. (1987). *Pilgrims of the Andes*. Washington D.C.: Smithsonian Institution Press.
- TORRES, Osvaldo (1995). *Justicia Andina. Hacia una Antropología jurídica*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec).
- URTON, Gary (2003). *El Pasado Legendario. Mitos Incas*. Madrid: Ediciones Akal.

Periódicos de circulación nacional:

Perú 21. Edición del 30 de agosto 2009.

Gestión. Edición del 07 de septiembre 2009.

ANEXO 1

PAPEL SELLADO

Autor: Felipe Góngora Guevara

Versión original (quechua)

Papelcha sellado
 papelcha rayado. (Bis)
 Mayqen juzgado
 punkukunapiraq
 Muyuyamushanki. (Bis)
 Desde Qolqemarka chayamusqa.
 (Bis)
 Chay lisu maqt'ata
 pusamuychisnispa
 Apamuychisnispa.
 Rinayta munaspaqa
 pasanayta munaspaqa
 gobiernuraq avienta
 apachimuwachun.(Bis)
 Papelcha sellado
 papelcha rayado
 mayqen tribunal.
 Punkukunapiraq tukuyukuranki
 mayqen tribunal
 punkukunapiraq
 Thantayukuranki.
 Fuga
 Toma esta mano. Dame la mano
 Doctor Muñoz.
 Más un torete de dos años.
 Y toma este torete de dos años.(*)

Traducción libre (español)

Papelito sellado
 Papelito rayado. (Bis)
 En la puerta de qué juzgado
 estarás dando vueltas. (Bis)
 Desde qolqemarka me había
 Llegado orden de captura.(Bis)
 Diciendo, capturen, traigan a ese
 cholo insolente.
 Si quieren que vaya
 si quieren que me presente
 primero el gobierno me envíe
 un avión.(Bis)
 Papelito sellado
 papelito rayado
 En qué tribunal
 te habrás terminado
 en qué tribunal te habrás
 Envejecido.
 Fuga
 Toma esta mano. Dame la mano,
 Doctor Muñoz.
 Más un torete de dos años.
 Y toma este torete de dos años

* El huayno es una versión original, escrito en “quechuañol” (quechua y español) y en lenguaje figurado. La traducción es conceptual.

ANEXO 2

Falsía

(Recitado)

La vida es una falsía.
Y yo cuando más golpes me dé
Más me apego a ella.

--

La vida es una falsía,
El mundo es ancho y ajeno.
Justicia no hay en la tierra.
Donde no hay ricos ni pobres.
Por las sendas del martirio
Mi alma muera con delirio
Es la causa que me obliga,
Decir adiós a este mundo,
Sentado en falsedad.
Piden justicia sin nombre,
Piden justicia sin nombre.

Fuga

Ya me voy de esta tierra,
Herido en el alma y el corazón. (Bis)
Mi vida ya no es la vida en medio
De injusticias y tantas falsedades.
Mi vida ya no es vida,
En medio de tantas injusticias.

La Relación entre Legalidad y Legitimidad⁹⁰ en Bolivia (1982 - 2009)

CARLOS DERPIC⁹¹

La relación entre legalidad y legitimidad no es armoniosa; muchas veces las situaciones son legales pero no son legítimas. El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS⁹²) en las elecciones de 2005 en Bolivia, alcanzando casi un porcentaje del 54% de los votos, y la posterior ratificación del Presidente Morales en el referéndum revocatorio de 2008, por un 67%, plantea sin embargo la posibilidad de que legalidad y legitimidad coincidan. En la elección de Evo Morales en 2005 confluyeron varios factores que la hicieron posible: la institucionalidad democrática construida a partir de 1978, con permanentes modificaciones a las normas legales electorales; el desgaste del sistema de partidos vigente en Bolivia; la acumulación política del MAS, gestada en innumerables movilizaciones sociales. A partir de ello, tuvo lugar un uso alternativo del Derecho por el MAS, que le permitió llegar al poder, dando paso a una coincidencia entre legalidad y legitimidad.

El 10 de octubre de 1982, Bolivia retornó a la democracia, después de 18 años de gobiernos dictatoriales y/o de facto⁹³ y de tres elecciones sucesivas (1978-1980). La Unidad Democrática y Popular (UDP)⁹⁴ accedió

90. Por legitimidad se entiende aquella capacidad de ser obedecido sin recurrir a la coacción, en tanto la legalidad es el medio por el que un hecho se impone por la fuerza de autoridad.

91. Boliviano y militante de la democracia y los derechos humanos, Carlos Derpic es abogado, ex adjunto al Defensor del Pueblo, profesor en La Paz de la Universidad Católica Boliviana, de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad La Salle.

92. Véase al final del documento la explicación de las siglas.

93. Se denomina gobierno “de facto” a aquel que no es producto de un proceso electoral. Los gobiernos de Alfredo Ovando Candia (26-09-69/07-10-70) y de Juan José Tórrez (07-10-70/21-08-71), fueron de facto pero no tuvieron carácter dictatorial, pese a las contradicciones del primero.

94. La UDP estuvo conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista de Bolivia (PCB).

al gobierno, bajo la presidencia de Hernán Siles Zuazo y la vicepresidencia de Jaime Paz Zamora, dando inicio al proceso democrático que continúa hasta hoy.

La imparable crisis económica iniciada varios años antes del ascenso de la UDP al gobierno, la permanente indefinición gubernamental de entonces, las pugnas y divisiones internas que se dieron en su seno, la actitud de permanente hostilidad de la Central Obrera Boliviana (COB) y el accionar de la mayoría parlamentaria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN), forzaron –en noviembre de 1984– el acortamiento del mandato del presidente Siles, que se hizo efectivo el 6 de agosto del año siguiente, con la elección –en el Congreso– de Víctor Paz Estenssoro como Presidente de la República, que dio inicio a un modelo neoliberal de organización del Estado y la sociedad, que se prolonga hasta hoy.

Esta etapa de la historia de Bolivia puede examinarse de diversas maneras. En esta ocasión se examinarán, por un lado y brevemente, las modificaciones producidas en materia económica y, por otro, con alguna extensión mayor, las transformaciones en la institucionalidad democrática.

EL MODELO NEOLIBERAL EN BOLIVIA

El 29 de agosto de 1985, se dictó el famoso Decreto Supremo n° 21060, que instauró en Bolivia un sistema económico neoliberal, bajo la justificación de que Bolivia se moría y había que operarla de urgencia.

Libre flotación cambiaria, libre fijación de precios en el mercado, libre contratación, libre importación y exportación de bienes y servicios y libre competencia, fueron la base fundamental del modelo. Una drástica reducción del gasto público, despidos masivos de trabajadores de las empresas sobre todo públicas, achicamiento del Estado, privatización de empresas estatales y otras similares, fueron algunas de las medidas adoptadas en tales momentos.

La izquierda había sufrido una dura derrota en las elecciones del 14 de julio de 1985, quedando la resistencia al nuevo modelo en manos de la COB, organización sindical que declaró sucesivos paros, una huelga general indefinida y, finalmente, una huelga de hambre, que dio lugar a la imposición de un estado de sitio, detención y confinamiento de las

principales figuras de la oposición y desarticulación de la resistencia al modelo. La detención y confinamiento de dirigentes hizo que las acciones se dirigieran a obtener su libertad, dejando de lado la protesta en contra del modelo impuesto.

El 15 de octubre de 1985, MNR y ADN –enfrentados en el momento de elegir al nuevo presidente– suscribieron el “Pacto por la Democracia”, dando inicio a una etapa de “democracia pactada”, que haría crisis veinte años después, en 2005, si bien es cierto que las primeras manifestaciones de la misma tuvieron lugar en 2000.

El programa de ajuste estructural aplicado privilegió aspectos macroeconómicos de estabilidad económica y control fiscal, y descuidó aspectos sociales, dando lugar a un desempleo y subempleo importantes, profundización de la pobreza, aumento de actividades ilícitas como el contrabando y el narcotráfico, y crecimiento de la economía informal.

Las medidas adoptadas por el gobierno del MNR se orientaron a frenar el proceso hiperinflacionario que vivía Bolivia (26.000% de inflación acumulada entre enero y julio de 1985), vía una drástica reducción del gasto público: congelamiento de sueldos y salarios, eliminación de bonos, prohibición de incrementos salariales y de recontractación de personas despedidas o retiradas del Estado, supresión de la pulpería barata para los trabajadores mineros de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

Con tinte económico, pero profundamente política, fue la aplicación de la “relocalización”, término eufemístico con el que se designó a lo que en realidad fueron despidos masivos de trabajadores. En COMIBOL, por entonces la más grande empresa estatal del país, la libre contratación y la relocalización, a las que se agregó la vigencia de beneficios “extralegales” para incentivar el retiro voluntario de los trabajadores, pagándoseles como si se tratara de despido intempestivo y la supresión de la pulpería barata, dio lugar a una drástica disminución del número de mineros, de 27.000 a 2.000, aproximadamente. Con los despidos de los trabajadores mineros de COMIBOL, la COB perdió su principal sustento que era la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y con ello el poder con que contaba.

Posteriormente se adoptaron otras medidas como la creación del

Fondo Social de Emergencia; el establecimiento de nuevas modalidades de relocalización, que terminaron por retirar al Estado de su participación en la economía; la Reforma Tributaria; privatización, primero y, más adelante, capitalización de las principales empresas estatales bolivianas, que pasaron a manos privadas: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y la Empresa Metalúrgica Vinto (ENAF).

El modelo adoptado en 1985 consiguió alcanzar índices macroeconómicos positivos, frenó en seco la hiperinflación, la inflación fue desde entonces y hasta 2008, de un solo dígito. Todo esto fue utilizado por los sucesivos gobiernos (Paz Estenssoro, Paz Zamora, Sánchez de Lozada, Banzer y nuevamente Sánchez de Lozada) para hacer expresas las bondades del modelo instaurado en agosto de 1985.

En el ámbito social, podría señalarse la Ley de Participación Popular (abril de 1994) como uno de los instrumentos más importantes, que estableció una redistribución de los impuestos nacionales, a la vez que el reconocimiento de las denominadas “Organizaciones Territoriales de Base” (OTB): Juntas Vecinales en las ciudades y Comunidades Campesinas y Pueblos indígenas en el área rural.

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS

En el ámbito institucional y político, se adoptaron también medidas de diferente tipo que, a diferencia de lo sucedido en lo económico, permitieron evidentes avances en la materia. En lo que sigue, se hace una referencia a las mismas, tomando como referente en el orden de su tratamiento, la jerarquía de las normas que las pusieren en vigencia.

En 1994 y 2004 tuvieron lugar reformas a la Constitución Política del Estado, de las cual se hace referencia a las siguientes: Diputaciones uninominales; creación del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo; y la ruptura del monopolio partidista para la intermediación política.

Diputaciones uninominales

La mitad de los diputados que conformaban la respectiva cámara comenzaron a elegirse por circunscripciones uninominales y la otra

mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a presidente, vicepresidente y senadores. La reforma constitucional de 1994, que incluyó esta medida, dispuso que si la distribución de escaños para cualquier departamento resultase impar, se daría preferencia a la asignación de escaños uninominales, razón por la cual existieron hasta las elecciones de 2005, 68 diputaciones uninominales y 62 plurinominales.

Esta fórmula abrió la posibilidad de que personas individuales conocidas en diferentes ciudades y departamentos del país, pudiesen participar en elecciones nacionales y postularse a alguna diputación uninominal, aunque en el momento de ponerse en vigencia la reforma, debían hacerlo vía partido político; su postulación a través de las agrupaciones ciudadanas, tuvo lugar más adelante, en ocasión de la siguiente reforma constitucional.

Creación del Tribunal Constitucional Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo

El Artículo 119 de la Constitución reformada en 1994 creó el Tribunal Constitucional como órgano encargado del control de constitucionalidad, independiente y sometido sólo a la Constitución, dejando atrás el sistema de control difuso de la constitucionalidad, que tenía en la Corte Suprema el ente encargado de llevarlo a efecto. La reforma constitucional se completó en 1998, con la promulgación de la Ley n° 1836, del Tribunal Constitucional.

El Consejo de la Judicatura se estableció en el Artículo 122 de la Constitución, como órgano disciplinario y administrativo del Poder Judicial, encargado además de la proposición de ternas para la designación de Ministros de la Corte Suprema, Vocales de Cortes Superiores, Jueces, Notarios y Registradores de Derechos Reales. La intención fue evitar la evidente influencia que los políticos (sobre todo oficialistas) tenían en la conformación del Poder Judicial. También en 1998, se promulgó la Ley n° 1817, del Consejo de la Judicatura.

Por último, en los Artículos 127 y siguientes de la Constitución, se estableció la vigencia del Defensor del Pueblo, como alto comisionado del Poder Legislativo, encargado de velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación

a la actividad administrativa de todo el sector público, así como de la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. La Ley n° 1818, del Defensor del Pueblo, se promulgó igualmente en 1998

La ruptura del monopolio partidista

En la reforma de 2004, el texto del Artículo 223 de la Constitución Política del Estado sufrió una importante reforma. Antes de ello establecía que la representación popular se ejercía por medio de los partidos políticos y los frentes o coaliciones formadas por éstos, autorizando a las agrupaciones cívicas representativas de las fuerza vivas, con personería jurídica reconocida, a participar en elecciones formando parte de los frentes o coaliciones, y postulando sus candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados o concejales.

En los hechos, la representación política era monopólicamente partidista y sólo los Comités Cívicos, tradicionalmente alineados a la derecha, podían participar “desde afuera”, pero en alianza con los partidos políticos o los frentes o coaliciones conformados por éstos.

Desde 2004, la representación popular se ejerció no sólo a través de los partidos políticos, sino también de las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Por disposición del Artículo 224 de la Constitución, todos ellos pueden presentar sus candidatos en elecciones generales y/o municipales.

Los pueblos indígenas

La reforma constitucional de 1994 introdujo en el Artículo 1 la caracterización de Bolivia como país multiétnico y pluricultural y dispuso el reconocimiento, protección y respeto, en el marco de la ley, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Bolivia, dando especial énfasis a los referidos a sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a la aplicación de normas de sus sistemas jurídicos, siempre y cuando no fuesen contrarias a la Constitución y las leyes (Artículo 171).

Otras normas, como las Leyes n° 1777 (Código de Minería); 1700 (Ley Forestal) o la 1689 (Ley de Hidrocarburos), reconocieron también el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunitarias de origen, en consonancia con el Convenio n° 169 de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT).

Por último, la Ley n° 1554, de Participación Popular, también reconoció a los pueblos indígenas y a sus autoridades, en los marcos de su regulación. Todo ello se añade a la consideración de los pueblos indígenas como sujetos políticos, en los términos señalados líneas arriba.

Aquí habría que volver de manera más analítica sobre las consecuencias de estos ejemplos sobre la relación en Bolivia de la legalidad y de la legitimidad, definiendo anteriormente estos términos comparativamente.

Los cambios que se han señalado fueron adoptados por gobiernos neoliberales, conscientes seguramente de la importancia que tenía la adopción de los mismos en orden a la pervivencia del modelo. Fueron, sin embargo, instrumentos que permitirían, años después, el triunfo del MAS y la confluencia entre legalidad y legitimidad.

Reformas en materia electoral

Los procesos políticos bolivianos, en épocas de democracia, se desarrollaron en los marcos de una Ley Electoral que en el período que se analiza, mereció diversas modificaciones.

En 1978, año del primer proceso electoral después de las dictaduras y los gobiernos de facto, estaba en vigencia una Ley Electoral que establecía la vigencia de papeletas separadas para cada partido político o frente que participaba en las mismas, lo que dio lugar, sobre todo durante los gobiernos del MNR (1952 – 1964), a fraudes electorales a favor del partido gobernante.

En 1979, luego de producido un descarado fraude que pretendió favorecer al candidato del Gral. Banzer, Juan Pereda Asbún (candidato de la Unión Nacionalista del Pueblo –UNP), se adoptó la modalidad de la papeleta multicolor y multisigno,⁹⁵ lo que constituyó un evidente avance en la materia, que se mantiene hasta la fecha.

En cuanto a la distribución de diputados, la norma que se menciona disponía que el partido que obtuviese el primer lugar en un departamento, llevaría consigo 4/5 de los diputados asignados al mismo, y el

95. Esta papeleta lleva los colores, fotografías y nombres de todos los candidatos a Presidente y Vicepresidente. Antes de su utilización, cada partido o frente tenía una papeleta exclusiva.

segundo, el restante 1/5. Con esta modalidad, en la práctica el parlamento –en sus dos cámaras- estaba conformado prácticamente por representantes de los partidos que obtuvieron el primer y segundo lugar en la votación nacional, con clara predominancia del que ocupaba el primer lugar. Los casos de participación de diputados de otras fuerzas políticas, eran muy raros.

A partir de 1979, se fueron estableciendo nuevas formas de distribución de las diputaciones, como por ejemplo la cifra repartidora, la doble cifra repartidora, el sistema D'Hont de divisores impares y, en la actualidad, el sistema D'Hont de números naturales, que se aplica para las diputaciones plurinominales. Las diputaciones uninominales se eligen por simple mayoría de votos.⁹⁶

La adopción de estas formas de distribución de diputaciones, permitió que partidos minoritarios pudiesen acceder a la Cámara de Diputados, dejando atrás la excluyente distribución anterior, que sólo favorecía a las fuerzas más numerosas. Este es, ni duda cabe, otro avance importante en materia de democracia.

Gracias a los acuerdos de febrero de 1991, alcanzados entre los principales partidos políticos de entonces (MNR – ADN – MIR), se lograron otros avances en materia electoral, que se tradujeron en la aprobación de la Ley Electoral que estableció un órgano electoral independiente, la transferencia del Registro Civil a control de la Corte Electoral, la creación del Registro Unico Nacional (RUN) y la definición de que los resultados de las mesas electorales no podían ser modificados por nadie con posterioridad al escrutinio.

En virtud de estos acuerdos, la Corte Nacional y las Cortes Departamentales Electorales fueron conformadas por personajes de reconocida idoneidad y honestidad, que pudieron actuar con total independencia en los sucesivos procesos electorales.

Los dos tercios

Fruto de los acuerdos de 1992, se dio paso a la constitucionalización de

96. Hasta 1979 las diputaciones se distribuían en 4/5 para el ganador y 1/5 para el segundo, lo que excluía a muchas fuerzas minoritarias. El sistema D'Hont de números naturales consiste en dividir sucesivamente el total de votos válidos entre 1, 2, 3, etc., otorgando un diputado a cada partido que obtenga el cociente respectivo, hasta agotar el número de diputaciones que se asigna por departamento.

los dos tercios para la elección de las Cortes Nacional y Departamentales Electorales, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo,⁹⁷ determinación que exigía concertación entre las principales fuerzas políticas para la conformación de dichas instancias.

A modo de balance

Las reformas señaladas permitieron avances importantes en materia de institucionalidad y de participación de los ciudadanos en procesos electorales. Se superó el fantasma del fraude electoral, se conformó el órgano electoral y otras instancias estatales con los mejores ciudadanos, se eliminó el monopolio partidista en los procesos electorales.

Sin embargo, estas reformas se tornaron insuficientes frente a aspectos que, en algunos casos sin formar parte del ámbito político y en otros sí, determinaron la insurgencia popular que a partir del año 2000 tuvo lugar en Bolivia.

En efecto, la participación de la población quedó circunscrita a los procesos electorales, en los cuales, además, los partidos neoliberales (MNR, ADN, MIR, UCS, NFR), que contaban con importantes recursos económicos financieros, manipularon a la población otorgándole regalos como cuadernos, bolígrafos, camisetas, poleras y otros similares a cambio de su voto. La democracia pactada se convirtió en democracia para la distribución de cargos (pegas) entre los militantes de los partidos políticos mayoritarios y sus amigos, compadres y parientes. La prebenda y la deshonestidad se hicieron comunes en los partidos y esto, sin duda, generó una decepción en la población. El descontento generalizado que se fue instalando recibió, además, otro ingrediente para su desarrollo, expresado en la poca y/o insuficiente atención que los distintos gobiernos prestaron al tema social.

LA DUALIDAD DEL PROCESO POLÍTICO BOLIVIANO

A partir de 1985, Bolivia vivió una suerte de dualidad en sus procesos políticos. Por una parte, los partidos que expresaban el modelo neoliberal alcanzaban la victoria en las urnas, llegando a porcentajes de

97. Según la Constitución vigente hasta el 7 de febrero de 2009, sólo los ministros de la Corte Suprema de Justicia debía ser elegidos por dos tercios de los miembros del Congreso, en tanto los otros sólo por dos tercios de los miembros presentes en el momento de la sesión respectiva.

hasta el 70%, sumando los votos obtenidos por cada uno de ellos; pero, por otra, las diferentes organizaciones sociales que actuaban en el país, representando los intereses y derechos de las mayorías desplazadas que habitaban tanto en las ciudades como en el área rural, se volcaban a las calles para expresar su protesta por las medidas adoptadas por los gobiernos y para exigir a viva voz sus reivindicaciones. De este ámbito corporativo – reivindicativo, pasaron más adelante a las acciones de corte evidentemente político.

Los resultados de las elecciones generales realizadas en el período comprendido entre los años 1985 a 2002, muestran que MNR, ADN y MIR, los principales partidos que expresaban de una u otra manera el modelo neoliberal vigente desde la puesta en vigencia del ya mencionado Decreto Supremo nº 21060, a los que se añadieron posteriormente otros como la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Nueva Fuerza Republicana (NFR) y la propia Conciencia de Patria (CONDEPA) alcanzaban para sí un alto porcentaje de la votación, como se muestra en el siguiente cuadro:

PARTIDO	1985	1989	1993	1997	2002	Observaciones
MNR	30,36	25,65	35,56	18,20	22,46	
ADN	32,83	25,24	21,05	22,26	3,40	
MIR	10,18	21,83	-----	16,77	16,32	En 1993, el MIR participó en alianza con ADN
CONDEPA	-----	12,25	14,29	17,16	0,37	CONDEPA no participó en 1985
NFR*	-----	-----	-----	-----	20,91	NFR no participó en 1985, 1989, 1993 y 1997
MAS	-----	-----	-----	-----	20,94	MAS no participó en 1985, 1989, 1993 y 1997

* NFR es la sigla de Nueva Fuerza Republicana, partido encabezado por el ex-militar y ex-alcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa.

Fuente: Elaboración propia.

En las elecciones de 1985, los partidos que expresaban el neoliberalismo alcanzaron el 73,37 de la votación; en 1989, el porcentaje de votos

obtenidos por el MNR, ADN y MIR llegó al 72,72%; en 1993, al 56,61; en 1997, al 57,23, aunque en este porcentaje podría incluirse el obtenido por CONDEPA que, finalmente, formó parte de la megacoalición, con lo que la cifra sería del 74,39; en 2002, el 42,18.

El voto popular, como se ve, favorecía a las expresiones neoliberales y, aunque ninguno de los partidos obtuvo por sí solo un porcentaje que le permitiese llegar al gobierno y alcanzar gobernabilidad, estos partidos se daban modos para llevar adelante su proyecto. Tan sólo CONDEPA en las elecciones de 1989, 1993 y 1997, en un proceso “in crescendo”, parecía poner en riesgo esta hegemonía, pero su participación en la megacoalición que apoyó a Banzer terminó con cualquier ilusión al respecto. El Movimiento al Socialismo (MAS) hizo su aparición “peligrosa” en 2002, cuando obtuvo el segundo lugar.

En 1985, aunque no hubo co-gobierno, MNR y ADN suscribieron el “Pacto por la Democracia”, por el cual alcanzaron mayoría parlamentaria para la puesta en vigencia de normativa que ponga en ejecución el modelo neoliberal, así como para la ejecución de tareas de fiscalización del Poder Ejecutivo e incluso para la aprobación de los estados de sitio que se dictaron en 1985 y 1986.

En 1989, contra todo pronóstico y pese a que ocupó el tercer lugar en las elecciones, fue elegido Presidente Jaime Paz Zamora, que gobernó respaldado por el “Acuerdo Patriótico” conformado por MIR y ADN, con amplia mayoría parlamentaria.

En 1993, el MNR, liderado ya por Gonzalo Sánchez de Lozada, que fue su candidato a Presidente, concurrió a las elecciones en alianza con el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari - Liberación (MRTK-L), liderado por el intelectual aymara Víctor Hugo Cárdenas, que fue finalmente elegido como Vicepresidente de la República. Luego del acto electoral, el MNR conformó una coalición con Unión Cívica Solidaridad (UCS) del empresario cervecero Max Fernández Rojas y con el Movimiento Bolivia Libre (MBL), liderado por Antonio Aranibar Quiroga.

En 1997, ADN –encabezada por Hugo Banzer Suárez– ganó las elecciones y conformó gobierno en coalición con el MIR, UCS y CONDEPA. La cantidad de siglas que conformaron la coalición, así como el número

de votos que representaban, dio lugar a que esa coalición se denomine “megacoalición”.

En 2002, el MNR alcanzó el primer lugar, el MAS el segundo, NFR el tercero y el MIR el cuarto. Luego del triunfo de la UDP en las elecciones de 1980 y de 20 años de democracia, era la primera vez que un partido no alineado en el neoliberalismo alcanzaba una votación importante, superior al 20%.

Además de lo señalado, no debe olvidarse que las movilizaciones sociales en contra de las medidas neoliberales estuvieron siempre presentes en las calles. A un inicio fue la COB la que vanguardizó las mismas y, al perder poder ésta, otras organizaciones sindicales, vecinales, indígenas y campesinas tuvieron a su cargo la realización de movilizaciones en contra de las medidas gubernamentales. Es interesante anotar que las medidas adoptadas por estas organizaciones, contaban con fuerte presencia y respaldo de la población.

LA CRISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos políticos de Bolivia, que funcionó en la lógica brevemente descrita en líneas precedentes, entró en crisis, dando paso a un proceso de acumulación que, en definitiva, permitió al MAS llegar al poder en 2005.

Esta crisis puede expresarse en varios aspectos: Representatividad, falta de credibilidad, pactos partidarios y escándalos de corrupción.⁹⁸

Los partidos políticos defraudaron las expectativas de la población al no ser capaces de solucionar sus problemas básicos, con lo que dejaron de constituirse en sus representantes. Otros órganos, como las Juntas Vecinales, Sindicatos, Comités Cívicos, Federaciones, ocuparon el lugar dejado por los partidos políticos.

Las permanentes promesas incumplidas por los partidos políticos, hizo de ellos una de las entidades con menor credibilidad entre la población boliviana, que vio cómo los movimientos sociales se constituían paulatinamente en instrumentos más creíbles para la solución de sus problemas.

98. Los planteamientos que siguen se basan en Derpic, Ana. Estudio de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y su aplicación en el sistema electoral boliviano. Tesis de Grado, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2005.

La imposibilidad de los partidos políticos de alcanzar la mitad más uno de los votos que exigía la Constitución vigente hasta hace poco, los llevó a la celebración de pactos de lo más diversos.⁹⁹ Estos pactos repercutieron negativamente en la imagen de los partidos, porque como consecuencia de ellos, resultaba elegido como presidente y/o vicepresidente de la República, una persona a quien la población no había votado;¹⁰⁰ y porque se hicieron, las más de las veces, para que el poder y los cargos sean distribuidos entre los militantes de los partidos pactantes.

La corrupción, por último, fue una constante en la época que se analiza, no sólo por la mencionada distribución de cargos, sino porque quienes llegaban a ellos, lo hacían para llenar sus bolsillos y no para construir nada que beneficie al país ni a sus habitantes.

EL MAS Y SUS CUALIDADES

El MAS, contrariamente a lo que hacían los demás partidos políticos, fue apareciendo paulatinamente como un partido que representaba a la mayoría de la población y que era capaz de cumplir con sus promesas. Evo Morales dio varias muestras de compromiso y renuncia por sus ideales, lo que le valió el apoyo de la población. El MAS se mostró, entonces, como una alternativa en la que se podía confiar.

Por otro lado, la figura de Evo Morales representaba a las mayorías tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones en Bolivia. Ni siquiera los partidos de izquierda habían sido capaces de permitir a los indígenas y campesinos ascender dentro de sus estructuras,¹⁰¹ cosa que sí era visible en el MAS.

Por último, dos circunstancias coyunturales potenciaron al MAS. El desafuero de Evo Morales en 2002, que más allá de los acontecimientos producidos en Sacaba que terminaron con la muerte de tres campesi-

99. En 1989 el pacto fue entre ADN y MIR; en 1993, entre MNR - MRTK-L, UCS y MBL; en 1997 entre ADN, MIR, UCS y CONDEPA; en 2002 entre MNR, MIR y NFR.

100. Así ocurrió, por ejemplo, cuando fue elegido el Dr. Víctor Paz Estenssoro en 1985, con los votos del MIR, a cambio de la presidencia de la Cámara de Diputados; o cuando se eligió como presidente a Jaime Paz Zamora, tercero en la votación general, con el apoyo de ADN.

101. El PCB, el Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), el MIR y otros partidos, tenían en sus cúpulas a representantes de las clases media o alta y nunca a campesinos o indígenas.

nos, tres militares y un policía, fue entendido como una imposición de la embajada de EE.UU. y de la denominada “clase política boliviana”. Luego de ser desaforado, Morales dijo: “No fui expulsado por corrupto, delincuente ni por ser paramilitar. Me siento orgulloso de que la clase política corrupta me expulse”.

La segunda circunstancia está referida a que un poco después de su desafuero, a pocos días de las elecciones de 2002, el embajador norteamericano en Bolivia, Manuel Rocha, llamó a la población boliviana a no votar por Evo Morales, advirtiéndole que si era elegido presidente, pondría en riesgo la ayuda de EE.UU. a Bolivia. Esta intromisión permitió un ascenso evidente en la preferencia electoral del MAS en los comicios de 2002.

Finalmente, el MAS cosechó los frutos de la debacle del sistema de partidos y del descontento popular, ganando ampliamente las elecciones de diciembre de 2005 y alcanzando un porcentaje cercano al 54% de los votos, con lo que Evo Morales se convirtió en el primer candidato elegido directamente por votación popular y no en el Congreso, desde el retorno al sistema democrático en 1982. Los presidentes elegidos desde 1982 hasta 2005, lo fueron en el Congreso, como fruto de acuerdos políticos: Siles Zuazo (1982), Paz Estensoro (1985), Paz Zamora (1989), Sánchez de Lozada (1993), Banzer (1997) y nuevamente Sánchez de Lozada (2002).

EL USO ALTERNATIVO DEL DERECHO POR PARTE DEL MAS

Desde hace mucho tiempo existen, entre otras, dos posiciones en materia de relación entre el Derecho y lo social. Una, que señala que mientras mejores leyes tenga un país, mejores serán las condiciones en que vivan sus habitantes. La otra, que ve en el Derecho solamente un instrumento de opresión de la clase dominante.

Respecto de la primera, basta señalar que en muchos lugares del mundo existen leyes que pueden ser catalogadas como muy buenas o excelentes, lo cual no trae como consecuencia automática el que las personas vivan mejor. No hace falta mayor fundamentación para demostrar que ésta es una pretensión sin asidero real, asentada en un secante positivismo jurídico.

Respecto de la segunda, hay que convenir que también la práctica

ha demostrado que existen, por una parte, varias normas que favorecen de manera expresa a los sectores desposeídos, porque entre otras cosas son fruto de la lucha de ellos mismos por conseguir que se las ponga en vigencia; y, por otra, que aquellas otras normas que tienen un aparente carácter “neutro”, pueden ser utilizadas políticamente en un sentido inverso al que sus autores quisieran.¹⁰² Sustento teórico de este planteamiento se encuentra en el concepto de “bloque histórico” de Gramsci, desarrollado por abogados como Perfecto Andrés Ibáñez en España y Jesús Antonio de la Torre Rangel y Amado Bravo, entre otros, en México.¹⁰³

El MAS usó alternativamente el Derecho, pues su ascenso al poder en enero de 2006 fue consecuencia de la utilización de la normativa electoral a la que se hizo referencia anteriormente y que fue puesta en vigencia durante gobiernos neoliberales. De carácter aparentemente “neutro”, dicha normativa había sido puesta al servicio de los partidos políticos que llevaron adelante el modelo neoliberal, pero pudo ser aprovechada por el MAS, convertido en el único órgano político contrario a dicho modelo, por lo menos en teoría.

Y no sólo usó de este Derecho en ocasión de las elecciones de 2005, sino también en las de 2006, en las cuales se eligieron constituyentes para la conformación de la Asamblea Constituyente que funcionó en Bolivia entre 2006 y 2007; y en otros eventos electorales anteriores a la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado el 7 de febrero de 2009.

LA CONFLUENCIA ENTRE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

El porcentaje alcanzado por el MAS en las elecciones de 2005 fue el más alto desde el 10 de octubre de 1982, en que se produjo la reconquista de la democracia en Bolivia. Lo mismo ocurrió con las elecciones de constituyentes en 2006, el referéndum revocatorio de 2008 y el convocado

102. En realidad toda norma responde a determinados intereses, pero el Derecho Moderno se elabora con un aparente carácter de universalidad, de neutralidad, de igualdad, cuando en los hechos no sucede lo que la norma manda. Sin embargo, el carácter formal “neutro” hace que la norma pueda ser usada políticamente en sentido inverso al que le dieron sus autores.

103. Cf. De la Torre Rangel, Jesús Antonio y Bravo, Amado (1982). “Posibilidad y Sentido del Uso del Derecho al servicio del pueblo”. En: Revista *Christus*, México.

para la aprobación del nuevo texto de Constitución Política del Estado en enero de 2009.¹⁰⁴ Encuestas que se realizan ya con miras a las elecciones generales del 6 de diciembre del 2009, dan también al MAS el primer lugar en las preferencias electorales, muy por encima de quienes se ubican en segundo lugar.

Detrás del presidente Morales se encuentra el grueso de la población boliviana que a lo largo de muchos años fue marginada del proceso de toma de decisiones e incluso de la participación simple y llana en proceso electorales. Los excluidos de antes se sienten ahora representados y ello se ha expresado en que, a diferencia de muchas otras oportunidades, ha confluído legalidad y legitimidad para la conformación del poder político en Bolivia.

Esto es evidente porque, por un lado, los que en el pasado tomaban las decisiones, como la oligarquía cruceña que alineó a un sector de la población detrás de la propuesta autonomista, no encuentran ahora posibilidades de profundizar sus propuestas, en tanto los pobres son escuchados por el gobierno, si bien es cierto que no existe un proceso de plena participación y toma de decisiones por parte de las bases, sino que el mismo está en manos de los dirigentes de los movimientos sociales.

La confluencia entre legalidad y legitimidad se da en el hecho de que la mayoría de la población respalda al gobierno, que llegó a dicha situación mediante la utilización de la legalidad vigente.

Lo que pase más adelante, con la pretensión gubernamental de imponer un ordenamiento jurídico electoral a su medida, que haga prácticamente inviable la existencia de oposición en Bolivia, no corresponde al presente documento. Tan sólo reconocer que, en el período 2005-2009, se produjo esa coincidencia entre legalidad y legitimidad que, la mayoría de las veces, suele mostrar a ambas como opuestas.

Oscar Correas, filósofo del Derecho argentino radicado en México, se refiere al Derecho como un discurso prescriptivo producido por quien detenta el poder. Con ello, Correas sale de los marcos del marxismo dogmático, que ve en el Derecho tan sólo un instrumento de opresión

104. El referéndum revocatorio de 2008 tuvo carácter inconstitucional, al no estar contemplado en la anterior Constitución Política del Estado; y el proceso de aprobación del nuevo texto constitucional adoleció de varias anomalías que no se examinan en esta oportunidad.

que favorece a la clase dominante, que además lo produjo, y admite la posibilidad de que sean los excluidos los que, ejerciendo aunque sea precariamente el poder, puedan producir un ordenamiento jurídico que sea también legítimo, en la medida en que responda a los intereses de la mayoría y no de unos cuantos.

En definitiva, la resistencia al modelo neoliberal en Bolivia, originada en el mismo momento en que se puso en vigencia el Decreto Supremo n° 21060 y que hizo eclosión a partir del año 2000, la crisis del sistema de partidos y la “normativa político-electoral” puesta en vigencia a partir de finales de la década de los '70, fueron utilizadas por el MAS para llegar al poder, dando paso a una coincidencia entre legalidad y legitimidad.

SIGLAS

ADN: Acción Democrática Nacionalista, partido de Hugo Banzer Suárez.

COB: Central Obrera Boliviana, el más grande e importante sindicato de Bolivia. Agrupaba a trabajadores, campesinos y clases medias empobrecidas.

COMIBOL: Corporación Minera de Bolivia, principal empresa estatal boliviana hasta 1985. Dedicada a la minería.

CONDEPA: Conciencia de Patria, partido de Carlos Palenque Aviles

EE.UU.: Estados Unidos.

ENAF: Empresa Nacional de Fundiciones.

ENDE: Empresa Nacional de Electricidad.

ENFE: Empresa Nacional de Ferrocarriles.

ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

FSTMB: Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia.

LAB: Lloyd Aéreo Boliviano, empresa de aeronavegación.

MAS: Movimiento al Socialismo, partido del Presidente Evo Morales Aima.

MBL: Movimiento Bolivia Libre, partido de Antonio Aranibar Quiroga

MIR: Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, partido de Jaime Paz Zamora.

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario, partido de Víctor Paz Estensoro y Gonzalo Sánchez de Lozada.

MNRI: Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda, partido de Hernán Siles Zuazo.

MRTK-L: Movimiento Revolucionario Tupaj Katari, partido de Víctor Hugo Cárdenas.

NFR: Nueva Fuerza Republicana, partido de Manfred Reyes Villa.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OTB: Organización Territorial de Base.

PCB: Partido Comunista de Bolivia., Formó parte de la UDP

RUN: Registro Unico Nacional.

TCO: Tierra Comunitaria de Origen.

UCS: Unión Cívica Solidaridad, partido de Max Fernandez Rojas.

UDP: Unidad Democrática y Popular, que presidió el Dr. Hernán Siles Zuazo.

UNP: Unión Nacionalista del Pueblo, partido de efímera duración en la década de los 70.

Sesión nº 2

**Los procesos de integración
y de articulación de las distintas
fuentes de legitimidad**

Presentación de la segunda sesión

LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

Cuando hablamos de “articulación e integración” de una diversidad de fuentes de legitimidad, estamos poniendo en tela de juicio la aparente evidencia y homogeneidad con la que se presenta un poder instituido. También cuestionamos su aparente continuidad, el hecho de que el poder establecido pueda parecer consagrado por un legado legitimador que bien se puede llamar tradición, trascendencia divina o voz del pueblo, pero cuyas verdaderas raíces quedan en la sombra, invisibles o disimuladas.

Después de haber cuestionado la legitimidad tanto en los hechos como en la teoría a través de las principales fuentes que la fortalecen o la debilitan, había que dar un paso más en la comprensión de los procesos que conducen a asentar los poderes y que permiten su ejercicio efectivo. Para ello, ya no se trata de aislar analíticamente los factores legitimadores (creencias, costumbres, leyes, etc.), como se hizo en la primera sesión, sino de ver cómo estos factores se articulan entre sí, cómo se entrelazan para formar configuraciones sociales y políticas diferenciadas.

LOS APORTES DEL DEBATE

Habíamos sugerido, en los términos de referencia del debate, que se considerara principalmente las modalidades institucionales de integración de la pluralidad de fuentes de legitimidad. Pero se hizo evidente que esta perspectiva era insuficiente: por lo general las instituciones no son, en la Región Andina y Amazónica, el principal factor de articulación de los sistemas normativos paralelos o alternativos. Son sin embargo un factor fundamental en el reconocimiento de estos sistemas, pero el camino que lleva de la marginación o de la ignorancia a la integración es largo y accidentado.

Los países de la Región Andina, en sus experiencias democráticas recientes, y con la pluralidad etnocultural que los caracteriza, aportan un material de gran valor en el estudio de la conformación de nuevos tipos de poderes y de procesos de legitimación incluyentes. Se observa

en especial la manera como se realizan los cambios dentro del poder instituido, a partir de las presiones que se ejercen fuera de él. Asimismo se puede leer en estas experiencias ejemplares de innovación política y social, la manera como una diversidad de fuerzas sociales acceden a una forma de reconocimiento legal y contribuyen a transformar no solo el ejercicio del poder, sino también su naturaleza y su definición.

LOS TEMAS DEL DEBATE

Primero, Julio Díaz Palacios nos presenta de manera exhaustiva una de las experiencias más ambiciosas y eficientes de la Región: los presupuestos participativos. Su experiencia como representante electo –ha sido alcalde y diputado– y su reconocido papel en el establecimiento y el desarrollo de estos procesos en el Perú le permiten exponer con gran claridad y en detalle la sutil dialéctica entre democracia representativa y procesos participativos. El concepto de “gobernanza” adquiere aquí su pleno sentido en la medida en que se define mediante estos procesos de participación popular a los espacios de negociación y de decisión políticas. Julio Díaz Palacios presenta en primer lugar los presupuestos participativos en un marco general y a nivel internacional, para luego abordar el caso concreto peruano.

Pasamos luego a otro caso de gran relevancia en la dialéctica entre participación y representación como componentes fundamentales de producción de legitimidad: las Asambleas Constituyentes Municipales de Colombia. Fernando Sarmiento, filósofo e investigador social del CINEP (Bogotá), muestra en base a un trabajo que se llevó a cabo con un grupo de estudiantes de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) cómo estas iniciativas alcanzan un alto nivel de legitimidad a través tanto de su arraigo local como de su capacidad a llevar una diversidad de actores a concertarse. A la diferencia de las Asambleas “Nacionales” Constituyentes, estos procesos son relativamente informales y proceden mayormente de iniciativas locales que se integran luego a proyectos de mayor escala, de modo que no sólo articulan fuerzas sociales sino también diferentes tipos de territorios (municipios, departamentos, regiones, etc.).

Sin embargo, falta ver cómo la legalidad llega a adaptarse a los procesos locales, cómo logra o fracasa en el intento de legitimar sus reglas,

de hacerlas lo suficientemente flexibles para que se adapten a distintos contextos, y lo suficientemente precisas para que estas adaptaciones no creen disparidades en la aplicación del derecho, lo que minaría el principio fundamental de igualdad ante la ley y llevaría, por ende, a deslegitimar la legalidad misma. La búsqueda de este delicado equilibrio resalta claramente del análisis que nos brinda Juan Carlos Ruiz, abogado peruano del Instituto de Defensa Legal (Lima), quien muestra cómo un reconocimiento legal explícito puede quedar en los limbos si no se complementa con reglas y acciones concretas en el nivel local, donde los jueces y la jurisprudencia juegan un papel que necesita ser revalorado.

Por último, el economista boliviano Manuel de la Fuente presenta el caso de Evo Morales a la luz de esta problemática de la articulación de distintas fuentes de legitimidad. Su demostración combina elementos factuales y analíticos de tal manera que reconstituye la genealogía del poder vigente en Bolivia. Se puede leer por lo tanto en contrapunto de la exposición de Carlos Derpic en la sesión anterior, ya que descompone los elementos que han llevado el MAS de Evo Morales a consolidar su poder. Asimismo, se puede ver cómo un poder aparentemente monolítico se vale de elementos heterogéneos y cambiantes como lo son el indigenismo y el universalismo, la radicalidad y la negociación, la represión y la libertad de expresión, etc. Cabe destacar del análisis el papel señalado de los medios de comunicación, factor sin lugar a duda fundamental en la legitimación de los poderes en las sociedades contemporáneas a pesar de que no haya dado lugar a mayores comentarios durante este coloquio.

ENTRANDO EN EL DEBATE

Para introducir el debate, le pedimos a Fabrizio Arenas, filósofo e investigador social peruano del Centro Bartolomé de las Casas (Cusco), que presentara su visión de la problemática planteada a partir de una lectura minuciosa de los artículos presentados en esta sección. Su perspectiva es por lo tanto a la vez sintética –retoma los principales elementos de los artículos y de las discusiones– y analítica –los pone en relación con las grandes tendencias históricas y socio-antropológicas de la Región. Esta introducción trasciende asimismo los casos particulares expuestos

y da sentido a los procesos de articulación de poderes –ya sean exitosos o fallidos, dominantes o alternativos– en la perspectiva de la condición postcolonial que caracteriza a los países considerados.

Introducción al debate

LA LEGITIMIDAD DEL PODER Y LOS PROCESOS CONTEMPORÁNEOS DE ARTICULACIÓN DE LA PLURALIDAD DE FUENTES DE LEGITIMIDAD EN LA REGIÓN ANDINA

FABRIZIO ARENAS BARCHI¹⁰⁵

El siguiente artículo reflexiona sobre la problemática de la legitimidad del poder y sobre los factores críticos a considerar en la producción de procesos de articulación de las distintas fuentes de legitimidad existentes en las sociedades de la Región Andina. Esta reflexión es desarrollada como parte de un ejercicio de introducción a y de análisis crítico de tres artículos especializados que estudian distintos procesos desarrollados en Perú y Colombia, los cuales apuntan a superar las debilidades y los problemas que viven estos países con respecto a la consolidación de la democracia y a la construcción de la legitimidad del poder. En este marco de reflexión y análisis crítico, el artículo propone considerar, entre otros factores, la condición postcolonial que marca a los países andinos y, en especial, la economía política que estructura a esta condición en la actualidad, como factor crítico en la producción de procesos de articulación de las distintas fuentes de legitimidad en la Región.

Lo que a continuación expondremos es una introducción a la discusión desarrollada en el marco del Coloquio internacional “Proceso de debate y propuestas sobre la legitimidad en la Región Andina”, sobre los procesos de integración y articulación de las diversas fuentes de legitimidad existentes en las sociedades de la Región Andina. Correspondiente a la segunda sesión del Coloquio, el debate sobre dicha temática se

105. Investigador del Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas” del Cusco, Perú.

desarrolló en torno a tres presentaciones hechas por tres especialistas en diversos procesos contemporáneos de articulación o institucionalización democrática de distintas fuentes de legitimidad existentes en las sociedades de la región. Los especialistas a los que hacemos referencia son por Perú, Julio Díaz Palacios, Juan Carlos Ruiz del IDL, y, por Colombia, Fernando Sarmiento del CINEP. Cada una de sus presentaciones es uno de los artículos que conforman esta sección.¹⁰⁶

Dado el diseño del Coloquio, la segunda sesión de trabajo, y sus ponencias, partía de la temática tratada en la primera sesión de trabajo, la cual tuvo como objetivo discutir el tema de las distintas fuentes de legitimidad existentes en las sociedades de la región. En este sentido, el objetivo de la sesión que nos compete directamente a nosotros fue proponer, analizar y debatir procesos que estén contribuyendo a la articulación e integración social y política de esas distintas fuentes de legitimidad. Es precisamente a la introducción de los artículos resultantes de esa discusión que, como hemos dicho, nos abocamos en esta oportunidad.

Entendemos que lo que se espera de una introducción va mucho más allá de una simple presentación que resume el contenido tratado por los artículos involucrados. En resumidas cuentas, entendemos que lo que se espera de cualquier buen trabajo introductorio a un debate especializado es que este proponga claves de lectura a propósito de las discusiones y análisis propuestos, y en conjunto, que desarrolle una reflexión crítica sobre los trabajos presentados, y sobre los debates en los que estos se ubican y toman posición. Estas determinaciones, propias de un artículo introductorio, definen el objetivo que guiará el desarrollo de la reflexión que presentaremos a continuación.

Para cumplir con el mencionado objetivo, proponemos la siguiente estructura argumentativa: primero desarrollaremos una reflexión general y sintética sobre la problemática de la legitimidad como fenómeno social y político, y a partir de ello ubicaremos dentro de ella nuestra reflexión sobre algunos factores claves para la construcción de la

106. También se incluye en esta sección el artículo de Manuel de la Fuente (Bolivia), “La consolidación del poder de Evo Morales”, en base a la ponencia que presentó al final de la segunda sesión de trabajo durante el Coloquio. Dicho artículo es por lo tanto complementario tanto de los tres mencionados como del presente.

legitimidad en la Región Andina (también en términos sintéticos); en segundo lugar, ubicaremos los trabajos desarrollados por los ponentes de la mesa en las preocupaciones del Coloquio, y desde ahí, pero no solo desde ahí, analizaremos los alcances y límites de estos y propondremos líneas de reflexión para el enriquecimiento del debate en el que estos se ubican.

LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD COMO PROBLEMA DE LA MODERNIDAD Y EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD EN LA REGIÓN ANDINA

Es Max Weber quien ha desarrollado, primero que nadie con exhaustividad, pero no sin tensiones en su propuesta, una reflexión sobre la legitimidad como determinación clave de los procesos sociales y políticos. Su trabajo sobre la cuestión ha servido de base para el desarrollo de propuestas y fundamentaciones sobre el tema de naturaleza no solo disímil sino que se encuentran en conflicto, como la concepción de legitimidad de Carl Schmitt (2006) o los desarrollos de Habermas sobre el tema a lo largo de toda su obra, entre otros autores claves de la teoría social y política contemporánea. También aquí podríamos mencionar los estudios de Antonio Gramsci (1984) sobre la legitimidad, más en una línea hegeliano-marxista de reflexión que en una línea weberiana.

Pretender siquiera esbozar los aspectos más generales de este debate teórico sobre la legitimidad está fuera de cualquier objetivo sensato para una tarea como la que le corresponde a este artículo. Sin embargo, mencionar la existencia del mismo creemos que nos sirve de pretexto para proponer como parte de nuestro análisis una definición operativa de la legitimidad, la cual se encontrará en el trasfondo de toda la discusión que desarrollaremos a continuación.

Así pues, sostenemos que cuando decimos de algo o alguien que “tiene legitimidad” señalamos que aquello (o aquel) tiene derecho o autoridad para ejercer poder dentro de un determinado ámbito de relaciones sociales o, más específicamente, dentro de una determinada comunidad política. Ese derecho o autoridad del agente o la norma se sostiene en la aceptación o el reconocimiento de determinadas comunidades de valores, normas e intereses encarnadas en la voluntad y la praxis de agentes sociales que pueden pertenecer a uno o varios estratos

sociales. En este sentido, la atribución (y por lo tanto, el goce) de legitimidad es una relación social. Esta, como todo fenómeno social, no es expresión de relaciones entre subjetividades abstractas, sino que se encuentra inscrita o determinada por procesos sociales de mayor profundidad o envergadura, como tendencias y procesos socio-históricos de largo plazo o estructurales.

En este sentido, en la medida que los procesos y tendencias estructurales van transformándose en su interacción inmediata y mediata con la praxis de los actores sociales, los criterios que definen lo que es legítimo, y aquello que no lo es, van sufriendo cambios. Esta misma relación interna entre grandes tendencias socio-históricas y la praxis concreta de los actores sociales se expresa en el hecho de que las sociedades con mayor diversidad socio-cultural, o con menor grado de homogeneización o articulación social, posean mayor diversidad social de fuentes sociales de legitimidad.

Por otro lado, de nuestra definición también se deriva lo siguiente: que la legitimidad no puede ser definida como legalidad. El problema fundamental de identificar la legitimidad con lo legal, con la positividad de un Estado y sus mecanismos formales y sistema legal es que deja de lado, como si fuera externo a la relación entre ambas categorías, y a la construcción de la legalidad misma y de la institucionalidad del Estado, la pluralidad de fines, de razones y formas de vida que constituyen una sociedad. Siendo más exactos, la importancia de la pluralidad social tiene un significado más propio y efectivo en aquellas sociedades en las que la vida social es reconocida y ha sido institucionalizada como un espacio definido por la multiplicidad de voluntades y por la dialéctica de esta con la construcción de una comunidad ciudadana. En otras palabras, hablamos de las sociedades nacidas o formadas en el seno de la matriz socio-cultural moderna.

Siendo la modernidad una matriz socio-cultural bastante compleja, debemos señalar que la incorporación de la pluralidad social como un momento reconocido e institucionalizado de la arquitectónica de la vida de un Estado corresponde a una de sus formas de realización. Esta forma de realización se define, entre otros aspectos, por el desarrollo y la generalización social de las relaciones mercantil-capitalistas, y, junto con ello, por la institucionalización de los principios de la

libertad individual y la igualdad universal entre los individuos que determinan la antropología, la ideología, y las contradicciones expresadas de forma plena en las sociedades regidas por regímenes de corte democrático-liberal.

En estas sociedades, surgidas históricamente en Europa occidental, se va desarrollando e institucionalizando una tensión nunca plenamente resuelta entre la pluralidad social, alimentada por el desarrollo del sujeto social como individuo autónomo, y los valores y sistemas de significados socialmente hegemónicos, los cuales se encuentran, normalmente jurídica y políticamente institucionalizados. Cuando se intenta o se logra disolver esta tensión entre pluralidad social y discursos socialmente hegemónicos y estatalmente institucionalizados (intentando disolver toda forma de brecha o hiato entre legalidad y legitimidad) se cae en el juego totalitario de obtener control social absoluto, definido por la búsqueda, por parte del poder hegemónico de, citando a Žižek (1998), “el control del goce”, esto es, del control del núcleo de la subjetividad de cada sujeto social: su economía libidinal o el plano inconsciente de producción de fantasías y deseos.

Si bien el problema entre legalidad y legitimidad, como hecho social y no como objeto de debate teórico, no es mera propiedad de las sociedades modernas ni de las democracias modernas en especial, lo que si queremos destacar es que es en estas sociedades, tal como las hemos definido, que la tensión entre legalidad y legitimidad se institucionaliza, es decir se vuelve una determinación manifiesta y estructural del orden de vida social (Habermas, 1989; Hegel, 1999). Es decir, en aquellas sociedades, la tensión entre legitimidad y legalidad no es una determinación que solo se hace manifiesta, de forma dramática o conflictiva en momentos de grave crisis de un régimen político o de un orden ético.

Toda vez que existe —según se deriva de nuestra argumentación— una conexión interna entre la institucionalización social y política de la tensión entre legitimidad y legalidad y la modernidad, es menester preguntarse por lo siguiente: ¿qué significado toma esta relación cuando miramos con fines analíticos la situación de las sociedades y Estados de la región andina? Dado que los países andinos (y no solo andinos) se han producido como Estados al interior del proceso de expansión mundial de los sistemas e instituciones de la modernidad, creemos crucial

valorar su situación dentro de este proceso de expansión. En otras palabras, lo que proponemos como una cuestión clave para reflexionar sobre el problema de la legitimidad del poder en los países andinos es responder a la pregunta por cómo se ha configurado la expansión de la modernidad y sus distintas olas (Beck, 1998) en la historia de estos países. Sin pretender agotar el tema aquí, sostenemos que la cuestión clave a considerar como punto de partida de cualquier análisis profundo sobre la problemática de la legitimidad en los países andinos es la condición histórica de postcolonialidad y de desarrollo periférico de la modernidad que los determina a estos.

Como Estados postcoloniales, los países andinos se han articulado con la expansión de los sistemas e instituciones modernos, y los han incorporado (incluido la construcción republicana y el régimen político democrático), como parte de una, relativamente larga, historia de procesos de modernización. Esto último quiere decir que tal articulación no se produjo como expresión de grandes tendencias internas que, en su desarrollo y generalización social, impulsaran procesos socio y psicogenéticos (Elias, 1996) que sentaran las bases para la construcción orgánica de un Estado y una sociedad modernas, y, pensando más específicamente, de una comunidad de ciudadanos efectivamente democrática, sino de impulsos y tendencias que fueron tomando la forma de procesos de modernización,¹⁰⁷ concretamente, en los periodos republicanos de nuestros países.

Con esto no queremos decir que la expansión y desarrollo histórico de la modernidad y, más precisamente, que los procesos de modernización son meramente ajenos o externos a nuestras sociedades, todo lo contrario, son elementos definitorios de nuestras sociedades y sus respectivas historias, y son, por lo mismo, inseparables de lo que estas son. Para ponerlo en términos más dramáticos: lo que somos nosotros, nuestras sociedades, con toda su diversidad socio-cultural y demás, es buena medida gracias (aunque no únicamente) a los modos como, en

107. Entendemos por modernización al conjunto de procesos dirigidos a instalar o trasladar las instituciones, los sistemas de significados y relaciones generados en las sociedades donde se originó y se desarrolló la modernidad a sociedades donde estos procesos son incipientes, frágiles o inexistentes, bajo el supuesto que es posible reproducir el camino desarrollado por aquellas sociedades, sin tener en cuenta lo que Habermas, hablando de Weber, llama “la conexión interna” entre modernidad y occidente (1989).

nuestros países, se ha impulsado y desarrollado la modernización.

En este sentido, entender los procesos de modernización que nuestros países han vivido a lo largo de prácticamente toda la vida republicana de estos, y en especial, entender la economía política de los mismos en sus distintos momentos o periodos, es crucial para tener una visión más profunda y concreta de cómo se han construido nuestras sociedades, y qué significado ha ido tomando en cada uno el problema social y político de la legitimidad, y de la articulación de las distintas fuentes de legitimidad existentes.

En esta dirección, cabe destacar que un factor clave de la condición postcolonial que determina la realidad socio-económica y política de los países que conforman la Región Andina es la condición periférica de la modernidad que han vivido. Haciendo un esfuerzo de generalización, podemos afirmar que la historia de los países andinos está determinada por un posicionamiento marginal dentro de los espacios y procesos claves del desarrollo de la modernidad (como por ejemplo, en la expansión del mercado mundial). Este hecho se refleja en que los países de la Región no hayan generado grandes procesos internos que organicen, consistentemente, al conjunto de sus sociedades, fallando en la tarea de producir una comunidad de ciudadanos real para el conjunto de los miembros de sus sociedades. En efecto, la historia de cada Estado andino, más bien, ha abundado en la reproducción de fracturas socio-culturales, económicas y políticas, las cuales han redundado en la generación de diversas formas de conflictividad social.

Como dijimos en el párrafo anterior, un aspecto crítico del modo como se han configurado las modernidades de los países andinos es su posicionamiento marginal en los espacios y procesos claves de la expansión global de la modernidad. Esta afirmación pone en el centro del problema que tratamos, la economía política que organiza y da especificidad al concreto social que corresponde a cada uno de sus Estados y, por qué no decirlo, a la región en su conjunto. Sin pretender desarrollar un análisis exhaustivo de la materia, podemos señalar que los procesos de modernización en países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú están estrechamente relacionados a la reproducción de economías, que más allá de sus especificidades, son primario-exportadoras por definición. Es decir, el desarrollo del capitalismo en nuestros países (y en toda

América Latina), ha sido llevado a cabo desde el posicionamiento en el mercado mundial, fundamentalmente, como proveedores de materia prima, altamente dependientes de los avatares del mercado mundial (Restrepo, 2006).

Como parte importante de esta configuración socio-económica de la Región y de América Latina —siempre teniendo en cuenta las especificidades de cada proceso nacional y de los momentos que conforman cada una de estas— se produjeron, como parte del desarrollo de los grandes enclaves exportadores, oposiciones centrales entre quienes controlan (o controlaban) los enclaves exportadores y quienes no los controlan y que, como en el caso de las industrias extractivas, se encuentran además directamente afectados por la explotación de estos.¹⁰⁸ Por supuesto siempre la historia es más compleja, más matizada por las tensiones entre continuidades y discontinuidades, tensiones que, por cierto, no llevan necesariamente a la disolución de unas por las otras. Esto incluye el desarrollo de los regímenes nacional-populistas que en particular en la región andina se expandieron entre los años sesentas y setentas del siglo pasado (Restrepo, 2006), teniendo antecedentes, en particular en el Perú, ya en los años cincuentas del mismo siglo.

La crisis de los regímenes nacional populistas en la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado, en el marco de una redefinición de las condiciones dominantes del modo de expansión mercantil-capitalista mundial (Hobsbawm, 1998; Giddens y Hutton, 2000), como por ejemplo de la relación capital-trabajo, debido entre otras razones al salto tecnológico acumulado en los países desarrollados y en varios de los países del sudeste asiático, se desarrollaron las condiciones para que en la región andina y en Latinoamérica en general se impulsaran las reformas de liberalización y ajuste estructural de las economías. Estas por cierto, no han conducido al cambio estructural de la matriz económica primario-exportadora sino que básicamente la han fortalecido, y con ello las fracturas socio-económicas y territoriales, y la polarización social (Restrepo, 2006: 49).

Para cualquier gobierno o iniciativa de creación de mejores condiciones para la gobernanza de los países de la Región Andina, la condición de economías primario exportadoras, con mercados internos débiles,

108. Como es el caso de muchísimas comunidades campesinas andinas y nativas en el Perú.

y con grandes fracturas y polarizaciones socio-económicas efectivas o en formación, plantea retos de importancia mayor, sean gobiernos que manifiestamente impulsan las políticas de liberalización de la economía (Colombia y Perú),¹⁰⁹ como los gobiernos llamados por algunos como “progresistas”, que se aproximan mucho más al modo de ser de los nacional-populismos de las décadas de los sesentas y setentas. En este último caso, se le plantea una dura tarea a los gobiernos de Ecuador y Bolivia de conjugar la condición de exportadores de materia prima, y en su caso estrechamente relacionada a la explotación de hidrocarburos y minerales, con el reconocimiento de los territorios de los denominados pueblos indígenas, y por supuesto, en lo que respecta a la protección del medio ambiente.¹¹⁰

Precisamente, un tema clave que atraviesa la problemática referida a la articulación de distintas formas de legitimidad en las sociedades de la Región Andina es el de la cuestión indígena. A nuestro entender esta cuestión está estrechamente vinculada a los avatares de los procesos de modernización de los últimos cincuenta años en la región y al lugar que han tenido estos procesos en los cambios que ha sufrido el modo de expansión mundial de las relaciones mercantil-capitalistas durante el mismo periodo de tiempo (Monroe, 2009).¹¹¹

Para nosotros el tema clave que nos plantea la problemática de marginación y subordinación de las poblaciones llamadas indígenas de cara a la construcción de sociedades verdaderamente democráticas es el de la tensión entre las formas de agencia culturalmente determinadas como indígenas y la expansión de la modernización reciente, que exige el manejo de los recursos y los sistemas de significados pertinentes

109. Para el caso del Perú, son bastante bien conocidos los conflictos recientes que se han venido produciendo en torno a la cuestión de propiedad de la tierra, de los recursos naturales y del agua, entre el gobierno nacional y especialmente las comunidades amazónicas que forman parte de la organización AIDSESP. Aunque ciertamente estos conflictos son parte de un desarrollo de la conflictividad social que viene creciendo desde el año 2003. Al respecto ver los informes mensuales y anuales sobre conflictos sociales que publica la Defensoría del Pueblo de Perú desde hace varios años.

110. Esta cuestión está planteada en la constitución del Ecuador, pero, en la Constitución reciente de la República Boliviana, existe un extenso número de artículos (p.e., art 353, o art. 307) que unen en un mismo enunciado los términos “industrializar los recursos naturales” con proteger y respetar el medio ambiente y el reconocimiento al territorio y autonomía de los pueblos indígenas.

111. Véase también: Arenas (2009).

a quien desee posicionarse con éxito en sus esferas (Monroe, 2009 y 2007; Arenas, 2008 y 2007).

Las formas de agencia indígena a las que nos referimos están definidas por su anclaje a la naturaleza y al espacio local (al bosque o a las montañas y quebradas, etc.), que se produce dentro de un sistemas de relaciones sociales fuertemente articulado con redes parentales, y en relación directa con ecologías altamente diversas y frágiles. Tales conocimientos han sido, históricamente, y hasta el día de hoy, excluidos por la modernización (Monroe, 2009; Arenas, 2006). Esta cuestión creemos que se plantea como problema también para los propios movimientos indígenas. Estos, si bien han logrado poner en los espacios públicos e incluso dentro de las constituciones nacionales de la Región Andina (y no solo de ella), la cuestión de su reconocimiento social y político, sostenemos que no han sido capaces de dar una respuesta clara a cómo articular esas distintas formas de agencia de cara a la construcción de una comunidad ciudadana democrática. En efecto, el hecho de que los movimientos indígenas hayan tenido que posicionarse, en su lucha por el reconocimiento, en los espacios de la modernización, les ha planteado la necesidad de formar cuadros capaces de gestionar los recursos culturales de la modernización. En este sentido, nos preguntamos si este proceso no ha supuesto la creación de brechas socio-culturales y de clase al interior mismo de los movimientos. Dichas brechas estarían definidas por la diferencia entre quienes siguen reproduciendo (por ejemplo, como campesinos comuneros) sus formas de conocimiento y agencia indígenas, y por los que se han convertido en especialistas con conocimientos propios de los sistemas expertos modernos (Monroe, 2009).¹¹² Estos últimos, en tanto representantes o líderes de sus respectivos movimientos, ¿no terminarían convirtiéndose en los nuevos agentes de una nueva relación de “ventriloquía política”¹¹³ al traducir la voz propiamente arraigada a matrices culturales indígenas?

El problema de la ventriloquía no solo debe ser considerado para la relación entre movimientos indígenas y poblaciones indígenas. Tener en cuenta este problema es crítico para el diseño de cualquier mecanismo o proceso que impulse (o al menos pretenda impulsar) la

112. Véase también: Arenas (2008).

113. Para utilizar la propia expresión de Andrés Guerrero (1994).

articulación de distintas formas de legitimidad (por ejemplo, la participación ciudadana). La pregunta es ¿cómo diseñar el mecanismo o el medio articulador para que la voz de los subalternos, que encarna una forma de legitimidad, pueda expresarse sin la mediación de esa “traducción” supuestamente especializada? Téngase en cuenta que el problema de la subalternidad no se resuelve con el mero hecho formal de darle la palabra al subalterno, perfectamente el subalterno puede seguir reproduciendo las relaciones de subordinación e inferiorización que lo signan en sus discursos.

Dada la importancia que tienen los procesos de modernización en nuestros países, y, concretamente, los proyectos económicos, socio-culturales y políticos que los encarnaron, sostenemos que toda política, iniciativa o institución¹¹⁴ emprendidas por el Estado o impulsadas desde la sociedad deben ser entendidas en relación directa y necesaria con la lógica de los procesos modernización imperantes. En este sentido, el conjunto de tendencias a largo plazo, estructuras, sistemas, y coyunturas que definen un escenario social debe ser tomado como si fuese un sistema de significados, dentro del cual cada proceso, institución o acción cobra significado, a la manera de un signo en un sistema lingüístico.¹¹⁵

EL PROBLEMA DE LA ARTICULACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE LEGITIMIDAD EN LA REGIÓN: EL PUNTO DE VISTA DE LOS ARTÍCULOS DE ESTA SECCIÓN

La importancia de un espacio como el propuesto por el Coloquio del que es parte esta publicación es incuestionable. Es más que obvia la necesidad de tener espacios de reflexión, debate e intercambio sobre las problemáticas más sensibles de la Región Andina, entre las que tiene un lugar privilegiado la relación entre legitimidad del poder social y político y las múltiples fuentes de legitimidad, las múltiples razones en tensión, que conviven en las sociedades de la Región Andina.

114. Incluidos los procesos dirigidos a superar brechas socio-económicas, étnico-culturales, etc., como programas de asistencia o de alivio a la pobreza, reformas del Estado, etc.

115. Por supuesto, este hecho no niega que determinados fenómenos sociales, procesos o decisiones tengan la capacidad para producir modificaciones profundas o de largo plazo en la configuración de una sociedad.

La tensión, como una de las características comunes al conjunto de la región, entre el poder político encarnado en el Estado y las diversas fuerzas o sectores sociales que reclaman reconocimiento, e incluso que oponen al primero razones o formas de legitimidad diferentes a la hegemónica, no es un mero hecho natural (inscripta en la región como una especie de esencia de nuestras sociedades). Tenemos que ver aquella tensión como un producto histórico directamente relacionado a los procesos que esbozamos en la sección anterior, es decir a procesos (y a las distintas élites que los han personificado) de modernización socio-económica, cultural y jurídico-política que, por su debilidad, no han podido elaborar esas tensiones de una forma que sirva para alimentar el fortalecimiento de la comunidad ciudadana y del régimen democrático.

Por supuesto, las propias tensiones y conflictos existentes en las sociedades andinas, relacionadas a la dificultad de los países de la Región para articular democráticamente la pluralidad de intereses y fuentes de legitimidad, puede ser vista, al mismo tiempo, como potencial para la creación de nuevos procesos o mecanismos de fortalecimiento de la democracia y la gobernanza. Desde este punto de vista, podría considerarse como una ventaja de la Región Andina (así como de otras regiones del mundo), el potencial que tiene su complejidad social frente a sociedades mucho más estables socio-económica y políticamente, y homogéneas culturalmente. Sin embargo, la pluralidad social, la diversidad de fuentes de legitimidad, las tensiones de fuerzas sociales en disputa no es inmediatamente, o por sí misma, un valor. Tal como lo entendemos, éstas solo cobran valor para la construcción y consolidación de las distintas comunidades de ciudadanos y de la democracia, si es que se constituyen en momentos de procesos de más largo plazo que apunten precisamente a alcanzar aquellos objetivos. No vemos con claridad todavía que haya en alguno de los países de la Región Andina esfuerzos consistentes dirigidos a esto. En todo caso, la verdad de la existencia o no de procesos o esfuerzos dirigidos consistentemente en tal dirección se revelará, también (pero no solamente), como expresión misma del proceso histórico de cada una de nuestras sociedades y de la región en su conjunto.

Precisamente, entendemos que un propósito claro (y más que valioso) del Coloquio del que es resultante esta sesión de trabajo es

desarrollar un debate que permita darnos una perspectiva más clara sobre la existencia de tendencias y esfuerzos explícitos dirigidos a convertir esa rica diversidad de tensiones y conflictos sociales y políticos que poseen nuestras sociedades en material para la generación de procesos de consolidación democrática más consistentes y de más largo plazo. En este sentido, la propuesta elaborada para el desarrollo de esta segunda sesión de trabajo incluía debatir sobre procesos recientes tan significativos para las sociedades de la región como las Asambleas Constituyentes que se han desarrollado en Ecuador y Bolivia, la institucionalización de la participación ciudadana como mecanismo reciente de consolidación de la gobernanza en el Perú o los desarrollos de las llamadas Asambleas Constituyentes territoriales en Colombia.

Es aquí donde ubicamos más concretamente los artículos presentados en esta sección, la riqueza de sus aportes para enriquecer el debate y, por supuesto, los límites que sus enfoques puedan tener. Esta última cuestión es importante a tener en cuenta en tanto que este es un momento necesario del rico despliegue de un buen debate.

Los artículos que introducimos aquí analizan tres procesos específicos dirigidos a construir puentes entre la legitimidad del poder instituido y las legitimidades existentes en las sociedades de la región. Concretamente, los artículos tocan los siguientes temas: el desarrollo reciente de los mecanismos de participación ciudadana en el Perú, la formación de asambleas constituyentes municipales en Colombia, y los procesos de articulación en el Perú entre dos formas de administración de justicia la que proviene del Estado y la que proviene de las organizaciones de origen campesino conocidas como Rondas Campesinas. El primer tema es analizado por Julio Díaz Palacios, reconocido especialista en procesos de descentralización y participación ciudadana; el segundo tema es desarrollado por Fernando Sarmiento, investigador del CINEP de Colombia; el tercer tema es desarrollado por Juan Carlos Ruiz, Abogado del IDL de Lima.

Los tres temas dan cuenta de procesos que, si bien distintos, expresan las dificultades históricas de los Estados de la región para suturar las brechas existentes en sus sociedades, o para constituirse en continentes o canalizadores de las fuerzas y demandas existentes. Por lo mismo, los tres temas dan cuenta de procesos surgidos de la necesidad

de las sociedades y en el caso de los temas peruanos del propio Estado de producir mecanismos dirigidos a construir ordenes más justos y más democráticos. Esto se ve en el hecho que los tres procesos analizados están relacionados a una historia de esfuerzos y demandas de distintos sectores sociales no hegemónicos, incluido el actual proceso de participación ciudadana impulsado por el Estado peruano desde el año 2002.

En efecto, hablando de los procesos de participación ciudadana en el Perú, estos tienen una de sus fuentes de origen más directo en los desarrollos en gestión municipal participativa llevados a cabo por el partido Izquierda Unida a lo largo de los años 80 (Remy, 2005).¹¹⁶ La gestión participativa vía asambleas y comités de gestión es parte importante de la historia del movimiento popular peruano. Estas iniciativas de gestión municipal no eran reconocidas en los años 80 y noventa por la Constitución y el Estado peruano, en este sentido, las primeras iniciativas que impulsan este proceso se encontraban en los poros de la sociedad, y en los márgenes del discurso y los aparatos del poder político oficial y hegemónico.

Lo mismo podríamos decir de la formación de las organizaciones de Rondas Campesinas. Estas tienen su origen a fines de los años setentas en la región zona central de la región de Cajamarca, a propósito del incremento exponencial de robos que sufrían los campesinos de la zona, por parte de otros campesinos foráneos o de las mismas localidades, y ante la incapacidad de la policía nacional y de los juzgados de satisfacer la necesidad de protección y justicia de los campesinos (Gitlitz y Rojas, 1985). Desde ahí, dicha forma de administración de justicia no reconocida por el Estado se empieza a extender a otras regiones del país, hasta el día de hoy en que encontramos organizaciones de rondas prácticamente en todas las regiones del país (Huber, 1995; Degregori *et alii*, 1996; Rodríguez, 2007), y que como cuestión más importante ya cuentan con reconocimiento constitucional y con su propia ley y reglamento que los reconoce como administradores de justicia dentro de su jurisdicción local. Lo mismo podemos señalar de las Asambleas Constituyentes locales analizadas por Fernando Sarmiento: son iniciativas que expresan las necesidades de sectores sociales que se

116. Hay que decir que es Julio Díaz Palacios uno de los exponentes más reconocidos de este proceso.

encuentran en la necesidad de resolver procesos por ellos mismos las dificultades sociales y políticas que aquejan a sus propias vidas como actores locales en sus respectivas localidades.

Por lo descrito, las tres temáticas tratadas hablan de procesos que por lo menos en su origen tienen una condición paralegal. Las caracterizamos así en la medida que, teniendo en cuenta la definición que de este concepto hace Partha Chatterjee (2007). Según el concepto de Chatterjee, las estrategias paralegales son expresión de la necesidad de poblaciones que se encuentran en situación de marginalidad, es decir fuera de las redes de la ciudadanía efectiva, del derecho y el reconocimiento estatal, y que, por lo mismo, desarrollan estrategias fundadas en formas de legitimidad moral (la defensa de la vida, la necesidad de justicia, el respeto a la dignidad, etc.). Como parte de estas estrategias, los sujetos subalternizados establecen alianzas con agentes u organizaciones de distinto tipo, que contribuyan a su fin, y al mismo tiempo puedan ejercer presión sobre el Estado para que éste incorpore su problemática en su agenda y acciones. La historia de las rondas campesinas en el Perú es un buen ejemplo de esto que decimos.

Como hemos dicho, las Rondas Campesinas se organizan para responder a la ausencia de protección y de una administración de justicia eficaz en el Perú. En un inicio fueron estigmatizadas por el Estado peruano, pero luego de largos procesos de presión, cabildeo y diálogo, donde han intervenido distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil en alianza con las Rondas, se inicia un proceso de reconocimiento del derecho de estas a administrar justicia en sus localidades con autonomía. Precisamente, lo que nos presenta Juan Carlos Ruiz es parte de la historia reciente de este proceso: la construcción del diálogo y la articulación entre las organizaciones de Rondas Campesinas y las instancias y los agentes de la administración de justicia formal.

La cuestión de la legitimidad en relación con las Rondas Campesinas nos plantea una pregunta que trasciende el caso puntual de estas forma de organización, la pregunta es ¿este tipo de estrategias responde a la existencia de una fuente de legitimidad efectivamente distinta a la que se encarna en un Estado nacional (por ejemplo, la existencia de una matriz cultural diferenciada y no reconocida por el Estado y el poder hegemónico)?, ¿o es más bien expresión de la debilidad del Estado, y de

los procesos socio-económicos que definen su sociedad, para articular al conjunto de la sociedad y extender el goce efectivo de la justicia o del bienestar económico a todos sus ciudadanos? Entonces, nos preguntamos, ¿si existieran procesos más consistentes de articulación socio-económica y jurídico-política, estos procesos no existirían o dejarían de tener valor?¹¹⁷

Nos preguntamos esto no porque este sea el tema central del artículo de Ruiz, sino a propósito de una serie de autores que afirman sin mayor fundamentación que las Rondas Campesinas son expresión de una matriz cultural distinta (Yrigoyen, 2003; Aranda, 2003; Rodríguez, 2007). Sobre el asunto, detengámonos únicamente a considerar algunas cuestiones sobre la formación de las organizaciones de Rondas Campesinas. Primero, el origen de las Rondas Campesinas está estrechamente relacionado con las formas de autodefensa que las haciendas en Cajamarca utilizaban contra ladrones de ganado. Segundo, muchas de las organizaciones de rondas (no solo las que nacieron como autodefensas)¹¹⁸ desarrollaron un vínculo estrecho de valoración y respeto hacia las Fuerzas Armadas, hacia sus formas de organización, sus prácticas, y discursos.¹¹⁹

La siguiente cuestión, planteada en términos bastante esquemáticos, puede contribuir al desarrollo de la discusión sobre la legitimidad y la articulación de las distintas fuentes de esta. En sociedades donde el desarrollo del capitalismo (y de la distribución social de la riqueza), así como de las instituciones políticas y jurídicas de la democracia se encuentra mucho más consolidado y generalizado socialmente (que en las sociedades de la Región Andina) el tipo de procesos e iniciativas que nos presentan los autores de esta sección prácticamente dejaron de desarrollarse (o, en todo caso, dejaron de ser socialmente determinantes) hace por lo menos cincuenta o sesenta años (Hobsbawm, 1998). En lugar de que las poblaciones se aboquen a administrar justicia en

117. Por supuesto, no pretendemos con estas preguntas cerrar la discusión al respecto, más bien lo que buscamos es abrirla.

118. Un ejemplo de estas son las Rondas Campesinas del distrito de Corani (provincia de Carabaya, región de Puno).

119. De hecho, en nuestra experiencia de trabajo con organizaciones de Rondas Campesinas hemos constatado el valor que se les reconoce en muchas de ellas a quienes han pasado por el servicio militar o a los licenciados del ejército.

sus localidades, o a tomar iniciativas políticas como parte importante de sus actividades, se dedican a impulsar sus propios proyectos privados o colectivos. ¿No hay algo injusto también en el hecho que, por ejemplo, campesinos deban enfrentar el crimen con su propio esfuerzo, ocupando esta actividad tiempo de su propio quehacer? Por supuesto, también tenemos que preguntarnos si el modo de vida desarrollado por sociedades con mucho más éxito en el desarrollo de las instituciones y relaciones propias de la modernidad es el que debe servirnos como horizonte absoluto de avance.

Una pregunta que nos hacemos sobre estas cuestiones es en qué medida las iniciativas de origen paralegal pueden contribuir al desarrollo de procesos consistentes de consolidación de la ciudadanía. En otras palabras, ¿de qué forma o dentro de qué condiciones las iniciativas que hemos denominado como paralegales pueden contribuir efectivamente a la construcción efectiva de ciudadanía y a la consolidación del régimen democrático? ¿Cómo aquellas iniciativas o estrategias paralegales pueden ser capitalizadas en procesos que favorezcan la superación de las necesidades, las fracturas y las carencias que las vuelven necesarias para porciones muy importantes de nuestras sociedades?

Entendemos que el análisis de Julio Díaz Palacios sobre la institucionalización de los presupuestos participativos por parte del Estado peruano podría contribuir a una reflexión en esa dirección. Sin embargo, antes de entrar a ver esto, como asunto final de nuestra introducción quisiéramos discutir una cuestión previa, planteada por Fernando Sarmiento en su artículo.

Como hemos dicho, Sarmiento analiza algunas la experiencia colombiana de las Asambleas Constituyentes territoriales. Concretamente, analiza tres experiencias, elegidas estas por la especificidad de sus contextos y por la especificidad de cada uno de sus procesos. En este análisis, el trabajo de Sarmiento destaca entre los demás presentados en esta sección por una virtud en particular: su texto, si bien de forma sintética, plantea un concepto de cómo se construyen o producen las relaciones de legitimidad. Entre otras razones, contar con una reflexión de esta naturaleza es de suma importancia, puesto que así uno tiene elementos para discutir las bases sobre las que se evalúan los distintos mecanismos o experiencias de construcción de legitimidad en una sociedad.

En síntesis, lo que Sarmiento sostiene es que la legitimidad es un producto cambiante, resultante del juego de intereses de los actores involucrados. En este sentido, la legitimidad, como categoría referida al poder y a la autoridad es una categoría marcada en un sentido importante por la contingencia o los vaivenes de los intereses puestos en juego en un escenario determinado. Sin duda esto recoge a nuestro entender un aspecto importante de la praxis humana y del cómo se producen las relaciones de poder: el juego de las fuerzas y de los intereses de los agentes en las sociedades y en la historia no tiene porque restringirse a criterios estáticos o sacralizados, sean morales, jurídicos o políticos; así los agentes podrían perfectamente romper con estos criterios en el momento que consideren necesario que hay que hacerlo, dada la situación que lo exijan. Por otro parte, podemos ver cómo, en los otros temas desarrollados en la presente sección, esta idea dinámica de legitimidad, próxima a las concepciones del *Rational Choice*, se encuentran también presentes. Baste tener en cuenta, por ejemplo, que las estrategias desarrolladas por las organizaciones sociales que participan en las reuniones del presupuesto participativo con el fin de que sus proyectos reciban financiamiento también se mueven por intereses que ponen en juego en relación con los alcaldes o con los presidentes regionales y sus equipos técnicos; asimismo, los propios candidatos a la municipalidad buscan establecer acuerdos previos con las organizaciones de sus zonas ofreciendo entre otras cosas incluir sus propuestas de proyectos en futuros presupuestos participativos.

Sin embargo, si bien hemos dicho que el modo como para Sarmiento se construye la legitimidad expresa una dimensión dinámica propia de la acción humana, y de los juegos de poder que la atraviesan, pensamos que no es una definición suficiente. La dinámica de las relaciones humanas, de la praxis humana, no se producen en situaciones abstractas, sino que se encuentran determinadas por procesos o tendencias de más largo plazo. Los agentes sociales no son, como diría Hobbes, “como hongos” que se forman de la nada. Sus decisiones, acciones, voluntades siempre despliegan contenidos, determinaciones que para ellos mismos no son presentes o claras, siempre se producen en contextos que no se centran en su voluntad y en su plano consciente, como por ejemplo el papel que cumple en la configuración de sus posiciones y decisiones

el ser sujetos producidos en contextos de modernización periférica. En este sentido, advertimos en la definición de Sarmiento la posibilidad de quedar entrapando en la fascinación por lo epifenoménico.

En este sentido, pero desde una perspectiva más ético-política, tenemos que decir que la referida posición de Sarmiento sobre el cómo se produce la legitimidad, al definirla exclusivamente desde las propias dinámicas de los actores, tal como ellas ocurren, pareciese renunciar a analizar críticamente estas desde un proyecto ético-político, desde un fin superior al menor devenir de lo, aparentemente, dado. Esta cuestión no nos parece poco importante, no queremos entenderlo así, pero asumir una posición tan pragmatista nos plantea el problema ético y político de nuestra propia posición frente a lo que ocurre y hacia dónde sostenemos que esto debería dirigirse. Quizás nuestra crítica resulta demasiado idealista –hablando en términos filosóficos– frente a la *realpolitik* de las relaciones que se desarrollan en Colombia entre paramilitares, la guerrilla, el Estado, y los actores no-armados. Sin embargo, creemos que no se puede renunciar a tomar una posición que vea más allá del mero juego de interés y fuerzas fáctico.

Hay un último tema que creemos importante tocar y es el que se refiere al análisis que desarrolla Julio Díaz Palacios sobre el presupuesto participativo.

Sin duda alguna, es innegable que el reciente proceso de descentralización del Estado que vive el Perú, del que forma parte los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales y regionales, es una de las reformas del Estado más importantes de la historia del Perú. Entendemos que este es parte de un esfuerzo por aproximar la experiencia de la democracia y la ciudadanía a la sociedad, de tal forma que esta no solo vele directamente por sus intereses más inmediatos, sino para que se apropie de sus propias instituciones, para que pueda incorporar al Estado y al sistema democrático en su propio despliegue y formación como sujeto y actor social. Esto, como decimos, tiene un valor indiscutible. Así Díaz Palacios, desarrolla todo un análisis que mostrando también algunas limitaciones del proceso en el Perú y en experiencias del mismo tipo en otros países, destaca como los espacios y las dinámicas que genera el presupuesto participativo contribuyen efectivamente a la consolidación de la democracia, a la construcción

de la ciudadanía, y como parte de ello a que los ciudadanos aprendan a lidiar con los conflictos.

Considerando lo que hemos dicho sobre la importancia y el valor de todo el proceso de reforma del Estado que se inició en este siglo en el Perú, sostenemos que es imprescindible analizarlo inscribiéndolo en el escenario en el que se originó y en el que se ha venido desarrollando. Este escenario es el del impulso a las políticas de liberalización de la economía que no se a detenido ni a cambio fundamentalmente de dirección desde los años 90 hasta el día de hoy. Es dentro de ellas, como parte de ellas, y no en abstracto, que se desarrolla en el Perú la descentralización política reciente, y donde cobra significado más pleno un mecanismo tan importante para esta reforma como es el presupuesto participativo. En este sentido, para el análisis de un instrumento como el presupuesto participativo o cualquier otro de su misma naturaleza, se les debe tomar como artefactos de un proyecto socio-económico y del régimen político en el que se inscribe tal instrumento.

El Perú ha tenido un crecimiento sostenido y con índices muy altos del PBI durante los últimos siete años, favorecido por una serie de condiciones externas y también internas. El pilar más importante de este crecimiento ha sido la exportación de minerales, junto al impulso de la agro-exportación, especialmente en los valles costeros, cuestión esta que por un lado ha llevado a los distintos gobiernos recientes a impulsar agresivamente la inversión del gran capital nacional y extranjero en minería, así como a impulsar proyectos de irrigación y de otros tipos para favorecer el desarrollo de la agricultura de exportación. Un serio problema, no solo actual sino histórico, del Perú es el que refiere a la distribución de la renta (principalmente minera), generada por su dinámica económica, en el conjunto de la sociedad nacional. Como es sabido, este problema ha tomado un cariz particularmente dramático en los últimos años.¹²⁰

120. Una pregunta que nos hacemos sobre este asunto es la siguiente: ¿cómo un Estado como el Peruano que, en el escenario reciente, ha dejado a la inversión privada, y sobre todo al gran capital, el papel protagónico en lo que respecta al impulso del crecimiento económico, puede generar cambios estructurales en la economía del país, de tal forma que esta supere la lógica rentista y la dependencia social y política respecto de mecanismos de redistribución de la renta (dirigidos a aliviar la situación de las poblaciones que se encuentran fuera de los circuitos económicos claves de la economía peruana)?

La descentralización y el diseño del presupuesto participativo buscan esto, permitir acceder a estas poblaciones a tales recursos como momentos de un circuito de redistribución del excedente. De esta forma se podría ir superando las grandes brechas sociales existentes en el país, y al mismo tiempo, se evitaría el desarrollo de altos índices de conflictividad social, además, por supuesto, de aproximar las instituciones estatales a la ciudadanía, permitir que esta tenga la experiencia de participar en las decisiones de sus gobiernos locales, etc.

No obstante esto, la conflictividad social en el Perú ha ido creciendo vertiginosamente año tras año desde el 2003, por lo menos, relacionado ciertamente a conflictos socio-ambientales, pero también relacionado a conflictos entre sectores de las poblaciones locales y los representantes de sus gobiernos locales.¹²¹ Conflictos de los que varios no son de poca envergadura: baste mencionar los casos de Ilave y de la municipalidad provincial de Ayaviri, ocurridos en el 2004.

¿Por qué si se ha iniciado un gran proceso de redistribución de los excedentes, si las poblaciones locales pueden vivir la experiencia de participar en la gestión de sus gobiernos locales y regionales, la conflictividad social ha aumentado de esta forma, y, además, particularmente en espacios rurales y zonas marginales? ¿Por qué si hay presupuesto participativo la tensión entre población y muchas de sus autoridades se ha seguido reproduciendo en el Perú?

Por supuesto estas preguntas no cuestionan el valor que pueda tener el presupuesto participativo, si se plantean como preguntas para la aplicación del presupuesto participativo en el Perú. Para responder a estas preguntas hay que considerar una serie de factores, los cuales habría que analizar in extenso. Como este no es el espacio para desarrollar este análisis extensivamente, podemos plantear algunas ideas al respecto.

Por un lado, la redistribución del excedente del crecimiento económico peruano hecho, fundamentalmente, vía los gobiernos locales y regionales (además de los programas de asistencia a la pobreza, y programas de inversión) han convertido a los municipios en depositarios de cantidades de dinero como nunca antes en la historia del Perú. Un

121. Sobre el tema ver los informes (anuales y mensuales) sobre conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo elabora desde el año 2005 en adelante.

problema que, sostenemos, ha traído esto es que las municipalidades y los gobiernos regionales para algunos intereses se han convertido en un botín o un espacio de ascenso social (Monroe, 2009). Como hemos dicho, el artefacto “presupuesto participativo” no tiene una vida abstracta, sino que se inserta en medio de espacios que tienen vida propia, relaciones sociales, jerarquías de poder, intereses en conflicto etc. Precisamente, una cuestión que diversas investigaciones del Centro Bartolomé de las Casas en concreto ha determinado es que, por ejemplo, en los espacios rurales andinos se forman una serie de redes de clientelas en torno a las elecciones de los alcaldes y a los favores que los candidatos ofrecen (Monroe, 2009; Arenas, 2006). Las tensiones entre redes de clientelas en disputa por el control del gobierno municipal y sus recursos son parte de la explicación de los problemas planteados párrafos atrás.¹²²

Por último, quisiéramos plantear una cuestión más para el debate sobre el presupuesto participativo. En la sección anterior de este artículo, hablamos de la cuestión de la ventriloquía, al respecto de cómo en un contexto hegemónico de modernización las voces culturalmente subalternas podrían encontrar un espacio efectivo de expresión, y por lo tanto poder participar de la producción de sus espacios públicos, y del ejercicio efectivo de sus derechos y su ciudadanía. Este es un tema que no considera Díaz Palacios en su análisis, pero que nosotros sostenemos que es de suma importancia, ya que, por lo demás, estamos discutiendo sobre las formas de articulación de distintas fuentes de legitimidad y de la gobernanza.

Solo consideremos lo siguiente. Una reforma de descentralización política, y con ello, los mecanismos de participación ciudadana, no son solo un artefacto de un proyecto económico y de un régimen político, son también, al mismo tiempo, un artefacto cultural. ¿En qué medida el diseño del presupuesto participativo permite que los sujetos subalternizados culturalmente puedan desplegar su diferencia, sus formas de agencia, como parte

122. A este factor habría que articular la mencionada agresividad de los últimos gobiernos en el impulso de las inversiones mineras o de tipo extractivo, las cuales tienen su máxima expresión, en los decretos ley desarrollados en el presente gobierno con el fin de favorecer la expansión de la inversión privada no solo en el sector minero, sino en distintos sectores de la economía en claro detrimento de los intereses de comunidades campesinas y nativas, entre otras poblaciones.

del proceso? En qué medida las “voces” hegemónicas en el presupuesto participativo no instalan una jerarquía étnica discriminatoria hacia, por ejemplo, campesinos quechuas de altura, los cuales en muchísimos casos no son profesionales, ni tienen formación técnica. Conocemos muchos casos (Monroe, 2009) en el sur andino peruano en particular donde los campesinos han sido discriminados directamente en la relación con el alcalde y su equipo técnico por no ser profesionales, por no tener “educación”, es decir por no manejar los recursos culturales y los sistemas de significados hegemónicos dentro de la gestión municipal.

Hemos dicho que reconocemos la importancia de las reformas políticas recientes que se desarrollan en el Perú. Sin embargo, sostenemos que hay que tomarlas como un espacio que ofrece oportunidades, pero en el que hay mucho por trabajar en dirección precisamente de la construcción de comunidad de ciudadanos y del fortalecimiento de la democracia. Hasta aquí hemos planteado nuestra lectura crítica sobre los artículos y sus contribuciones al debate planteado, lo siguiente es que los lectores desarrollen su propia posición con el fin de continuar enriqueciendo el debate.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, Mirva (2003). “El sistema de administración de justicia de las rondas campesinas comunales. El caso de las rondas campesinas de la cuenca del Huaracarmayo y el Huarahuramayo”. Allpanchis, n°59-60, vol.I, pág.107-138.
- ARENAS, Fabrizio (2008). “Sujeto indígena y modernidad política: los factores críticos en la transformación intercultural del Estado democrático”, CLACSO, <<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar>>.
- (2006). “Sujetos indígenas y ciudadanía intercultural. Reflexiones a partir de la experiencia de conflicto cultural y discriminación étnica en los Andes sur peruanos” En: CEBEM, IEE, CBC. *Pueblos indígenas: referencias para el debate*. Cusco: CBC, pág.281-324.
- BARTH, Fredrik 1976 (1969). “Introducción”. En Barth, Frederik (ed.) *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, Ulrich 1998 (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

- BERMUDO, José Manuel (2006). “Pensar sin verdad, vivir sin moral”. Conferencia dictada (manuscrito) en el marco del Segundo Congreso sobre Derechos Humanos realizado en la ciudad de Lima por el IDEHPUCP.
- CHATERJEE, Partha (2007). *La Nación en tiempos heterogéneos*. Lima: SEPHIS, CLACSO, IEP.
- Constituciones de Ecuador 2009: <<http://www.ecuanex.net.ec/constitucion>>.
- Constitución de Bolivia 2009: <<http://www.eurosur.org/constituciones/co14-2.htm>>.
- DEGREGORI, Carlos Iván; CORONEL, José; DEL PINO, Ponciano (1999). “Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional”. En: John Crabtree y Jim Thomas (ed.) *El Perú de Fujimori: 1990 – 1998*. Lima: IEP, Universidad del Pacífico.
- DEGREGORI, Carlos Iván et alii (1996). *La derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.
- EGUREN, Fernando (2006). “Un modelo de modernización agraria que prolonga la pobreza”. En: OXFAM, *Pobreza y desarrollo humano en el Perú 2005-2006*. Lima: OXFAM GB, pp. 49-55.
- GIDDENS 1999 (1990), *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- GIDDENS, Anthony y HUTTON, Will 2001 (2000). “Conversación entre Anthony Giddens y Will Hutton”. En HUTTON, Will y GIDDENS, Anthony (ed.). *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- GITLITZ, John y ROJAS, Telmo (1985). “Las rondas campesinas de Cajamarca”. En: Apuntes, n°16, pp. 115-141.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP, Consorcio de Investigación Económica.
- GRAMSCI, Antonio (1970). *Antología* (Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán). México: Siglo XXI Editores.
- GUERRERO, Andrés (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX” en Muratorio,

- Blanca (ed.). *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO.
- HEGEL, G. W. Friedrich 1999 (1821). *Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política*. Barcelona: Edhasa.
- HABERMAS, Jürgen (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: Aguilar, Taurus.
 – (1990). *Teoría y Praxis*. Madrid: Tecnos.
- HOBSBAWM, Erik (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
 – 2000 (1990). *Naciones y Nacionalismos desde 1780*. Madrid: Crítica.
- HUBER, Ludwig (1995). *Las rondas campesinas de Piura*. Lima: IEP.
- ELIAS, Norbert 1989 (1939). *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LEVI-STRAUSS, Claude 1964 (1962). *El pensamiento salvaje*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARX, Karl 1976 (1953). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Borrador) 1857 – 1858*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- MONROE, Javier (2009). *Campesinado indígena y modernidad política: ciudadanía, cultura y discriminación en los Andes peruanos contemporáneos*. Cusco: CLACSO, CBC (en edición).
 – (2007). “Identidad indígena y violencia simbólica. Límites, discriminación y ciudadanía en los espacios rurales del sur andino” (Cusco y Apurímac) En: CEBEM, IEE, CBC. *Pueblos indígenas: referencias para el debate*. Cusco: CBC, pp. 281-324.
 – (2006). “Condiciones históricas y sentidos de la cuestión territorial en el Perú”. En: Darío Restrepo (coord.). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- O’DONNELL, Guillermo (2003). “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos” en O’Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo; Vargas Cullell, Jorge (comp.) *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.

- REMY, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- RESTREPO, Darío (2006). *Las fracturas del Estado en América Latina*. Bogotá: universidad nacional de Colombia.
- RODRÍGUEZ, César (2007). *Las rondas campesinas del sur andino*. Lima: PROJUR.
- SCHNAPPER, Dominique 2001 (1994). *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCHMITT, Carl (2006). *Legalidad y legitimidad*. Barcelona: Comares.
- TORRES SEOANE, Javier (2000). “Ciudadanía y Elecciones en el Perú”. En: *La Pirámide Invertida: Proyecto Educación Electoral y Ciudadana 1998 – 1999*. Memoria. Lima: Asociación SER.
- WEBER, Max (1984). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- WIEVIORKA, Michel (2003). “Diferencias culturales, racismo y democracia”. En: Mato, Daniel (coord.). *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas: FACES – UCV.
- YRIGOYEN, Raquel (2003). “Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y pluralismo legal”. *Allpanchis*, n°59-60, vol.I, pp. 107-138.
- YEPES, Ernesto (1979). “Burguesía y gamonalismo en el Perú”. En: *Análisis*, n°7, pp. 31-66.
- ZIZEK, Slavoj 1992 (1989). *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.
- (1998). “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”. En Jameson, Fredric y Zizek, Slavoj. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

El Presupuesto Participativo y sus Relaciones con la Legitimidad del Poder y la Gobernanza en el Perú

JULIO E. DÍAZ PALACIOS¹²³

Se presenta en este texto el modelo peruano de presupuestos participativos (PP) y sus múltiples componentes, sus avances, limitaciones, factores favorables generados, los aprendizajes y sus retos en el Perú, y se pone atención, especialmente, en los aportes del PP a la legitimidad del poder político y desarrollo del empoderamiento social, así como sus contribuciones a los procesos de gobernanza o buen gobierno, particularmente a nivel subnacional (regional y local), en sus diversos significados.

LA PARTICIPACIÓN Y LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

La participación¹²⁴

Desde el inicio de la década de los 90 se ha venido implementando en el Perú el modelo neoliberal en las decisiones económicas, financieras y tributarias, así como en la definición del rol del Estado y de la sociedad. En estas casi dos décadas, se ha demostrado la incapacidad estructural para generar condiciones que permitan reducir las brechas sociales y territoriales, así como para promover la inclusión de la mayoría de la población en los beneficios de un efectivo crecimiento económico, pero que sigue concentrando la riqueza y el poder en pocas manos. Los distintos gobiernos nacionales desde los 90 vienen aplicando el modelo e imponiendo políticas y estrategias en función de grandes conglomerados económicos, sobre todo transnacionales y no ha prestado atención

123. Peruano. Presidente de la RED Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Ha sido Alcalde de Ilo y Diputado.

124. Grupo Propuesta Ciudadana y Red Perú de Iniciativas de Concertación. "Participación ciudadana para la democratización del Estado, la sociedad y la economía en el Perú". Foro Ciudadano, Lima, 29-30 de Octubre 2007.

a aspectos fundamentales para una visión inclusiva del desarrollo y de la vida en sociedad, como son la educación, la salud, los programas sociales y el ambiente, así como la reforma de Estado.

En este contexto de precariedad democrática, se han venido desarrollando experiencias y procesos orientados a promover y ampliar el protagonismo político de la sociedad organizada y de los ciudadanos, impulsadas particularmente desde gobiernos locales con orientaciones democráticas. En la década de los 90, estas iniciativas se ampliaron bajo el impulso de actores sociales y políticos locales y departamentales, como una expresión de resistencia y respuesta ante el autoritarismo del gobierno nacional. Con el derrumbe del gobierno autoritario de Fujimori, a inicios de la presente década, la participación y concertación ganaron posiciones en la institucionalidad democrática y se asumieron como políticas de Estado, primero en el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua y luego en el Acuerdo Nacional. Complementariamente se generaron diversos espacios de concertación de políticas nacionales, se extendieron con la descentralización por los departamentos, provincias y distritos del país, creándose para ello un marco normativo e institucional básico sobre la participación y concertación, percibidos por muchos actores como necesarios para la gobernabilidad, aunque con frecuencia desde enfoques distintos, no necesariamente coincidentes.

En el Perú de hoy existe una amplia corriente ciudadana que promueve la participación como una expresión de la voluntad de ampliar la política mediante la creciente presencia social en la deliberación sobre los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones sobre aspectos clave como los planes de desarrollo y los presupuestos públicos, así como la vigilancia y el control ciudadano para favorecer la transparencia en la gestión pública. Se trata de una visión que asume la participación y concertación como parte de una cultura política diferente y un mecanismo fundamental de la democracia y un desarrollo económico inclusivo. Reconoce el rol de las instancias descentralizadas de gobierno y del proceso de reforma descentralista para la gobernabilidad y el desarrollo del país. Es una propuesta que se orienta a facilitar espacios y procesos para la construcción de ciudadanía y el crecimiento de su poder en las decisiones políticas. Las dimensiones social, económica y cultural de la democracia, desde una perspectiva definida por la

inclusión y la equidad, valorando y dándole un nuevo sentido al crecimiento económico, forman parte de este enfoque democratizador de la participación ciudadana.

Persistencia de ideas y propuestas preocupantes

Pero frente a este enfoque democratizador hay otros integrados a las propuestas neoliberales, reflejados en ideas y propuestas preocupantes. Al respecto, según el Latinobarómetro del 2008 (encuesta realizada en 18 países de América Latina),¹²⁵ el Perú ocupa el fondo de la tabla en los siguientes rubros: Evaluación del Congreso de la República del Perú -CRP¹²⁶ (16%), confianza en el CRP (12%), confianza en los partidos (11%), aprobación al gobierno nacional (14%), confianza en la conducción del país (25%), satisfacción con la democracia (16%), comparación de la democracia peruana con otros países (7%, último lugar compartido con Honduras), la ley es igual para todos (último lugar con el 15%), se gobierna para beneficio de unos cuantos grupos poderosos (88%, segundo lugar). Además son destacables otros datos: El Perú ocupa el cuarto lugar (67%) de los países que estiman que son indispensables las marchas, protestas y manifestaciones callejeras para que las demandas sean atendidas; el cuarto lugar de los países (21%) que estiman que lo más efectivo para cambiar las cosas es participar en las protestas; y el noveno lugar (56%) entre los países que consideran razonable decir “no me importa un gobierno no democrático si resuelve los problemas económicos”.

La amenaza principal a la democracia

Estos datos deben llevarnos a una conclusión: el problema principal de la democracia en la región y en el Perú es que sirve a unos cuantos, es decir, a una minoría. Por tanto la amenaza principal a la democracia no proviene de los partidos llamados antisistema y/o de los líderes calificados como *outsiders* sino más bien de estas minorías (económicas y sociales) que han terminado por poner a su servicio a las instituciones de la democracia y a la democracia misma. Dicho en otros términos,

125. Informe Latinobarómetro 2008 (Opinión pública latinoamericana), basado en 19,000 entrevistas en 18 países, 1200 de ellas en el Perú. Fecha de emisión 14/11/2008. Cf. <<http://www.latinobarometro.org>>.

126. Véase la lista de las siglas al final del artículo.

la democracia además de elitista es también clasista. El malestar en torno a la democracia es el principal síntoma de una enfermedad que podemos llamar desigualdad. Por ello, el objeto principal de la política, en estos tiempos de profundos malestares, debería ser la elaboración de una crítica radical a esta democracia clasista mostrando la trama y redes de intereses que la mantienen y reproducen.¹²⁷

LOS ANTECEDENTES DEL PP

En la década del 90, estaba vigente un contexto caracterizado por la violencia política, un Estado altamente centralizado, autoritario, ineficiente y corrupto, con un débil y fracturado tejido social y político en el país, con organizaciones sociales y políticas de baja representatividad. Paralelamente en un creciente número de gobiernos locales se desarrollan experiencias democratizadoras de planeamiento concertado del desarrollo y de participación inicial de las organizaciones sociales en la formulación y ejecución de los presupuestos públicos locales. A la política oficial de Fujimori de abandonar la planificación con el argumento de que “el mercado lo decide todo”, estas experiencias respondieron valorizando el planeamiento.

Entre el 2000-2001 se tiene un periodo de transición a la democracia, se incorpora el diálogo y concertación como componente importante de las políticas de Estado. Se crea la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP). Se inicia la formación del Acuerdo Nacional para concertar las políticas de Estado prioritarias.

Como respuesta a los problemas enunciados, en el 2001 se da curso al proceso de descentralización, entendida como política permanente para una mejor organización democrática del Estado, orientada:¹²⁸

- A nivel político, a buscar la unidad y eficiencia del Estado, mejorar la representación política, facilitar la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, institucionalizar sólidos gobiernos regionales y locales.

127. Adrianzén Merino, Alberto. “Una democracia de mayorías”. Publicado en el sitio web del periódico peruano *La República* (<<http://www.larepublica.org.pe>>), edición del 27/12/2008.

128. Ley de Bases de la Descentralización, Ley No 27783, artículo 6°.

- A nivel económico, a promover el desarrollo económico y la competitividad regional y local.
- A nivel social, a educar el capital humano, reforzar la competitividad nacional e internacional, ampliar la participación ciudadana en todas las formas de organización y control social, incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación, promover el desarrollo humano.
- A nivel ambiental, a implementar el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde el enfoque de sostenibilidad del desarrollo, gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental y coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- A nivel administrativo, a modernizar y reforzar la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos para asegurar la adecuada provisión de los servicios públicos, simplificación de trámites en las entidades públicas nacionales, regionales y locales, asignación de competencias evitando duplicidades de funciones, recursos y responsabilidades en la prestación de los servicios.

Resumiendo, los objetivos a los que apunta la descentralización son los de construir un Estado más eficiente y eficaz, crear las condiciones para el desarrollo humano, sobre la base de la gestión territorial y ambiental, y la competitividad; fortalecer la democracia, integrando la democracia representativa con la democracia participativa; institucionalizar la transparencia en la toma de decisiones, como medio para frenar primero y erradicar luego la corrupción; promover una ciudadanía más activa y propositiva en las múltiples dimensiones del desarrollo, en base a su formación y la promoción de la participación.

Es en este marco de los objetivos que pretende la descentralización que se da el debate sobre la participación ciudadana relacionada con los presupuestos públicos y los planes de desarrollo. Una aproximación a ello es lo que piensan varios consultores.¹²⁹ Riofrío, Soria y Llona, por

129. Entre ellos: Gustavo Riofrío, Laura Soria, Mariana Llona. "Planes concertados y presupuestos participativos. Balance de tres experiencias regionales". 2003. Cf. <<http://www.descentralizacion.org.pe/n-publicaciones.shtml>>.

ejemplo, sostienen que la participación se relaciona con una mayor eficiencia (relación entre medios y fines) y eficacia (cumplimiento de los fines) en la gestión pública y la gobernabilidad, el incremento de la ciudadanía (mayor conciencia de ciudadanía, que puede actuar como barrera natural al clientelismo político) a nivel local y nacional, y una mayor calidad y efectividad de los procesos de desarrollo (se fortalece las identidades locales a partir de visiones de conjunto, posibilidades de reducir las desigualdades, se abren las puertas para la construcción de un proyecto de país).

EL MODELO DE PP EN EL PERÚ

El marco normativo institucional del PP

Normas / Años	Precisiones
Ley 27680/ 2002 Reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución de 1993	Establece que los gobiernos regionales y locales deben promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos.
Ley 27685/2002 Marco de la modernización del Estado	Reconoce el derecho ciudadano a participar en los procesos de formulación, presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión pública.
Ley 27783/2002 De Bases de la Descentralización	Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales, como instrumentos de administración y gestión. El presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo.
Ley 28867/2002 Orgánica de Gobiernos Regionales	Los Consejos Regionales aprueban los presupuestos participativos concertados por los Consejos de Coordinación Regional.

Ley 27972/2003 Orgánica de Municipalidades	Los Consejos Municipales aprueban los presupuestos participativos concertados por los Consejos de Coordinación Local.
Ley 28056/2003 Marco del Presupuesto Participativo	Establece los principios rectores, la definición, la programación participativa y sus vínculos con los planes de desarrollo concertado, rendición de cuentas, comités de vigilancia y aspectos complementarios.
Decreto Supremo No 171-2003-EF Reglamento de ley Marco del PP	Introduce precisiones sobre el PP, los agentes participantes, precisa los objetivos y desarrolla la metodología del proceso participativo.
Ley 29228 /2008 Modificatoria de Ley Marco del PP	Se ratifica a los CCRs y CCLs como instancias del proceso de programación participativa del presupuesto; se integran varios pasos y se simplifica el esquema metodológico del proceso participativo; se faculta a los GRs a organizar los mecanismos de coordinación y consistencia entre los niveles regional, provincial y distrital; se precisa la naturaleza de los proyectos que deben ser priorizados en cada nivel gubernamental; se señala que la participación ciudadana debe sustentarse en los planes de desarrollo concertado.
Instructivos del MEF/ 2003-2008	Se ha aprobado 6 instructivos anuales, con la finalidad de normar los procedimientos y aspectos complementarios del proceso de Pág.

A la luz de este marco normativo, el año 2002, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) en coordinación con la MCLCP pone en marcha un proyecto piloto de presupuesto participativo en 9 regiones

del país. Y el año 2004, en cumplimiento de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades y la Ley Marco, el PP se hace obligatorio en todas las regiones y municipalidades del país.

Definición y principios rectores ¹³⁰

Definición

El PP es el proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre el Estado-sociedad civil; para lo cual los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación, así como la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Ahora bien, en términos prácticos el PP es un instrumento de la gestión pública que debe y puede contribuir al uso transparente y democrático del gasto público. Pero es también un proceso en que se involucran sectores de la sociedad civil.

130. Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No 28056.

Principios rectores

Principios	Alcances
Participación	GRs y GLs promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de sus presupuestos, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
Transparencia	Los presupuestos de los GRs. y GLs. son objeto de difusión por los medios posibles.
Igualdad	Las Organizaciones sociales tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar, sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza.
Tolerancia	Es la garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad, como un elemento esencial para la construcción de consensos.
Eficacia y eficiencia	Grs y GLs organizan su gestión en torno a objetivos y meta fijados por los planes de desarrollo y presupuestos participativos. La medición de logros se basa en indicadores de impacto, de resultados y de productos.
Equidad	Este es otro componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local: sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales.

Competitividad	Grs y GLs tienen como uno de sus objetivos la gestión estratégica de la competitividad. Para ello promueven la producción y su articulación a los ejes de desarrollo o corredores económicos, ampliación de mercados interno y externo, en un entorno de innovación, de calidad, de alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado.
Respeto a los Acuerdos	La participación en los presupuestos de gobiernos regionales y locales se sustenta en el compromiso del cumplimiento de los acuerdos concertados.

Objetivos¹³¹

- Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los planes de desarrollo concertados y planes sectoriales y nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas.
- Comprometer a la sociedad civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del estado y la sociedad en su conjunto.
- Fijar prioridades en la inversión pública, estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables

131. Decreto Supremo No 171-2003-EF, Reglamento de la Ley Marco del PP.

bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley No 27293); así como garantizar la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada, ya sea en el ejercicio fiscal actual o en los siguientes según corresponda.

- Reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Características del proceso

El proceso de programación participativa del presupuesto regional y local debe responder a las características siguientes:¹³²

Características	Alcances
Competencia	Los proyectos de inversión que se prioricen durante el proceso deben responder a las competencias de cada nivel de gobierno
Programación	Los proyectos de inversión que se propongan y prioricen en los procesos de PP deben responder a los objetivos establecidos en los planes de desarrollo concertado.
Coordinación	Los actores e instituciones, que operan dentro de un mismo ámbito o circunscripción territorial, deben armonizar, articular o realizar acciones conjuntas a fin de evitar duplicidad de esfuerzos.
Concertación	Los problemas, soluciones y potencialidades de desarrollo de un territorio y/o grupo social deben ser determinados concertadamente, en el marco de los planes de desarrollo concertados.

132. Instructivo No 002-2008-EF/76.01. Resolución Directoral No 021-2008-RF/7601.

Sostenibilidad y multianualidad	La priorización de los proyectos de inversión debe tomar en cuenta la efectiva disponibilidad de recursos y la sostenibilidad de su financiamiento, incluido los gastos que requiere su mantenimiento, con un horizonte multianual.
Flexibilidad	El proceso debe atender la capacidad de adaptarse a situaciones coyunturales a fin de atenderlas en forma oportuna con el objeto de salvaguardar las prestaciones del servicio hacia la colectividad.
Participación	El proceso debe contener mecanismos de participación de la sociedad civil.

Las fases del proceso

La reciente modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, ha reducido y simplificado el proceso participativo, quedando de la manera siguiente:

(1) Preparación	(2) Concertación	(3) Coordinación entre niveles de gobierno	(4) Formalización
Acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los agentes participantes.	Acciones de identificación y evaluación técnica de los proyectos, concertación para la priorización y formalización de acuerdos y compromisos (actas), en concordancia con la validación del Plan de Desarrollo Concertado (PDC).	Acciones de articulación y consistencia de proyectos.	Acciones para la inclusión de las prioridades concertadas en el presupuesto institucional y la rendición de cuentas sobre la ejecución.

Este esquema de cuatro fases, podrá adaptarse a cada realidad concreta mediante ordenanzas regionales o municipales.

Actores y roles

De conformidad con el Instructivo del PP para el año 2009, esto son:

Actores	Roles básicos
Presidentes regionales y alcaldes	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a los CCRs y CCLs para armonizar las actividades del proceso. • Organizar y comunicar las actividades para cada año fiscal. • Establecer el monto máximo de la asignación presupuestaria para el PP, luego de deducir del techo presupuestario para inversiones los compromisos correspondientes a los proyectos en ejecución, y la operación y mantenimiento de los proyectos culminados. • Proponer la cartera de proyectos a ser sometida al PP, disponer que sus funcionarios actualicen y entreguen toda la información necesaria y que participen en el proceso. • Participar activamente en todas las fases del proceso y coordinar con los agentes participantes y comités de vigilancia, velar por el cumplimiento de los acuerdos.

CCRs, CCLP, CCLD	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que el PP se sujete a los planes de desarrollo concertado, a la visión general y lineamientos estratégicos. • Promover y participar activamente en el proceso, fomentando la incorporación en el presupuesto institucional de los proyectos de inversión priorizados. • Coordinar con el comité de vigilancia el cumplimiento de las acciones acordadas en el proceso.
Consejo Regional y Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar las políticas, instrumentos y normas necesarias, y tomar en cuenta la aprobación y modificaciones del presupuesto institucional, así como las prioridades de inversión identificadas. • Fiscalizar el desarrollo oportuno de cada una de las fases, así como el cumplimiento de los acuerdos, realizar el seguimiento de los acuerdos y la entrega de información necesaria para el comité de vigilancia. • Verificar que el presidente Regional o Alcalde, informen al consejo de coordinación y comités de vigilancia los avances en el cumplimiento de los acuerdos del proceso y los cambios que puedan introducirse en la ejecución de los proyectos priorizados.

<p>Agentes participantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar con voz y voto, en la toma de decisiones del PP, a partir de la cartera de proyectos propuestas por el presidente regional y el alcalde. • Respetar los acuerdos adoptados, suscribir las actas de mas instrumentos, cumplir con los compromisos asumidos.
<p>Equipo técnico del proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las diferentes fases de la organización y desarrollo del proceso, preparar la información necesaria y la formalización de los acuerdos. • Desarrollar la evaluación técnica y financiera de los proyectos, preparar la lista de proyectos que superen la evaluación técnica, informar a los agentes participantes la asignación presupuestaria disponible, sistematizar la información y elaborar los instrumentos normativos y técnicos que requiera el proceso.

Oficinas de planeamiento y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Forman parte del equipo técnico, preparan la información que requiera el proceso, verificar que los proyectos de inversión propuestas correspondan al ámbito de competencia, proponer el presupuesto institucional de apertura (PIA) y las modificaciones presupuestales, incorporando los proyectos priorizados en el proceso de Pág. • Elaborar el cronograma de ejecución de proyectos, definiendo los plazos para las fases de preinversión e inversión que deberá ser informado al comité de vigilancia, CCRs, CCLs. • Coordinar con la Oficina de Programación de Inversiones, sobre los proyecto de inversión e informar al MEF sobre la marcha del proceso.
Comités de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Vigila el cumplimiento de los acuerdos, solicita al gobierno la información necesaria, informa al consejo regional y consejo municipal, consejos de coordinación y otras dependencias públicas en el caso de incumplimiento de los acuerdos.

APROXIMACIONES A UN BALANCE

Consideraciones generales

Las experiencias de presupuestos participativos se vienen dando en el Perú en el marco del proceso de descentralización, cuyos avances y dificultades inciden en ellos.¹³³

133. Zolezzi Chocano, Mario. "PP: Un instrumento y un proceso. ¿Cómo ingresar a los espacios del poder local?". DESCO programa Urbano. <<http://www.urbano.org.pe>>.

- La descentralización sigue siendo la única reforma del Estado en curso, cuya finalidad es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias, y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Por lo tanto, constituye una nueva forma de pensar el desarrollo del país a través de transformaciones o cambios en la manera de ejercer el poder, distribuyendo y compartiendo decisiones con otras instancias de gobiernos, así como rediseñando las relaciones del Estado con la sociedad.
- La participación normada por el marco normativo del presupuesto participativo no es fruto de grandes movilizaciones y jornadas de lucha de los actores sociales. La participación se ejerce a través de reglas de juego democráticas que se confrontan y construyen día a día.
- No debe perderse de vista que tradicionalmente en el Perú las Municipalidades han sido y siguen siendo instituciones sin poder. De modo que para ampliar los márgenes e impactos de la participación ciudadana, se necesitan municipalidades con más poder que el actual. En el contexto actual, la participación ciudadana debiera significar avanzar hacia un nuevo equilibrio democrático que limite el poder tradicional de las autoridades y amplíe los derechos de los ciudadanos participantes en varios planos: presentar propuestas alternativas, formular críticas, ejercer la vigilancia social, demandar la rendición de cuentas y resultados.
- Tampoco debe perderse de vista que los fenómenos sociales relacionados con procesos de decisión sobre los recursos públicos disponibles y las posibilidades de planificación del desarrollo, nunca han sido ni serán procesos lineales. Se trata más bien de procesos complejos con avances y retrocesos, en la institucionalización y aprendizaje social, la aprehensión de valores y la construcción de una determinada cultura ciudadana.
- La participación no es algo natural e innato a las personas, sino que ésta se produce más bien en contexto y ocasiones muy específicas. En contextos de precariedad económica, fuerte inestabilidad laboral, se hace más difícil.

A lo precedente debe agregarse, por un lado, la persistencia de las ideas y prácticas políticas tradicionales que se reflejan en el autoritarismo, caudillismo, asistencialismo; y, por otro, en el hecho notorio que los gobiernos regionales recién se están construyendo como tales desde el año 2003.

La mirada del Colectivo Interinstitucional del PP

Las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Colectivo de PP, reconocen que el proceso tiene avances y limitaciones.¹³⁴

Los avances

- *En el plano general*, se reconoce lo siguiente:
- Los Procesos de PP son importantes hoy, más por su capacidad de movilización social y generación de conciencia ciudadana, que por los montos presupuestarios cuya asignación se decide de manera concertada.
- La participación en los procesos de PP está permitiendo que las y los ciudadanos involucrados descubran y comprendan que la democracia va más allá de la simple elección de autoridades y que el desarrollo en sus diversas dimensiones es responsabilidad de todos y no solo de las autoridades.
- La experiencia de los PP como parte de la descentralización, introduce algunos mecanismos abiertos para la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones.
- El PP está contribuyendo a transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, mediante una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía, en el marco de la implementación de mecanismos de democracia participativa.
- La participación ciudadana en el marco de los procesos de PP contribuye también a ampliar la transparencia en la gestión pública, hecho que refuerza la confianza.

134. Colectivo Interinstitucional del PP: “Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones”. Lima, 2006.

En el plano más específico:

Aspectos	Avances
Normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales establecen los principios y procedimientos para la participación ciudadana en general y particularmente en los procesos de Pág. • La ley marco de PP y su reglamento fijan los objetivos generales y específicos, los principios y la metodología básica. • La mayoría de ordenanzas regionales y municipales sobre el PP se elaboran con el concurso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • En muchos casos los CCRs y CCLs actúan como órganos de gobierno que coordinan y concertan con la sociedad el presupuesto participativo. • La participación por lo general es proactiva y cooperante, gracias al acceso a mayor información, los esfuerzos en desarrollar capacidades y la construcción de mayores niveles de confianza y credibilidad, por iniciativas en algunos casos de autoridades y en otros de las OSC. • La tendencia general es que los acuerdos concertados sean respetados. • Las rendiciones de cuentas se están institucionalizando a escala regional y local.

Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • En la mayor parte de los equipos técnicos, existen representantes de las OSC. • La metodología de 8 pasos recomendada por el reglamento se viene adaptando a las dinámicas particulares de cada región y localidad. • En no pocos gobiernos regionales y locales se aprecian reformas institucionales para adaptarse a los desafíos de la promoción de la participación ciudadana.
Financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Existen casos de gobierno regionales y locales que destinan al PP la totalidad d sus recursos para la inversión pública.

En cuanto a participación de algunos sectores, algunas experiencias dan cuenta del incremento de la participación de las mujeres. Este es el caso de Ilo, en la que la presencia de mujeres ha pasado del 38% el año 2000 al 52% el año 2007 del total de participantes.¹³⁵

Las limitaciones

El mismo Informe del Colectivo Interinstitucional de PP identifica las siguientes limitaciones:

De carácter nacional

La normatividad nacional siendo aceptable en un sentido general, lamentablemente pone barreras a la participación de la sociedad civil en los espacios de concertación relacionados con el PP, al fijar un tope del 40%. La normatividad nacional mantiene ambigüedad respecto a la naturaleza vinculante de los acuerdos concertados. La formulación y difusión de políticas públicas relacionadas con el PP es escasa. Se fomenta el PP a escala local y regional, pero el poder ejecutivo nacional no hace nada por incorporar la noción de presupuesto participativo a escala nacional.

¹³⁵. Asociación Civil Labor. "La experiencia exitosa de participación ciudadana: 9 años de presupuesto participativo en Ilo". Agosto 2009. Cf. <<http://www.labor.org.pe>>.

De carácter regional y local

La organización y la cultura institucional de muchos gobiernos regionales y locales no están preparados para promover los Pág. En muchos casos los planes de desarrollo habiendo sido formulados de manera concertada, no constituyen verdaderos instrumentos de gestión. Es minoritaria la cantidad de gobiernos regionales y locales que formulan y aprueban de manera explícita políticas públicas con relación a la inversión de los presupuestos. Los sectores públicos a escala regional y local, cuando participan, lo hacen como demandantes de recursos.

Relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil

Los actores de representación de la sociedad civil para niveles superiores (regional y provinciales) son mínimos. Es incipiente el manejo y la coherencia con algunos enfoques claves del desarrollo, por ejemplo, el de igualdad de oportunidades de género. Los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), muestran en su mayoría escasa representación y representatividad.

Al respecto, Romeo Grompone,¹³⁶ partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad de los procesos de PP, sobre la base de un estudio realizado en municipalidades de Puno, identifica como factores limitantes el poco conocimiento de la comunidad, en algunos casos por desinterés de las autoridades o de los equipos técnicos, en otros como resultado de los costos y tiempo que demanda la participación, condicionando ello la participación en el proceso de pequeñas élites interesadas; los PP provinciales no se correlacionan con los planes de desarrollo concertado, ya sea porque estos se basan en diagnósticos insuficientes, mala formulación de las prioridades o porque se planifica básicamente en los distritos capital de provincias, descuidando la identificación de circuitos económicos, cadenas productivas, articulación vial desarrollo de mercados; la débil capacitación de los agentes participantes; las dificultades de los equipos técnicos para evaluar y priorizar los proyectos, especialmente en los distritos pequeños; las dificultades y complejidad de la articulación de los presupuestos distritales y provinciales, sobre

136. Grompone, Romeo. "El Heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales". Instituto de Estudios Peruanos, mayo 2006. Cf. <<http://www.municipioaldía.com/index.php>>.

todo cuando se arrastra una dispersión en los ejes prioritarios de desarrollo y por la presión de reproducir este proceso cada año.

María Isabel Remy,¹³⁷ por su parte, considera como las principales limitaciones, las siguientes: Primera, los CCR y los CCL son poco representativos de las OSC y tienen pocas funciones precisas; segunda, en la práctica sus acuerdos son solo propositivos, no vinculantes; tercera, si bien los derechos ciudadanos a participar en el PP restringen o limitan la discrecionalidad de las autoridades electas, estas no están abiertas a la participación y al control ciudadanos; cuarta, la participación en descentralización a nivel local y regional, descarga al gobierno nacional de demandas sectoriales y sobrecarga a los gobiernos regionales y locales; quinta, en los niveles más altos de agregación territorial (región o provincias) existen pocas organizaciones efectivamente representativas del conjunto del territorio, lo que condiciona que en los presupuestos regionales y provinciales los agentes participantes procedan de sectores asentados en la capitales, reproduciendo esto viejas exclusiones de los espacios rurales.

La resistencia de las autoridades

Desconociendo las características del proceso de PP, “en muchos casos las propias autoridades hacen lo imposible por debilitar o impedir el correcto funcionamiento de este nuevo proceso institucional de concertación democrática. Aunque suene absurdo, la clase política de la sociedad democrática representativa, en los municipios se opone y hasta boicotea este proceso de apertura hacia una democracia mayor y más participativa con la sociedad civil. Los partidos políticos no están dispuestos a compartir el poder delegado por el voto ciudadano con el poder real, también del voto, de los representantes elegidos de la sociedad civil organizada”.¹³⁸ Debe señalarse sin embargo, que están habiendo cada vez menos casos extremos de resistencia.

El sesgo instrumental en el Gobierno Nacional

El énfasis del enfoque del PP como instrumento centrado en una

137. Remy, María Isabel. “Balance de la participación ciudadana en la descentralización”. GPC: Primer Foro Virtual de Discusión. Texto base. Cf. <<http://www.participaperu.org.pe>>. Foro. Lima, 27/10/2008.

138. Zolezzi Chocano, Mario. “PP: Un instrumento y un proceso. ¿Cómo ingresar a los espacios del poder local?”. DESCO programa Urbano. Cf. <<http://www.urbano.org.pe/download/documento/ppmario.pdf>>.

mejor asignación de recursos públicos, se pone en evidencia mediante una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo¹³⁹ orientada a regular este desde una perspectiva centralista, antidemocrática y autoritaria con relación al punto crítico de la fragmentación del gasto público, la que pretendía reforzar las decisiones unilaterales de las autoridades regionales y locales, facultándolas a proponer una cartera de proyectos de inversión y establecer el monto máximo de asignación presupuestaria destinada al presupuesto participativo, debilitando severamente la participación y concertación; aun más, se les facultaba también a prescindir del presupuesto participativo en caso de desastres naturales o de su inminencia, y por otras causales determinadas unilateralmente por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Felizmente esta iniciativa no prosperó.

Es importante también señalar, de otro lado, el surgimiento de algunos mitos en torno al PP, que son aprovechados por las autoridades antidemocráticas, entre ellos: EL PP “conduce inevitablemente a la atomización de la inversión pública”, el PP “quita autoridad a alcaldes y presidentes regionales”, el PP “lleva al caos y el desgobierno”, el PP “solo tiene vigencia para el presupuesto de inversiones” y otros más.¹⁴⁰

Áreas con pocos avances

No se observan aun mayores progresos en superar la debilidad de los liderazgos locales y regionales, la cultura de la viveza expresada en el aprovechamiento de los cargos de la administración pública, la continuidad del asistencialismo y clientelismo en la relación autoridades-ciudadanía, la reactivación de partidos y movimientos políticos solo en las campañas electorales y la tendencia a querer copar los cargos de la administración pública una vez que ganan las elecciones, la permisividad generalizada con la corrupción de autoridades y funcionarios, la continuidad del “machismo” en la administración pública, la tendencia a ignorar o excluir la participación de mujeres, jóvenes, tercera edad.

A pesar de los varios problemas, sin embargo, el PP en muchos

139. Poder Ejecutivo. “Proyecto de Ley No 231- Ley que regula aspectos obre la aplicación del PP en gobiernos regionales y locales”. Fecha de presentación: 9/04/2008.

140. Díaz Palacios, Julio y Grey Figueroa, Carlos. “Diez Mitos sobre el PP”. Campaña Nacional del PP: una oportunidad para el desarrollo de nuestro distrito, provincia y regional. 2007. Red Perú: <<http://www.redperu.org.pe>>.

lugares del país es una nueva realidad, un derecho de la sociedad a controlar a las autoridades, a controlar arbitrariedades y eventualmente usos indebidos del dinero. Esto puede llevar cambios culturales importantes generalizando una nueva conciencia sobre lo público que se oponga a comportamientos patrimonialistas de las autoridades, pero esto requiere permanencia en el tiempo e introducir mejoras que lo acerquen a la sociedad.

Roger Salhuana, funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la base de numerosos estudios,¹⁴¹ reconoce el predominio de una mirada positiva en los distintos actores involucrados y el incremento de los participantes, pero en contraste llama la atención sobre los problemas siguientes: Aun existen autoridades con escaso compromiso con el proceso participativo y que cumplen con ellos solamente de manera formal (escasa presencia de alcaldes y regidores en los diferentes momentos del proceso), en general los consejos regionales y municipales muestran poco entusiasmo respecto al PP y no pocas autoridades argumentan que “han sido elegidas para decidir y no tienen porque compartir ese encargo con los actores sociales”; las experiencias de PP aun no son acompañadas por sólidas rendiciones de cuentas y por acciones consistentes de vigilancia social; los proyectos priorizados no siempre responden a las prioridades de los planes de desarrollo concertado y existe una cierta proclividad por los proyectos de pequeña inversión; los alcaldes distritales y provinciales canalizan proyectos pequeños para que sean cofinanciados por el presupuesto de nivel superior, debido a sus escasos recursos para inversión, a su vez el nivel regional busca financiar proyectos pequeños, pues los actores políticos buscan priorizar para que se ejecuten rápidamente y atribuirse

141. Salhuana Cavides, Roger. “El Presupuesto participativo en Perú y la necesidad de su evaluación como mecanismos que busca mejorar la calidad del gasto público”. MEF, Dirección Nacional de Presupuestos Público. Lima, Mayo 2008. Salhuana ha tomado como insumos: La Evaluación rápida del proceso de presupuesto participativo 2004”, de PRODES, documento técnico No 9; “Planeamiento y PP regional 2004-2005”, de López Ricci José y Wiener Elisa, en Cuaderno descentralista No 11, Lima, GPC; “El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales”, IEP, Romeo Grompone, <<http://www.municipioaldia.com/index.php>>; “Primer informe nacional de Monitoreo del PP 2007”, MCLCP y ANC, Lima, Junio 2007; “Evaluación Intermedia del Programa de las Voces de los Pobres” ejecutado por el MEF-DGPP, a cargo de Governa, Mayo 2007; “Evaluación del PP en la Provincia de Ilo. Lineamientos y estrategias para mejorar el proceso”. MPI, Consultora Magari Quiróz Noriega, Enero 2007.

sus resultados, pues los proyectos de mayor envergadura requieren tiempos de maduración que frecuentemente exceden los cuatros años, es decir, el periodo de gestión de las autoridades; parte de los acuerdos concertados en los procesos participativos no son tomados en cuenta por los presupuestos institucionales.

Con relación a la rendición de cuentas, algunos gobiernos regionales convocan audiencias de rendición de cuentas en las que los ciudadanos participantes están prohibidos de intervenir directamente, interactuando, solo lo pueden hacer por escrito.¹⁴²

A las señaladas debe sumarse los problemas generados por los llamados costos de la participación ciudadana, que comprende varios componentes: el tiempo destinado a las reuniones (talleres, reuniones de coordinación), los viajes de desplazamientos, alejamiento temporal de la familia, a veces el dejar de trabajar, los gastos (pasajes, alimentación, alojamiento no siempre cubiertos por los promotores), las tensiones por la extensión de las reuniones, la complejidad de las agendas, la falta de acuerdos o el incumplimiento de los mismos. Estos son los “costos hundidos”, por lo general no considerados por los actores políticos.¹⁴³

Los factores favorables que se están generando

*Contribuciones de los procesos de PP a la organización social*¹⁴⁴

Los procesos de PP a nivel local, entre otros, contribuyen a organizar a grupos sociales dispersos y con ello fortalecer el tejido social, sirven de plataforma de legitimación de las autoridades electas, y pueden ser un canal de interlocución directo entre el gobierno local y la población.

*El PP y su incidencia en la cultura y prácticas políticas*¹⁴⁵

Lenta, gradualmente, las dinámicas de los procesos de PP vienen

142. Gobierno Regional de Lima. Reglamento de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, 2008.

143. Arroyo, Juan; Benique, Ana María; Gonzáles, Juan; Irigoyen, Marina. “Los costos de la participación local. El Caso de Puno-Perú”. En “Beneficios y Costos de la democracia Participativa”, de Juan Arroyo y Marina Irigoyen. CARE Perú. Lima, Octubre 2008.

144. Instituto de estudios Peruanos (IEP). “Propuestas para mejorar el proceso de PP y su incidencia en el desarrollo local”(en base a cuatro estudios de caso, Puno). Cf. <<http://www.municipioaldia.com/index.php>>.

145. InWEnt. “Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú”. Programa CAPACIDES. Julio Díaz Palacios. Lima, febrero del 2008. Cf. <<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/Peru-Participacion%20ciudadana.pdf>>.

aportando algunos cambios en este punto, especialmente:

- Cierta disminución del caudillismo y el autoritarismo y manipulación de la gestión pública, dando paso a la apuesta por el dialogo y la concertación de la inversión pública.
- Se está pasando de la participación en los programas de vaso de leche¹⁴⁶ y comedores a la participación en el planeamiento y la programación presupuestaria.
- Se está avanzando en la comprensión de la necesidad de cumplir eficientemente las competencias y funciones y los acuerdos concertados.
- Hoy, a diferencia de algunos años, se han ampliado las facilidades para acceder a la información de interés público, y el desarrollo de acciones de transparencia y de rendición de cuentas y la consiguiente reducción de la corrupción.
- Se viene afirmando una cultura favorable a la planificación del desarrollo y también a la priorización de proyectos y recursos presupuestarios.
- Se observa el tránsito de no pocos actores sociales de la condición de demandantes de reivindicaciones a la de ciudadanos relativamente conscientes de sus derechos y deberes.
- Muchos actores están pasando del énfasis en la protesta (sin renunciar a ésta) a la propuesta de alternativas de acción para participar en la gestión de los procesos de desarrollo territorial, especialmente en los espacios de decisión, con un sentido de corresponsabilidad.

Un reciente estudio realizado por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza¹⁴⁷ se trae abajo dos mitos construidos en torno a los presupuestos regionales: Primero, se ha venido sosteniendo que “los recursos de los gobiernos regionales incluidos en los presupuestos par-

146. “El Programa del Vaso de Leche (VdL) es un programa social creado para proveer apoyo en la alimentación a través de la entrega de una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra.” Véase más detalles en: <http://www.predes.org.pe/ayudatematica_pdf/programa_vaso_%20leche.pdf>.

147. MCLCP. “Segundo Informe Nacional de seguimiento del PP 2007”. Lima, agosto del 2008. Cf. <<http://www.mesadecocnertacion.org.pe>>.

participativos son insignificantes”. El estudio realizado, evidencia que 13 de los 25 gobiernos regionales destinaron más del 33% de sus gastos de inversión a proyectos priorizados. Segundo, se ha venido afirmando también que “los procesos de presupuesto participativo atomizan la inversión”. Lo cierto es que la atomización es un problema serio que viene desde mucho tiempo atrás se ha mantenido aun con el incremento de los presupuestos y no se está enfrentando adecuadamente, pero el problema no se origina ni se agudiza con el presupuesto participativo. En efecto, el estudio demuestra que el valor promedio de los proyectos definidos por el PP de los gobiernos regionales es mayor (550 mil nuevos soles) que el valor promedio del total de proyectos presupuestados y ejecutados directamente por los gobiernos regionales (500 mil nuevos soles). Sin duda, en ambos casos se trata de montos pequeños para proyectos que están a cargo de gobiernos regionales, pero lo que no se puede sostener es que esto sea consecuencia de los procesos participativos.

Otro aporte valioso de este estudio se relaciona con el nivel de cumplimiento de los acuerdos del proceso de PP: De los 25 gobiernos regionales, en 8 el nivel de cumplimiento es mayor de 70%, en 6 se ubica entre el 51% y 66% y en 11 gobiernos regionales, el cumplimiento es menor del 50%. El gobierno regional con mayor nivel de cumplimiento fue el de Lambayeque.

Los aprendizajes

Varios estudios vienen identificando importantes aprendizajes en el Perú que deben ser tomados en cuenta.

Un informe profesional¹⁴⁸ afirma categóricamente que “existen instancias de gestión local participativa, capaces de generar procesos de concertación”, “los actores del PP son mayormente representantes de organizaciones sociales de base, lo que no niega la participación directa de los ciudadanos de manera individual”, “los liderazgos de los procesos está en muchos casos exclusivamente en el gobierno local”, “los niveles de participación efectiva de la ciudadanía en la toma de

148. Castro Pérez, Héctor J. “Experiencias significativas del presupuesto participativo que contribuyen a un mejoramiento del manejo de los recursos públicos”. Informe profesional para optar el Título Profesional de Economista. UNMSM, facultad de Ciencias Económicas. <<http://sisbib.unmsm.edu.pe/BisVirtualData>>. Lima, 2005.

decisiones varían en grado y efectividad”, “en el Perú los planes de desarrollo concertado son un prerrequisito del los procesos de PP”, “son diversos los criterios para la asignación de los montos para cada zona, siendo los más recurrentes los vinculados a satisfacer necesidades básicas, la cantidad de beneficiarios, y el comportamiento tributario de las poblaciones”, “se necesita incorporar al debate el presupuesto total de cada circunscripción, considerando los de entidades públicas, los presupuestos sectoriales, los de organizaciones no gubernamentales.”

El Programa de Lucha contra la Pobreza (PROPOLI), a través de una sistematización de los PP en 6 distritos de Lima Metropolitana,¹⁴⁹ identifica que, según las opiniones de los participantes, los procesos de PP se han convertido en “una escuela de lo bueno, de lo malo y de lo feo de la gestión pública”; posibilitan a la población “conocer el manejo presupuestal, conocer mejor la realidad y decidir”; “que el PP es muy bueno.. pero que no siempre se cumple”; “permite controlar las emociones, aprender a dialogar, a manejar los conflictos”; que el PP es altamente valorado por encuestados y entrevistados “porque permite acceder a recursos públicos para mejorar las condiciones de vida, porque es un instrumento útil para controlar a la autoridad y a los funcionarios municipales e influir sobre ellos, porque es una fuente de múltiples aprendizajes”.

InWEnt¹⁵⁰ señala los aprendizajes siguientes: “la participación permite la construcción de mayores y mejores relaciones de credibilidad y confianza entre el Estado y la sociedad civil”; “la participación de actores plurales permite que todos aprendan a conocerse y conozcan la racionalidad y percepciones de los otros, beneficiando la generación de condiciones para la concertación y el trabajo y gestión compartida”; “si se quiere que la participación ciudadana incentive el interés por la gestión pública, la afirmación de la democracia y la innovación de la cultura política, es necesario que se vincule con la eficiencia en la aten-

149. PROPOLI. “Sistematización de los procesos de presupuesto participativo de los distritos de Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Pachacamac y Villa El Salvador”. Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana. Consultores: José Távora Castillo, José Montalvo Mejía, Ignacio Távora Arroyo. Lima, abril 2008. Cf. <<http://www.propoli.org>>.

150. InWEnt. “Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú”. Programa CAPACIDES. Julio Díaz Palacios. Lima, febrero del 2008. Cf. <<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/Peru-Participacion%20ciudadana.pdf>>.

ción de las prioridades sociales”; “la participación ciudadana se está constituyendo en una escuela permanente de formación para la gestión del desarrollo humano por los actores involucrados y comprometidos con los procesos participativos, en este marco no pocos pobladores, convertidos en ciudadanos, están pasando de la condición de demandantes a la de gestores de proyectos de desarrollo con visiones compartidas”; “la participación permanente y de calidad, es decir, eficiente, es un factor clave de la construcción de la gobernabilidad a nivel local y regional”; “a mayores niveles de información corresponden mayores niveles de eficiencia en la participación”; “las políticas, programas, proyectos de desarrollo, instrumentos de gestión, se legitiman, en tanto los ciudadanos participen y los hagan suyos las organizaciones sociales”; “la participación es un vehículo importante para afirmar las identidades ciudadanas en las diversas escalas: centros poblados, distritos, provincias, regiones y país, y posibilita el surgimiento de nuevos liderazgos sociales y políticos”; “lamentablemente, una parte significativa de las autoridades locales y regionales no perciben con claridad los beneficios de los procesos participativos, debido a que siguen adheridos a una cultura y prácticas políticas tradicionales que reducen a los ciudadanos a la condición de simples electores y se resisten a reconocer el valor agregado que otorgan las gestiones participativas”.

Los retos

En el contexto actual del PP, se identifican los retos siguientes:

- Superar ese cierto grado de escepticismo respecto a que la participación pueda contribuir a construir una ciudadanía incluyente. Esta desconfianza se acentúa por las pugnas de los intereses locales en torno al destino de los recursos públicos.
- Mantener presente que la esencia de los procesos de PP es la de fortalecer la democracia participativa desde el nivel local y regional hasta el nacional en la perspectiva del proceso de descentralización y la afirmación del sistema democrático en el país, así como contribuir de manera efectiva con el logro de los objetivos del desarrollo local y regional. En esta perspectiva es necesario fomentar y evaluar el impacto de los procesos democráticos sobre la calidad de vida de las personas y sobre el desarrollo económico y social de las

comunidades y sus territorios. A la luz de esta apreciación es fundamental identificar las opciones para recrear la democracia en un nuevo contexto entre lo público y lo privado, basada en una ciudadanía entendida como ejercicio individual y colectivo de derechos y deberes. Y que nos preocupemos en construir y fortalecer el tejido social con un claro sentido de solidaridad y de inclusión, basado en el fortalecimiento de las instituciones y aumento de su legitimidad. En esta perspectiva se requiere de una ciudadanía capaz de evaluar permanentemente sus logros y fracasos, y aprender tanto de los aciertos como de los errores.

- La participación en los procesos de PP vincula a los ciudadanos con el ejercicio de sus derechos, siendo este uno de los valores públicos que crea los procesos de PP correctamente conducidos. La toma de conciencia de estos propósitos como esencia del PP debe orientar la aproximación y valoración de estos procesos y, lógicamente, debe sustentar el rol de cada uno de los agentes participantes. Deben crearse las condiciones adecuadas para que los excluidos, no solo participen en las decisiones, sino se organicen y que salgan de su situación de exclusión y pobreza.
- Fomentar una participación más informada, combinar el enfoque de oferta de proyectos con el de demanda por la población, intensificar la coordinación interinstitucional y el seguimiento de los procesos y resultados mediante los comités de vigilancia, priorizar intervenciones vinculadas con prioridades nacionales para generar procesos acumulativos.
- Articular los procesos de PP como expresión de democracia participativa, con los procesos de concertación y la representación política. En esta perspectiva, armonizar las prioridades e intereses de los agentes participantes con los movimientos sociales.
- Articular la consolidación de los procesos de PP con la profundización integral de la descentralización. Y vincular los procesos de PP con el impulso a los procesos de reforma integral del Estado.
- Prevenir y evitar que los procesos de PP pierdan su riqueza y queden atrapados en simples procedimientos y la implementación de instrumentos administrativos, legitimadores de las autoridades.

Mejorar la institucionalidad participativa, comenzando por el fortalecimiento de los espacios de concertación: CCR y CCL.

- Enfrentar la fragmentación en los planes de desarrollo y en los presupuestos participativos. Mejorar la calidad de las propuestas de los agentes, en el marco de la correspondencia de los procesos de planeamiento concertado y los de Pág.
- Mejorar la representatividad de quienes participan en los procesos de PP y la baja calidad de su participación, lo que pone en cuestión la necesidad del carácter vinculante de los acuerdos.
- Promover la voluntad política de las autoridades y funcionarios. Enfrentar las prácticas culturales del asistencialismo y el clientelismo.
- Resolver de manera creativa el financiamiento de los costos de la participación.

CONCLUSIONES GENERALES: EL PP Y SUS APORTES A LA LEGITIMIDAD DEL PODER Y LA GOBERNANZA EN EL PERÚ

Aportes a la legitimidad

Las experiencias de PP en el Perú en proceso, están contribuyendo a una mayor legitimidad en la construcción y ejercicio del poder, particularmente a nivel local y regional. Este aporte se da a través de las acciones siguientes:

- El PP está abriendo el camino para una mayor articulación y complementariedad de la democracia representativa con la participativa. EL PP permite que la representación delegada en las autoridades locales y regionales, tome en cuenta las necesidades, intereses y derechos de los ciudadanos, es decir, de la fuente originaria del poder, en cuanto a las inversiones públicas que deben financiarse de manera prioritaria. La “desprivatización” de las decisiones en torno al presupuesto público no solo otorga más legitimidad a quienes ejercen el poder, sino amplía la calidad de la democracia.
- Las experiencias de PP refuerzan la legitimidad legal-racional en base a principios, objetivos y compromisos vinculantes, que forman parte de los marcos normativos o reguladores establecidos disminuyendo la discrecionalidad o los “caprichos” de las autoridades,

los criterios de priorización de objetivos y prioridades de inversión, vinculando la representación con el respeto de los derechos ciudadanos; al mismo tiempo, las experiencias de PP cuestionan las fuentes de legitimidad tradicional o simplemente carismática, que tienden a consagrar la discrecionalidad, arbitrariedad y desigualdad en el manejo de los recursos económicos y la aplicación de las políticas públicas.

- La concertación de los proyectos en el marco de los procesos de PP, facilita su cumplimiento y, por tanto, que las autoridades tengan un mejor desempeño de sus deberes, por el incremento del poder persuasivo y retributivo que aportan; este hecho amplía la legitimidad de estas. La mayor representatividad de los actores sociales incide positivamente sobre la eficacia y fortalece la legitimidad del poder político. La legitimidad del poder se incrementa por la coherencia entre el discurso y la práctica de las autoridades.
- La mayor transparencia, las rendiciones de cuentas y las iniciativas de vigilancia social, la disminución de la discrecionalidad y la arbitrariedad, así como del clientelismo, amplían también la legitimidad de las autoridades.
- La participación de sectores de ciudadanía en los procesos de PP, por un lado dota de mayor base social al proceso de decisiones, y por otro, facilita el empoderamiento social y construcción de ciudadanía sobre la base de un mayor acceso a la información y el conocimiento, y contribuye a acciones de gobierno sobre la base del respeto a los derechos políticos y sociales y no de favores. En este marco, las acciones de gobierno se sustentan en la mayor consistencia de los acuerdos que incrementa la fuerza de las decisiones y los mayores márgenes de influencia sobre el conjunto de los actores involucrados. Se puede afirmar que a mayor participación ciudadana en los procesos de PP corresponde una mayor legitimidad de sus autoridades.
- Los procesos de PP están abriendo también, aunque de manera incipiente, las articulaciones intergubernamentales entre distritos, provincias y regiones, facilitando la convergencia de autoridades de diversas escalas en torno a los planes de desarrollo concertado y la programación presupuestaria.

- Resumiendo, el PP a través de la mayor capacidad de los actores políticos para representar a los diversos sectores de la sociedad civil, la creciente participación de los actores sociales en la toma de decisiones y aspectos complementarios, el valor democrático agregado aportado por la construcción de consensos, el respeto a las reglas de juego, por la mayor transparencia e institucionalización de los mecanismos de control social, por el encuentro entre las razones y motivos y decisiones de gobernantes y gobernados en el marco de los procesos participativos, amplían la legitimidad de las autoridades; y, adicionalmente, el empoderamiento social fruto de la participación contribuye a incrementar el poder político y una democracia de mayor calidad. Ambos aspectos, a su vez, se convierten en factores favorables para la continuidad y profundización de la descentralización como reforma política clave del Estado.

Aportes a la gobernanza

Aportes generales

No obstante la heterogeneidad de las experiencias de PP en el Perú, podemos afirmar que en ellas están presentes las diversas líneas de aportes a la gobernanza que se aprecian en las experiencias internacionales, detalladas anteriormente; relacionadas con modalidades más inclusivas de gobernar y cuestionando y superando en parte las formas jerarquizadas y verticales de gobernar y proponiendo nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil; facilitando el paso de los gobiernos locales de meros administradores a una relación de interdependencia, deliberación y negociación con los ciudadanos, construyendo una nueva institucionalidad; el impulso del desarrollo de capacidades de los actores involucrados y el establecimiento de modalidades de trabajo y gobierno en red con la participación de un pluralismo de actores sociales.

También se dan aportes mediante la preocupación por resultados en la gestión pública sobre la base de eficiencia y eficacia, pero al mismo tiempo, la preocupación por la calidad de los procesos conducentes a ellos, en particular la legitimidad en el ejercicio del poder; la aprobación de regulaciones estableciendo reglas de juego sobre los procedimientos, también sobre la articulación de políticas públicas y los alcances de los derechos y los deberes de los actores participantes; así como la

innovación de las maneras de entender y practicar las políticas y las prácticas sociales y la afirmación de las identidades locales.

Aportes más específicos

Varios de los factores generados por los procesos de PP, contribuyen también a la gobernanza, como son la organización de grupos sociales dispersos, la reducción de los márgenes para el caudillismo, autoritarismo y manipulación de la gestión pública, las mayores facilidades de acceso a la información de interés público y el desarrollo de acciones de transparencia y rendición de cuentas, aunque todavía imperfectas, la afirmación de una cultura de planificación del desarrollo y de priorización de proyectos, así como el tránsito de no pocos actores de la situación de reclamantes de derechos a la de ejercicio de derechos y deberes, o del simple ejercicio de la protesta a la necesidad de complementar esta con la formulación de propuestas. A esto se suman los ajustes en las estructuras orgánicas de los gobiernos locales y regionales y los lentos cambios en el comportamiento de las burocracias.

La mayor parte de los aprendizajes anteriormente señalados hacen referencia a acciones y procesos que definitivamente contribuyen a reforzar la gobernanza, entre ellos los relacionados con la participación ciudadana plural en la adopción de decisiones sobre el presupuesto público, los criterios de priorización de las inversiones, el desarrollo de capacidades para dialogar y manejar los conflictos, el mayor control que los ciudadanos tienen sobre sus autoridades y funcionarios y la posibilidad de influir sobre ellos, la construcción de relaciones de credibilidad y confianza entre autoridades y ciudadanos, la innovación de la cultura política y el fortalecimiento de la democracia en una perspectiva de una gestión pública más efectiva, y otros.

SIGLAS

CCL: Consejo de coordinación local

CCLD: Consejo de coordinación local distrital

CCLP: Consejo de coordinación local provincial

CCR: Consejo de coordinación regional

CRP: Congreso de la República del Perú

GL: Gobierno local

GR: Gobierno regional

MCLCP: Mesa de concertación de lucha contra la pobreza

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

OSC: Organización de la Sociedad Civil

PDC: Plan de desarrollo concertado

PP: Presupuesto participativo

Actores Sociales como Fuente de Legitimidad en la Construcción de la Democracia Local

EL CASO DE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES EN COLOMBIA

FERNANDO SARMIENTO SANTANDER¹⁵¹

Las Asambleas constituyentes municipales en Colombia son una expresión particular de los procesos constituyentes que viven todas las sociedades, como ejercicio pleno del poder ciudadano en el establecimiento del orden del Estado y comunes a todas las democracias. Estos procesos municipales se establecen como formas de participación e incidencia en la definición de políticas públicas locales, de control de la gestión gubernamental o como mecanismos de organización y articulación social o de resistencia frente a la violencia. De una u otra forma, son respuesta a contextos específicos en los que se encuentran inmersas las distintas Asambleas. Tales contextos establecen por tanto un juego de relaciones entre los actores sociales, favorables o no a la creación de tales espacios de ejercicio ciudadano, juego en el que se expresa lo más profundo de los conflictos sociopolíticos de un territorio. Así, como lo plantea el artículo, los procesos de legitimidad del poder, y en particular de las políticas establecidas, responden en concreto a los niveles de relación establecidos entre los actores, en la forma de mayor o menor inclusión, solidaridad, credibilidad, reconocimiento, etc. Las relaciones son por tanto siempre variables, constituidas o desechas. De este modo, se afirma el carácter fáctico y contingente de la legitimidad, en tanto se trata de legitimidades encarnadas en actores en relación.

151. Filósofo. Magister en Estudios Políticos. Investigador del Cinep, Colombia.

INTRODUCCIÓN

En el proceso de instauración de las democracias en el mundo, las diversas sociedades han establecido, mediante asambleas, cartas constitucionales que recogen las directrices fundamentales respecto al modo como éstas quieren regirse. Estas cartas experimentan, con relativa frecuencia, sucesivas reformas, unas veces más sustanciales que otras, pero siempre poniendo en juego la voluntad de las sociedades implicadas. Es así que las asambleas constituyentes son un evento fundamental de las democracias, ampliamente reconocidas por los Estados existentes. Es común encontrar procesos constituyentes nacionales, como los más recientes adelantados en países latinoamericanos, como Ecuador y Bolivia, por ejemplo. Como una modalidad particular de estos procesos democratizadores, dados no en el plano de lo nacional, sino en el local, presentaremos aquí las Asambleas constituyentes municipales en Colombia.

Si bien estas Asambleas constituyentes municipales conforman espacios de participación ciudadana y de formación política para la incidencia en la administración de los gobiernos locales, nuestra atención se centra en que ellas mismas representan un lugar propicio para el análisis de los procesos de legitimación o deslegitimación entre los actores sociales, como una expresión de las formas de relación en el ejercicio o la búsqueda del poder.

De forma más específica, nos preguntamos por los procesos de integración y articulación de las fuentes de legitimidad. Esta pregunta la ubicaremos en un lugar muy específico del ejercicio de la política: el juego de las relaciones entre los actores sociales. Son estos actores, desde el papel político o social que representan, la fuente encarnada de la legitimidad. En otras palabras, la legitimidad es un proceso contingente y fáctico de configuración de las relaciones entre actores sociales. Los procesos de articulación y de integración de actores, o lo contrario, de desarticulación o desintegración, son expresiones concretas de los reconocimientos de legitimidad o no que se establecen en el fondo de las relaciones. La articulación entre actores o la integración de uno de ellos, da cuenta de los mayores o menores grados de reconocimiento, validación, credibilidad o solidaridad que los legitima. En estos procesos de articulación e integración, la legitimidad opera siempre en doble vía; en la forma de ser reconocido y en reconocer a quien me reconoce.

Es importante aclarar en este momento que por actores sociales, en un sentido amplio, entendemos el conjunto de personas, grupos, organizaciones e instituciones que interactúan en los ámbitos de lo social, lo político y lo económico y que conforman sistemas de relación específicos en ámbitos territoriales que le son propios, que pueden ir desde lo local, pasando por lo regional y nacional, hasta lo internacional.

La situación colombiana, que enmarca las experiencias de Asambleas constituyentes municipales que voy a presentar aquí, agrega a este juego de relaciones un factor determinante de las mismas: el contexto de conflicto armado prolongado. Tal conflicto armado implica a su vez profundas conflictividades políticas y sociales, que en su conjunto resultan ser a la postre un entrelazamiento de causalidades mutuas y circulares.¹⁵² La configuración de las Asambleas, en sus formas organizativas, objetivos, acciones, e incluso en sus ámbitos territoriales de incidencia, responde a los contextos específicos determinados por las dinámicas del conflicto social y armado. En términos generales, este contexto conflictivo, tanto social como armado, siendo un escenario que agrega dificultad a los procesos de articulación e integración entre los actores, ofrece por lo mismo un interesante ámbito para el estudio y análisis de las relaciones entre actores en procesos sociales de larga duración.

Abordaremos tal temática presentando, inicialmente, una definición general de lo que son las Asambleas y los principales contextos en los que surgen, a fin de clarificar su especificidad en el marco de otros procesos constituyentes de carácter nacional que se han dado en América Latina. Paso seguido, describiremos los escenarios en los que las Asambleas disputan poder, mostrando algunos ejemplos de formas de relación establecidas entre actores; juego de mecanismos para la legitimación o deslegitimación en contextos concretos, que configuran la democracia local y expresan las representaciones que tales actores tienen del Estado. Concluiremos con la exposición de una serie de reflexiones en torno a lo que estas experiencias ciudadanas involucran y significan en la construcción de escenarios para el ejercicio de la ciudadanía y, en ello, para la formación de nuevos actores sociales y políticos para la conformación de la democracia y la construcción del Estado.

152. Cf. Ropers (2008).

DEFINICIÓN Y CONTEXTO DE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES

La definición de las Asambleas constituyentes municipales es algo que se debe hacer en relación con los contextos en los que emergen estas experiencias. La diversidad de sus configuraciones responde a la diversidad de los contextos en los que se encuentran. Presentaremos a continuación de forma sintética un conjunto de definiciones, producto de las respuestas que los mismos líderes de las Asambleas dieron a la pregunta *¿cómo se definen ustedes en tanto Asamblea constituyente?*¹⁵³

Se trata de cinco definiciones, relacionadas entre sí y que conforman una visión amplia de los alcances y matices de las Asambleas. A partir de estas definiciones propondremos una definición de conjunto de lo que se puede entender como Asambleas constituyentes municipales.

- Primero, como espacios de organización y articulación social. Ello responde a que estas iniciativas buscan el fortalecimiento de las estructuras sociales de base, su capacidad de acción y movilización.
- Segundo, como espacios de participación, concertación y mediación política. En este sentido, estas iniciativas afirman su carácter en el ejercicio de la ciudadanía, enfocando su quehacer a la transformación de estructuras políticas para la ampliación de la democracia.
- Tercero, como espacios para la gestión y control social de lo público. Es así que estas iniciativas han trabajado en la línea de la construcción y proposición de alternativas a las políticas de gobierno local, haciendo uso del derecho constitucional de participación ciudadana, en ejercicios tales como la planeación participativa o las veedurías ciudadanas.
- Cuarto, como espacios de formación e información ciudadana. Se trata así de lugares para la formación y transformación de cultura política, abordando la promoción de nuevos liderazgos sociales y

153. Al presente documento subyacen, por una parte el trabajo de Sistematización y análisis de las Asambleas constituyentes en Colombia, realizado por el CINEP en el 2007 (para conocer el documento completo ver: <<http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/file/datapaz/sistematizacion/home.swf>>), y por otra parte, la reflexión sobre legitimidad y articulación realizada en conjunto entre IRG, CINEP y estudiantes de historia de la Universidad Javeriana de Bogotá (<<http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/axes/motcle-axes-1.html>>).

políticos.¹⁵⁴ Son a su vez canales de información a la ciudadanía, como factor esencial en los procesos formativos; se informa sobre medidas de gobierno, nuevas legislaciones, situaciones determinantes del quehacer, entre muchos otros aspectos.

- Quinto, como un espacio de resistencia civil y rechazo a la violencia. En este sentido, son iniciativas para la búsqueda de la paz, la reconciliación y la defensa de la vida. En tanto organización social, articulación de sectores y punto de confluencia entre instancias sociales y gubernamentales, las Asambleas se han configurado como espacios de resistencia a los actores de la guerra y la violencia.

Recogiendo los elementos expuestos, podemos definir que las Asambleas constituyentes municipales son procesos informales de participación política, impulsados en sus ámbitos territoriales por sectores sociales de diversa índole, que cuentan con estructuras organizativas y acciones enfocadas a incidir en los asuntos públicos, buscar la seguridad y la paz, promover la articulación y la formación ciudadana para el ejercicio y desarrollo de la democracia.¹⁵⁵

Por su parte, tres escenarios claves han motivado la conformación de Asambleas: la crisis institucional y de gobernabilidad, las deficiencias en la calidad de vida y el conflicto armado. Se trata, claro está, de un contexto complejo, que ha acumulado a lo largo de décadas formas de hacer la política, de resolver los conflictos, de establecer relaciones sociales, de configurar e integrar regiones enteras, de distribuir los bienes y explotar los recursos, de comprender la cultura, etcétera.

- Primer escenario, la *crisis institucional y de gobernabilidad*. Los sectores sociales que percibieron esta situación e impulsaron la Asamblea, definieron tal crisis como la falta de legitimidad de las instituciones estatales, debido principalmente a que no representan al conjunto amplio de la población. Cuando las instituciones y los representantes no cumplen o promueven la integración y por el

154. Datapaz - Mapa de Experiencias de Paz, Cinep. Asamblea Municipal Constituyente de Charalá. Santander 2007.

155. Para la construcción de esta definición se tuvo presente la definición propuesta por Camila Santamaría, estudiante de historia en la Universidad Javeriana de Bogotá, en su ficha "Las Asambleas constituyentes territoriales en Colombia: una construcción de democracia desde abajo", en el cuaderno *Fuentes de legitimidad y mecanismos de articulación de las Asambleas constituyentes en Colombia* (<<http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/axes/motcle-axes-1.html>>).

contrario excluyen de los asuntos públicos a la población, dificultando el ejercicio democrático, hacen que disminuya la credibilidad en las instituciones estatales. A esta situación se asocian los problemas de corrupción y anquilosamiento de las instituciones y de las maquinarias políticas tradicionales en el poder.

- Segundo escenario, *las deficiencias en la calidad de vida* de gran parte de las poblaciones. La percepción de esta deficiencia se relaciona con la precariedad en la infraestructura de los municipios. Aspectos como ausencia o mal manejo de servicios públicos, agua potable, electricidad, recolección de desechos; los bajos niveles de inversión en los sectores de la salud y la educación; los altos índices de desempleo y pobreza; la ausencia de una mayor conciencia institucional y social para la conservación del medio ambiente y la utilización de los recursos naturales.

- Tercer escenario, el *conflicto armado*. Además de las complejas implicaciones sociopolíticas y regionales del conflicto, relacionadas con los escenarios anteriormente presentados, preocupa ampliamente a las comunidades el deterioro de la seguridad a raíz de los enfrentamientos armados en la disputa por el control hegemónico de territorios estratégicos. La violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expresados fatídicamente en asesinatos, desapariciones, desplazamientos, secuestros, entre otras consecuencias de la guerra, responsabilidad de los distintos actores armados implicados, hacen parte del problema de seguridad que viven las comunidades y que persiste tras los procesos de desmovilización de grupos paramilitares de derecha (grupos que no desmontaron sus estructuras operativas y de mando e incluso muchos permanecieron activos o se rearmaron) y la ofensiva militar de las fuerzas estatales contra la insurgencia armada (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y Ejército de Liberación Nacional, ELN).

LAS RELACIONES DE PODER: PROCESOS DE LEGITIMACIÓN Y DESLEGITIMACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES

Desde la perspectiva de la reflexión que estamos adelantando, los

actores sociales ponen en práctica mecanismos¹⁵⁶ a través de los cuales se legitiman o deslegitiman mutuamente, según favorezca o no a sus pretensiones de acceso o detención del poder; tales mecanismos se expresan en formas como integración, reconocimiento, articulación, solidaridad e incluso otras que se refieren al uso específico de la fuerza, como la violencia directa y la coacción.

Las Asambleas constituyentes municipales, en tanto ejercicios de participación política, se encuentran inmersas en una lucha por emanciparse de estructuras y prácticas del poder¹⁵⁷ ostentado por actores dominantes de las relaciones y hegemónicos en los ámbitos territoriales. Cuando las Asambleas intentan o logran generar rupturas en tales estructuras o prácticas de poder, buscando abrir espacio al principio constitucional en el que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”,¹⁵⁸ como poder soberano y constituyente, se ponen en evidencia las fisuras en las relaciones, las verdaderas motivaciones para establecer o romper alianzas o articulaciones con unos u otros actores. A tales búsquedas y diversas formas de relación subyacen modelos de Estado y de democracia que se ponen en juego y que resultan ser a la postre el objeto del poder, como modelos de Estado en disputa;¹⁵⁹ en el fondo, modelos de sociedad, modelos de política, modelos de economía y modelos culturales en conflicto.

En concreto, podemos observar y analizar estas distintas formas de relación entre los actores a partir de los tres escenarios en los que las Asambleas han surgido y se mueven en lo cotidiano, como escenarios de disputa del poder. Los escenarios coinciden entre sí, pues al fin y al cabo hacen parte como un todo de las dinámicas territoriales en las que transcurre la vida de las comunidades, y en ellos, al mismo tiempo, los actores son coincidentes. Por simples razones metodológicas, nos

156. Para una ampliación sobre el tema de los mecanismos, ver: McAdam *et alii* (2005).

157. El tema del poder fue abordado por María Angélica Díaz, estudiante de Historia de la Universidad Javeriana de Bogotá, en su ficha titulada “La doble fuente de legitimidad de las Asambleas Constituyentes en Colombia”, en el cuaderno *Fuentes de legitimidad y mecanismos de articulación de las Asambleas constituyentes en Colombia* (<<http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/axes/motcle-axes-1.html>>).

158. Artículo 3, Título I - De los Principios Fundamentales. Constitución Política de Colombia 1991. Presidencia de la República de Colombia.

159. Ver los planteamientos de Teófilo Vásquez respecto al análisis del conflicto armado desde la perspectiva de los modelos de desarrollo rural en confrontación. En: González *et alii* (2002), pp. 64 y siguientes.

referiremos separadamente a los escenarios desarrollados en el primer apartado. Veremos en cada uno de ellos, y a manera de ejemplo, dos mecanismos de relación entre actores sociales y cómo éstos conforman procesos de legitimación o deslegitimación.

Crisis institucional y de gobernabilidad

Las Asambleas se han encontrado en un campo de relaciones con actores institucionales, como las Alcaldías, las Gobernaciones y los Concejos municipales, principalmente, con entidades de alto reconocimiento y aceptación, como la Iglesia católica, con actores que representan las élites políticas, como los gamonales o líderes políticos tradicionales, e incluso con sectores y líderes sociales que en casos particulares no han sido involucrados o no se han involucrado en los procesos organizativos de las Asambleas; como bien pueden ser campesinos, mujeres, jóvenes, comerciantes, maestros, entre otros.

En el ámbito de la institucionalidad pública, uno de los mecanismos que otorga legitimidad es el reconocimiento a la representación de los intereses de la ciudadanía por parte de los funcionarios. Las Asambleas constituyentes, como lo hemos descrito, han buscado abrirse camino en el debate entre la participación y la representación; la búsqueda de mayores espacios de participación y acceso a las decisiones públicas radica esencialmente en que quienes están en el gobierno no recogen ni representan las demandas de los sectores sociales. Las constantes confrontaciones con gobernantes o representantes en general (caso de Concejos municipales o Asambleas departamentales) proviene del hecho de que la conformación de estas instancias se concentra en élites políticas tradicionales que poco recogen las bases sociales, o por actores hegemónicos que ejercen la fuerza por otros medios, como por ejemplo la violencia.

Desde el año 1986 rige en Colombia la elección popular de Alcaldes;¹⁶⁰ en el proceso de democratización del país, esta legislación representó un hito importante para la participación política, en tanto abrió posibilidades para que las comunidades eligieran directamente a

160. Congreso de la República de Colombia: LEY 78 DE 1986 (Diciembre 30), por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones. "ARTICULO 1º.-Elección.-Los Alcaldes Municipales y de Distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito".

sus propios gobernantes, pero abrió igualmente paso a la pugna por el poder entre los actores sociales. En este sentido, los esquemas o pugnas políticas de las esferas nacionales emergieron con gran fluidez en lo local; rápidamente la maquinaria y los engranajes políticos de los partidos mayoritarios, en una clara relación entre lo local y lo nacional, buscaron consolidar o ampliar hegemonías territoriales, juego que acentuó los procesos de inclusión o exclusión de sectores sociales conforme a los alineamientos partidistas. En otras palabras, el clientelismo se trasladó de lo nacional a lo local. Con la nueva Constitución Política de 1991 los instrumentos de control y participación se ampliaron y afinaron, permitiendo a los ciudadanos adelantar procesos de revocatoria de mandatos o exigir a los mandatarios la rendición pública del gasto presupuestal, entre otros. En este marco, las Asambleas encontraron un nicho para sostener la pugna por el poder, en lo que constantemente están chocando con las élites o fuerzas coercitivas que no los representan.

De este modo, las Asambleas constituyentes y en ellas los sectores sociales participantes, no reconocen ni conceden legitimidad a quienes no los representan en el gobierno. Este mecanismo actúa como espejo, en tanto a su vez los gobernantes o representantes no reconocen en las Asambleas a sus aliados políticos (en forma de electores directos, por ejemplo), con lo cual no aceptan como legítimas las demandas que de allí provienen, ni aunque la ley medie a favor de los sectores sociales que las Asambleas congregan.

Para las Asambleas mismas este juego no es simple, pues como lo hemos dicho desde el comienzo, su accionar se encuentra en el centro de los intereses del poder. Este lugar intermedio les representa estar en el cruce de las fuerzas en tensión entre quienes ya detentan poder y aquellos que lo pretenden. La pugna por el poder representa sus costos; en el fondo persiste un mecanismo que genera tensiones y lleva a que los actores, aunque de alguna manera se reconozcan entre sí, no permitan la injerencia de extraños en sus propios asuntos, estén o no en el pódium del gobierno; nos referimos en concreto, como un segundo mecanismo de legitimidad, a la percepción de amenaza al ejercicio del poder. Es necesario ilustrar este punto con un ejemplo específico. Entre 2003 y 2007 el gobernador del Departamento de Antioquia (noroccidente del país), una de las regiones que concentra el mayor número de

Asambleas en el territorio colombiano, adoptó en el marco de su mandato la promoción e impulso de Asambleas constituyentes municipales, como estrategia para incentivar y dar cumplimiento a la participación ciudadana en la creación y desarrollo de los planes de gobierno. Fue tal la importancia que se dio a estas iniciativas desde la gobernación, que uno de los requerimientos a los Alcaldes municipales para presentar sus planes de trabajo ante esa entidad era el aval por parte de las Asambleas. Lo que inicialmente fue una buena intención en el establecimiento de un mecanismo concreto que obligara a los Alcaldes a hacer más participativos sus planes, resultó, en el juego real de la política, un mecanismo que puso en choque, en muchos casos, a las Asambleas con los mandatarios locales y sus aliados políticos, que provenían de los más diversos sectores; élites políticas, líderes sociales, actores armados ilegales, entre otros de la gama de los actores posibles. En los casos que las Asambleas eran parte del conjunto de los aliados, las cosas fueron bien; pero en los casos en que no, las Asambleas (sus líderes y participantes) fueron marginadas, sustituidas, no reconocidas e incluso perseguidas. En estos casos, las Asambleas hicieron también lo suyo en términos de oposición, crítica y denuncia de irregularidades frente al gobierno departamental.

De este modo, muchos Alcaldes vieron en las Asambleas claras amenazas a su ejercicio de gobierno o al cumplimiento de los compromisos e intereses de los actores aliados, por lo cual buscaron por todos los medios deslegitimar su accionar o sus demandas. O todo lo contrario, como en el caso de Marinilla, unas claras aliadas para el desarrollo de sus funciones o el logro de sus intereses.

Los casos que acabamos de presentar nos ilustran el juego de mutuas legitimidades como una práctica cotidiana de la acción política; práctica que articula además dos lugares distintos, pero a la vez complementarios, de la acción de los actores: por una parte el lugar de lo político, en la relación entre los sectores sociales con los actores de gobierno, y el lugar de lo social, en la relación de los sectores sociales entre sí. En ambos lugares opera el reconocimiento o no de representatividad o la inclusión o exclusión de líderes sociales; la legitimidad en cada caso viene de los actores mismos, mutuamente, en la medida que estos dos principios democratizadores se cumplen a satisfacción.

Si las Asambleas ven que tales principios operan en las instancias de gobierno, conceden legitimidad; pero al mismo tiempo, si los sectores no lo ven en las Asambleas, restan legitimidad a la propuesta, y si un gobernante lo constata y difunde, puede significar el derrumbe del proceso. Las Asambleas son, en este sentido, un lugar intermedio en las relaciones entre lo social y lo político.

Hemos expuesto de forma breve dos mecanismos subyacentes a los procesos de legitimación e integración de los actores sociales en la lucha por el poder, en este caso de un escenario como es el de las relaciones con la institucionalidad pública. Veremos a continuación otros mecanismos en un escenario íntimamente relacionado con el anterior, la lucha de las Asambleas por mejorar las deficiencias en la calidad de vida de las comunidades. Se trata, como hemos insistido, de ilustrar la diversidad de formas de relación que se da entre actores sociales; relaciones que implican procesos de legitimación o deslegitimación en la disputa por el poder y la construcción de la democracia en el ámbito de lo local.

Deficiencias en la calidad de vida

Las Asambleas se han convertido en espacios de confluencia y en un nuevo canal para los distintos sectores sociales en la reivindicación de sus intereses. Es normal encontrar que buena parte de los líderes sociales que componen e impulsan estas iniciativas provienen y han sido formados en los movimientos sociales, recogiendo las luchas por sus derechos libradas desde décadas anteriores. De este modo surgen asuntos de tensión política como la concentración de la tierra, la insuficiencia en la infraestructura social (medios de comunicación y servicios domiciliarios), desempleo y falta de garantías laborales, seguridad alimentaria, la limitada cobertura en educación pública, salud y vivienda, e incluso la falta de garantías a la seguridad y a la permanencia en los territorios. Se trata en el fondo de la lucha integral por los derechos fundamentales a nivel político, económico, cultural, medio ambiental. Es a su vez la pregunta por los modelos de desarrollo que se han impuesto a la par con modelos de Estado; imposiciones que desatan confrontación política y disputas por el control territorial.

En este escenario se suman otros actores como las ONG

(Organizaciones no gubernamentales), las Agencias de cooperación internacional, las Juntas de Acción Comunal,¹⁶¹ las entidades oficiales de carácter nacional y las estructuras eclesiales de amplia acción social en las regiones. Aspectos como la definición de políticas públicas, la gestión de los recursos o la tramitación de intereses conforma la arena de este escenario de relaciones entre los actores mencionados. De este modo, las Asambleas constituyentes municipales se juegan una nueva oportunidad para tramitar los intereses de los movimientos sociales, principalmente de sectores excluidos social y políticamente.

Gran parte del trabajo que las Asambleas han venido desarrollando se orienta al incremento de las capacidades de incidencia en la esfera de lo público, buscando ganar terreno en el trámite de sus demandas sociales y políticas. Tal intención de incidencia no ha sido fácil; ni en lugares y momentos en los que afloran con fuerza los conflictos de intereses con quienes detentan el poder ni en lugares y momentos en los que existen condiciones propicias para la participación; siempre las limitaciones de recursos por parte de los gobernantes, por ejemplo, ponen talanqueras a la incorporación de propuestas provenientes de los sectores sociales excluidos. En uno u otro caso, las Asambleas han recurrido, por la vía formal¹⁶² o la informal, a la creación de espacios para la concertación política y social. A través de estos espacios los sectores sociales han tenido la oportunidad de presentar y discutir sus propuestas con los mandatarios a fin de ganar terreno en la agenda del gobierno. En estos casos se discuten las posibilidades económicas y operativas de las propuestas, la prioridad frente a otras necesidades del municipio, etc. Cuando las Asambleas tienen fuerza social de respaldo, a los mandatarios les conviene permanecer en tales espacios de

161. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones sociales de base, que en casos cumplen funciones administradoras locales en coordinación con las Alcaldías, en otros son aparatos de las élites políticas y en otros, organizaciones autónomas que velan por los intereses de la comunidad local. Al interior de los municipios, en cada vereda o barrio, se puede encontrar una Junta como ésta. Las JAC suelen estar organizadas en estructuras de articulación y coordinación, como las Asociaciones de Juntas (Asojuntas).

162. Artículo 103, Título IV, Capítulo I - De las formas de participación democrática. “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”. Constitución Política de Colombia 1991. Presidencia de la República de Colombia.

concertación, pues sus cálculos políticos los motiva a mantener una imagen de apertura y diálogo que lo legitime como buen administrador. En los casos contrarios, los mismos espacios están llenos de tropiezos en los que con dificultad logran convocar a los gobernantes. De una u otra forma, como ya lo habíamos mencionado en puntos anteriores, el mismo marco constitucional ayuda a sostener este tipo de mecanismos, en tanto de una u otra forma las administraciones deben cumplir con la participación ciudadana, ya sea a través de instancias formales o informales.

Hay otro mecanismo subyacente de gran importancia en los procesos sociales y políticos: la consolidación de alianzas. Parte del éxito de las Asambleas ha sido ganar adeptos para el apoyo y gestión de sus propuestas, adeptos que a su vez favorecen el reconocimiento por parte de actores regionales hacia las Asambleas. Es claro que las alianzas funcionan en muchas direcciones cuando se trata de las relaciones entre actores sociales. En este caso, las Asambleas han logrado surgir y sostenerse gracias al apoyo o articulación con organizaciones, sectores o entidades que ofrecen recursos de distinto tipo, que pueden ir desde la financiación de actividades hasta la transferencia de conocimientos y capacidad de incidencia. Lo importante de estos mecanismos, tanto las alianzas ganadas como la intervención de terceros sectores de confianza, es que se puedan sostener en el tiempo.

Las Asambleas y sus líderes saben que el respaldo social se logra con los resultados obtenidos respecto a las demandas tramitadas por los sectores sociales a través de sus iniciativas. Con el logro de este tipo de resultados inicia también el proceso de legitimación de las Asambleas por parte de las bases sociales, los potenciales aliados y las entidades de gobierno¹⁶³ de forma más o menos conjugada.

Hemos considerado aquí dos nuevos ejemplos de mecanismos de relación entre las Asambleas constituyentes y otros actores en el ámbito local. Ello con el fin de afirmar el carácter relacional de los procesos de legitimación o deslegitimación entre actores, como procesos sub-

163. Al respecto, ver la ficha de Catalina Macías, estudiante de Historia de la Universidad Javeriana de Bogotá, titulada “Acercamiento al proceso de legitimación de las Asambleas Constituyentes en Colombia desde la Teoría de la Acción” en el cuaderno *Fuentes de legitimidad y mecanismos de articulación de las Asambleas constituyentes en Colombia* (<<http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/axes/motcle-axes-1.html>>).

yacentes en la pugna por el poder y la consolidación de modelos de democracia.

Conflicto armado

El tercer y último escenario que hemos puesto en consideración en este texto para ejemplificar mecanismos de relación es el del conflicto armado. Como lo afirmamos al comienzo, un escenario como éste agrega complejidad al juego de relaciones y a las posibilidades de éxito de los propósitos de las Asambleas en términos de ampliación de la democracia y construcción de un Estado social, garante de los derechos fundamentales. Las formas de relación con los distintos actores en la disputa por el acceso al poder como las que hemos visto, y aunque no violentas, significan ya un camino tortuoso para el logro de mejores condiciones sociales y políticas para los sectores sociales. La presencia de actores armados, legales e ilegales, eleva exponencialmente las dificultades para la acción política por parte de las Asambleas, más cuando alianzas y connivencias nefastas entre aquellos han hecho mella a la organización y articulación de los sectores sociales de base.

En este escenario aparecen actores sociales como los sectores y comunidades participantes en las Asambleas, las ONG, la Iglesia católica, entidades de gobierno local y regional, y actores armados, como la insurgencia armada, principalmente las FARC y el ELN, las Fuerzas Armadas oficiales del Estado y grupos de extrema derecha y contrainsurgente como los grupos paramilitares.¹⁶⁴

Los mecanismos que aquí mencionaremos ilustrarán parcialmente la manera como las Asambleas han actuado con el fin de transformar las relaciones y los comportamientos de los actores armados frente a la población civil. El primero de ellos es la resistencia civil y pacífica al accionar violento de estos grupos. Tal mecanismo ha establecido una línea de relación y acción conjunta de actores que ha permitido, en muchos casos, el blindaje de las comunidades frente a los actores armados y el reconocimiento y respeto de los postulados o exigencias de las comunidades. El

164. El Presidente Alvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010) ha adelantado durante su gobierno un proceso de desmovilización de grupos paramilitares. Tal desmovilización no ha sido del todo efectiva en tanto persisten en las regiones las estructuras y operaciones militares de estos grupos e incluso se han detectado procesos de rearme de grupos desmovilizados y la creación de nuevos.

uso de la fuerza, legítimamente o no, ha sido el mecanismo recurrente de los actores armados para someter a las comunidades y establecer el control militar, social y político en los territorios. Tales formas de control generan a la postre mayores niveles de apoyo y destinación de recursos para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y calidad de vida por parte de sectores de la sociedad nacional e internacional.

Se trata de salvaguardar asuntos fundamentales como la permanencia en los territorios, la conservación de la tierra, el patrimonio, el sentido de pertenencia, los lazos sociales, la conservación de la vida, el desarrollo y cohesión familiar, entre muchos otros aspectos que el largo proceso de violencia vivido en Colombia ha comprometido. En este sentido, la resistencia civil trasciende el accionar puntual para la contención de la violencia directa, llevando el sentido de la conservación de la vida y la seguridad a planos de mayor alcance, como la transformación estructural y la formación de una cultura de la vida al interior de las comunidades. Este tipo de posiciones ha generado el reconocimiento y respaldo de diversos actores; las comunidades de base, que ven en las Asambleas y sus aliados un espacio de apoyo y protección, mandatarios locales, que de forma articulada con las Asambleas han puesto freno al accionar violento de los armados, las ONG y la comunidad internacional, quienes han ofrecido respaldo y han dado legitimidad mediante su presencia a este tipo de iniciativas.

Un segundo mecanismo alude a la forma de relación directa de las Asambleas con los actores armados: se trata del establecimiento de diálogos o instancias de interlocución. Ejemplos hay varios, pero los esfuerzos en este sentido no han sido fáciles ni duraderos en todos los casos. Podemos en este sentido recurrir de nuevo a la experiencia fundante de las Asambleas. En diciembre de 1997, a raíz de una toma guerrillera al municipio de Mogotes, Santander, por parte del frente “Efraín Pabón” del ELN y en la que secuestraron al Alcalde local, la Iglesia católica convoca a los ciudadanos a conformar la Asamblea Municipal Constituyente, como un medio para establecer diálogos con los actores armados.¹⁶⁵ Con esta acción, lograron la pronta liberación del Alcalde.

165. Comité coordinador de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, Santander (2007, 29 de marzo), entrevistados en Mogotes por el Equipo de investigaciones para la Paz, Cinep.

En muchos casos las Asambleas han ganado el respeto por parte de los grupos armados, que en concreto han disminuido el accionar violento contra comunidades y líderes y se han comprometido a respetar los procesos y cumplir con los acuerdos pactados con las iniciativas. En términos de articulación, las alianzas y la acción conjunta con administraciones locales, con ONG y entidades de la comunidad internacional han favorecido la consolidación de agendas regionales y de gobierno par el desarrollo de políticas públicas de paz, a fin de detener la violencia y construir condiciones para una paz integral y sostenida.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LEGITIMIDAD, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA LOCAL

Las formas de relación entre actores sociales que hemos descrito en el apartado anterior sugiere que los procesos de construcción de la democracia en el ámbito local en los que las Asambleas constituyentes municipales se encuentran inmersas, se dan a partir de mecanismos concretos de articulación, reconocimiento, movilización e, incluso, contención; los procesos participativos para la incidencia en los gobiernos locales se ven favorecidos u obstaculizados de acuerdo al tipo de relación que se establezca entre los actores. Es así que los procesos de legitimación o deslegitimación entre actores resultan esenciales en el juego del acceso al poder, a menos que un actor use la fuerza para alcanzarlo.

De este modo, construcción de democracia, participación política y legitimidad conforman un continuo al que subyacen las relaciones entre los actores sociales. Propondremos a continuación algunas reflexiones en torno a algunos elementos que se encuentran inmersos en estos procesos de legitimación, participación política y construcción de la democracia local.

Tres consideraciones empíricas e iniciales para esta reflexión: En primer lugar, considerar que estos procesos implican una profunda reflexión o comprensión respecto a la cultura política que les subyace. En segundo lugar, considerar que los diversos actores, que encarnan de la manera más plural y distinta eso que se ha denominado cultura política, son más comprensibles en los territorios y contextos específicos en los que se dan sus relaciones. En tercer lugar, considerar que las formas que la democracia local va adquiriendo, su configuración concreta, es

resultado de los tipos de relación entre los actores sociales, y no al contrario. Las concepciones formales de la democracia, consignadas, por ejemplo, en una constitución o una ley, no determinan del todo las relaciones entre actores. Pero si suele acontecer al contrario: las tensiones sociales o los conflictos políticos configuran la democracia.

Al mismo tiempo, tres consideraciones o referencias teóricas para alentar este apartado y soportar los ejemplos anotados arriba. Una primera referencia son McAdam, Tarrow y Tilly (2005), quienes proponen tres criterios para la definición de la democracia; los criterios sustantivos, que resaltan las cualidades de las experiencias humanas y de los lazos sociales; los criterios constitucionales, que resaltan procesos legales, tales como las elecciones y los referendos; y los criterios basados en los procesos políticos, que resaltan las interacciones entre los actores políticamente constituidos. Especialmente este último criterio, el de los procesos políticos, es el que llama nuestra atención, en tanto refiere a las interacciones entre actores, y por tanto conecta los procesos de democratización con las dinámicas de la contienda popular, o en nuestro lenguaje, la lucha social; se trata de situar “la democracia dentro de un campo de variación de las características y prácticas”¹⁶⁶ concretas que se dan en el campo político y social.

Una segunda referencia es Norbert Lechner, científico social y analista de los procesos de configuración del Estado. Este autor aborda el debate sobre la dinámica del poder y el establecimiento del orden. Advierte que la relación de poder no surge de un contrato social (Rousseau), sino que aparece como un hecho cumplido, un proceso de facto en donde la relación de poder se desarrolla como orden; lo que se conoce como “el poder normativo de lo fáctico”.¹⁶⁷

Finalmente, la tercera referencia son Berger y Luckmann, sociólogos del conocimiento y de la vida cotidiana. Ellos afirman que “La realidad se define socialmente, pero las definiciones siempre se encarnan, vale decir, los individuos y grupos de individuos concretos sirven como definidores de la realidad. Para comprender en un momento dado el estado del universo construido socialmente o los cambios que sufre con el tiempo, es necesario comprender la organización social que permite

166. Ver McAdam, Tarrow y Tilly (2005), pp. 294 y 295.

167. Ver: Lechner (1986): p. 55.

a los definidores efectuar sus definiciones”.¹⁶⁸ Con esto, podemos considerar que los procesos de democratización, en tanto proceso social en construcción, son procesos encarnados en actores concretos, individuales o colectivos, y sus relaciones y comprensiones de la realidad.

A partir de este conjunto de consideraciones iniciales, podemos ahora profundizar en nuestra reflexión sobre los procesos de legitimación, participación política y construcción de la democracia local. No se trata de idealizar a las Asambleas, pues son claros sus vacíos y limitaciones, pero sí considerar lo que representan en el marco de los procesos sociales de larga duración:

El primer punto, retomando nuestras consideraciones empíricas, es que los mecanismos de relación entre actores sociales, subyacentes a los procesos de legitimación y participación, sean formales o informales, adoptados por una sociedad determinada, sea local o nacional, y con ello la construcción de la democracia, involucran largos procesos de formación de cultura política. En este conjunto de interacciones los actores sociales están poniendo en juego sus sentidos de lo político, sus aprendizajes, sus horizontes, y a la vez conforman y aprehenden la cultura política; se trata de las formas concretas como la sociedad busca resolver los conflictos o las tensiones en la lucha por el poder entre los actores dominantes y los demás actores que pretenden, de una u otra forma, dominar. En este sentido, legitimidad, participación y democracia son entendidas como formas de interacción entre actores, en distintos niveles, en la resolución de los conflictos.

Una de los aspectos que llama la atención de las Asambleas constituyentes es que de una u otra forma se han planteado como espacios de formación y tramitación de los conflictos sociales. En tanto espacios de formación, las Asambleas preparan transformaciones políticas en el largo plazo; en este sentido, apropian instrumentos de participación establecidos en la actual Constitución colombiana, pero intentando abrir nuevos instrumentos al considerar que los establecidos son insuficientes; en sí mismas, en tanto Asambleas constituyentes, son un mecanismo alternativo de participación, que se sale de lo establecido formalmente.

168. Ver: Berger y Luckmann (2003): p. 147.

En tanto espacios para la tramitación de los conflictos, las Asambleas constituyentes instauran una nueva forma de participación, en donde confluyen los intereses sociales, encarnados por las luchas de sectores y movimientos sociales de vieja data. Estos sectores y movimientos sociales han encontrado en los espacios de Asamblea una forma de dar salida a sus demandas, en la posibilidad de interactuar con actores en el poder, al menos en lo local. Hablamos aquí de conflictos políticos, económicos, de seguridad, etc. De aquí que las Asambleas, buscando elevar sus radios de incidencia, se estén preparando desde la base para establecer interacciones con actores en el poder en el ámbito nacional, a través de la construcción de una Asamblea nacional constituyente, en donde se resuelvan conflictos semejantes desde lo nacional. En este sentido, los procesos constituyentes nacionales que se han dado en otros países de América Latina ofrecerían una amplia experiencia y aprendizajes para los procesos que se están viviendo en Colombia. En unos y otros procesos se han comprometido actores con capacidad de incidencia y que apuntan a las grandes transformaciones políticas y sociales que requiere la profundización de la democracia en nuestros países. Si bien se trata de procesos distintos, la coincidencia histórica configura un bloque social y político en cuyas relaciones debemos profundizar.

El segundo punto para la reflexión se refiere a los actores sociales. En tanto actores, que encarnan una cultura política, no son un abstracto conceptual; por el contrario, a quienes llamamos actores son evidencias de relaciones concretas que se anudan o desanudan, transformando condiciones sociales en territorios específicos. La legitimidad, la participación política y la democracia no son construcciones a priori de tales relaciones; por el contrario, se dan a partir de las mismas. Así, este continuo de procesos se da con mayor o menor posibilidad según el contexto de las relaciones. Los territorios son la configuración geográfica, o más propiamente topográfica, de las posibilidades o los alcances de tales relaciones. Los “mecanismos de participación”, por ejemplo, pueden ser conceptualmente universales, como teoría política; pero comprendidos en el marco de las contiendas políticas, se enfrentan a los límites impuestos por las relaciones entre los actores, que determinan a su vez límites territoriales, según la capacidad de su incidencia.

Las Asambleas constituyentes han contribuido, en medidas

distintas, a la consolidación de interacciones entre actores específicos e incluso al establecimiento de redes de acción en configuraciones territoriales más amplias que lo municipal, como lo son el caso de Asambleas regionales y espacios de coordinación nacional del conjunto de las Asambleas. Llama la atención la variedad de actores involucrados en las Asambleas y gran parte de sus logros en términos de incidencia, como por ejemplo procesos de planeación y presupuestos participativos, definición de políticas públicas y acuerdos humanitarios con actores armados. Mandatarios locales han apoyado, promovido o seguido iniciativas de Asambleas o actuado de forma conjunta para el logro de intereses comunes, como salvar fiscalmente al municipio, por ejemplo. Pero procesos contrarios han sucedido en este mismo sentido, cuando la hegemonía de actores armados no permite el desarrollo de procesos participativos o el ejercicio de líderes sociales que reclaman derechos. O mandatarios locales o élites políticas locales que han percibido amenaza al poder por parte de las Asambleas y limitan sus acciones o posibilidades de ampliación.

Así, como tercer y último punto para la reflexión, el denominado “orden político” no es determinante de los mecanismos de relación entre los actores en juego, y en ello de los procesos de legitimación, participación o configuración de la democracia. Son los actores sociales, en las formas de relación que privilegian para la tramitación de sus conflictos, los que determinan uno u otro “orden político”. Los procesos de legitimación entre actores o los procesos de participación, por ejemplo, no son inherentes ni exclusivos de la democracia; pertenecen y se desarrollan en las dinámicas sociales de todo tipo que subyacen a la determinación de los distintos regímenes políticos. En este caso, los actores sociales que impulsan las Asambleas se han referido al anhelo de construir o profundizar la democracia, como “orden deseado”, en los términos de Lechner (1986). En ello se puede entender que la formalización de ciertos mecanismos de participación, por ejemplo a través de la Constitución o la ley, es un recurso de los actores en el poder, que pueden ser élites o sociedades enteras, que pretenden mantener o ampliar el orden instaurado. Los otros actores, los que no están en el poder, recurrirán siempre a mecanismos alternos, perpetuando así dinámicas sociales de transformación o ampliación de espacios en el

orden instaurado y acentuando con ello los procesos conflictivos que marcan el carácter dinámico de lo político.

Las Asambleas constituyentes representan en los procesos de construcción del Estado esa constante transformación de lo político. Las sociedades en general harían mal en considerar que los mecanismos o instrumentos de participación establecidos en la Constitución y las leyes son suficientes para resolver las complejidades de los conflictos sociales que se viven en lo profundo de las naciones. Por principio desconocerían la existencia de poderes fácticos que no caben en la esfera de la formalidad. Las Asambleas pueden ser entendidas como una mediación entre esos poderes formales y los poderes informales de facto encarnados por los distintos actores, incluso los oficiales o estatales. En este sentido, un nuevo orden político viene en camino, en el que la concentración del poder, pretensión de los gobiernos centralistas, está en cuestión. Las Asambleas constituyentes evocan realidades locales y regionales que requieren un nuevo tratamiento por parte del Estado. Los mecanismos alternos de participación propuestos por sectores sociales enteros son parte de la dinámica de construcción de la democracia, de ampliación y profundización de la misma; se busca una democracia aún más incluyente y participativa que la establecida en la Constitución.

Las Asambleas constituyentes municipales, como afirmamos al comienzo, no deben ser idealizadas, pero sí entenderlas en el conjunto de otros procesos sociales democratizadores que se viven en Colombia. Lo rescatable y positivo es que tales procesos existan, se desarrollen y contribuyan a la formación política del conjunto de la sociedad. Para terminar, podemos dejar la reflexión en el punto en donde empezó esta historia de Asambleas constituyentes en nuestro país, la Asamblea constituyente de Mogotes, Santander:

El proceso de Mogotes ha significado, de alguna manera, el despertar no solamente del pueblo, sino de otras personas, de otras comunidades, muchas veces a una distancia enorme de Mogotes, y eso le da a uno una alegría inmensa. Siempre hemos defendido ese criterio de la soberanía, como un instrumento válido y legítimo de la comunidad para ejercer su papel protagónico en el ejercicio del poder público, porque entendemos que la soberanía no nos la pueden arrebatar los líderes o los caciques, ni siquiera

los partidos, y por eso precisamente se convierten ellos mismos en nuestros peores opositores, porque si se habla de soberanía popular, el poder del pueblo predomina sobre cualquier otra cosa y predomina sobre la misma dirigencia.¹⁶⁹

SIGLAS

ASOJUNTAS: Asociación de Juntas de Acción Comunal

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular

DATAPAZ: Bancos de Datos de Iniciativas de Paz en Colombia

ELN: Ejército de Liberación Nacional

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

JAC: Juntas de Acción Comunal

ONG: Organización no gubernamental

SEPAS: Secretariado de Pastoral Social

BIBLIOGRAFÍA

BERGER, Peter y Thomas LUCKMANN (2003). *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu.

GONZÁLEZ, Fernán, Ingrid BOLÍVAR y Teófilo VÁSQUEZ (2002). *Violencia política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.

LECHNER, Norbert (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Siglo XXI.

MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.

PALACIOS, Marco y Frank SAFFORD (2002). *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*. Su historia. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

ROBERS, Norbert (2008). *Transformación sistémica de conflictos: reflexiones acerca del conflicto y del proceso de paz en Sri Lanka*. Berlín:

169. Líderes de la Asamblea de Mogotes, Santander. Ver nota nº 164.

Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
Consultable en: <<http://www.berghof-handbook.net>>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Artículo 3, Título I - De los Principios Fundamentales.

OTRAS FUENTES

Congreso de la República de Colombia: LEY 78 DE 1986 (Diciembre 30)
Datapaz – Mapa de experiencias de Paz en Colombia, Cinep.
<<http://www.cinep.org.co/node/159>>.

IRG, CINEP y estudiantes de historia de la Universidad Javeriana de Bogotá. Cuaderno “Fuentes de legitimidad y mecanismos de articulación de las Asambleas constituyentes en Colombia”. <<http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/axes/motcle-axes-1.html>>.

Sistematización y análisis de las Asambleas constituyentes en Colombia, CINEP 2007. <<http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/file/datapaz/sistematizacion/home.swf>>.

ENTREVISTAS

Asamblea Constituyente de Nátaga. (2007, 3 de mayo). Entrevista realizada en el Huila por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.

Comité coordinador de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, Santander. (2007, 29 de marzo), entrevistados en Mogotes por el Equipo de investigaciones para la Paz, Cinep.

GARZÓN, X. (2007, 13 de abril). Constituyente Juvenil del Valle del Cauca. Entrevistada en Cali por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.

IGUERA, J. (2007, 12 de abril). Constituyente Social del Valle del Cauca. Entrevistado en Cali por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.

- OBANDO, G. (2007, 12 de abril). Asamblea Departamental de Nariño. Entrevistado en Pasto por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.
- PADILLA, L. (2007, 29 de marzo). Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes. Entrevistado en Mogotes por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.
- PORRAS, E. (2006, 14 de septiembre). Asamblea Constituyente de los Montes de María. Entrevistado en Montería por el Equipo de Investigaciones para la Paz del Cinep.
- ROMERO, G. (2007, 30 de marzo). Diócesis de San Gil-Socorro. Sepas, Secretariado de Pastoral Social. Entrevistado en San Gil, Santander, por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.
- VAOS, V. (2007, 4 de marzo). Prodepaz, Programa de Desarrollo y Paz del Oriente antioqueño. Entrevistada en Marinilla por el Equipo de Investigaciones para la Paz, Cinep.

La Interpretación del Artículo 149 de la Constitución Política por la Corte Suprema del Perú

JUAN CARLOS RUIZ MOLLEDA¹⁷⁰

Luego de 16 años de expedida la Constitución Política del Perú, el Congreso aún no ha desarrollado las reglas de coordinación entre la justicia estatal y la justicia impartida por las autoridades de las comunidades campesinas y nativas (justicia comunal). No obstante ello, el Poder Judicial y más en concreto la Corte Suprema, a propósito de la resolución de diferentes casos referidos a la justicia comunal, ha desarrollado un conjunto aún incipiente de reglas, sobre la forma como estas dos formas de justicia deben coordinarse.

.....

LAS SENTENCIAS DEL PODER JUDICIAL COMO MECANISMOS DE ALLANAMIENTO DE LA COORDINACIÓN ENTRE LA JUSTICIA COMUNAL Y LA JUSTICIA ORDINARIA

Uno de los problemas principales en la agenda del fortalecimiento de la justicia comunal y del acceso a la justicia, fundamentalmente de la población rural, lo constituye la coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria estatal. Ya nadie duda que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas tienen facultad de administración de justicia, de conformidad con sus costumbres y en consonancia con el artículo 149 de la Constitución política del Perú vigente desde 1993.¹⁷¹

No obstante que la referida disposición constitucional establece de

170. Abogado, miembro del Instituto de Defensa Legal.

171. Artículo 149°: “Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”.

forma clara e inequívoca la obligación de los jueces de coordinar la justicia ordinaria y la justicia comunal, en la realidad aún hay resistencias, por parte de muchos operadores jurídicos y del sistema de justicia, a reconocer que las autoridades comunales pueden impartir justicia. Esta actitud se nutre de una ideología jurídica positivista, que reconoce que sólo es derecho lo que establece la ley, negándose a reconocer que la costumbre es también una fuente de derecho.

Es en este contexto, y ante la falta y la desidia del Congreso por debatir y aprobar una ley de coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria (tal como la Constitución lo exige), que los jueces del Poder Judicial, es decir los jueces de la justicia ordinaria, vienen desarrollando una interesante jurisprudencia. A través de ella, no solo están reconociendo la justicia comunal en casos concretos, sino que desarrollan un conjunto de reglas jurídicas jurisprudenciales que permiten en los hechos la coordinación entre ambas instancias de justicia.

Ciertamente, recién estamos ante las primeras sentencias, asimismo, ellas tienen serios problemas de argumentación y de motivación. No obstante, estamos convencidos de que están trazando un camino que puede permitir la coordinación entre la justicia ordinaria y la comunal, en el marco de un diálogo intercultural.

EL PROBLEMA: AUTORIDADES COMUNALES PROCESADAS POR EJERCER LA JUSTICIA COMUNAL

Según información proporcionada en diferentes seminarios por Daniel Idrogo, Secretario General de la Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC) y por Raquel Yrigoyen Fajardo conocida especialista en antropología jurídica, aproximadamente entre 500 y 1000 autoridades de las comunidades campesinas nativas y de rondas campesinas se encuentran procesados, y en muchos casos encarcelados, en diferentes Cortes de Justicia del país, por haber ejercido la justicia comunal.

Lo cierto es que, más allá del problema de la falta de información precisa y confiable y de ausencia de diagnósticos confiables en estos temas, todo parece indicar que, efectivamente, un considerable número de autoridades comunales y miembros de comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas, vienen siendo procesados ante la justicia,

como consecuencia de haber ejercido la facultad que la Constitución les reconoce en el artículo 149.

Suponemos que una cantidad considerable de estos casos están justificados por la comisión de delitos, y de manera general por posibles excesos en el ejercicio de la función de administración de justicia. Sin embargo, todo parece indicar que en muchos otros casos, están también procesadas autoridades comunales de manera injusta, pues se trata de casos donde estas autoridades han ejercido la justicia comunal con pleno respeto de los derechos fundamentales.

En relación con estos últimos casos, estimamos que los juzgamientos injustos de estas autoridades comunales tienen su causa en una interpretación restrictiva del artículo 149 de la Constitución Política. Aquí también podemos ubicar el caso del procesamiento de las autoridades de las rondas campesinas autónomas,¹⁷² distintas a las comunidades campesinas y nativas, cuando ejercen la justicia comunal, por el simple hecho que el artículo 149 de la Constitución, si bien hace referencia a ellos, no termina de precisar con claridad cuál es su función.

La causa de los procesos contra autoridades comunales, en aquellos casos en que éstos se encuentran injustificados, obedecería a una interpretación “literalista” y restrictiva del artículo 149 de la Constitución Política. Esta interpretación no solo es inconstitucional desde nuestro punto de vista, sino que va contra lo establecido en forma reiterada por la Corte Suprema en diferentes sentencias, que más adelante revisaremos.

Ciertamente, el reconocimiento constitucional de la facultad de administrar justicia de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, e incluso de las rondas campesinas, está condicionada a que las mismas respeten los derechos humanos. Esto significa que este reconocimiento se pierde cuando estas autoridades incurren en abuso o en excesos, tipificados en el Código Penal como delitos. Es por ello que un ajusticiamiento y un linchamiento, nada tienen que ver con la justicia comunal. Ellos constituyen delitos.

Ante esta situación grave, consideramos que resulta oportuno y pertinente revisar las sentencias expedidas por la Corte Suprema, la

172. Nos referimos a las rondas campesinas que surgen por fuera de la estructura de la comunidad campesina y nativa, y surgen principalmente, en el norte del país donde no hay tradición de comunidad campesina y nativa.

cual ya se ha pronunciado en diferentes casos donde ha estado de por medio la interpretación del artículo 149 de la Constitución. Estimamos que su revisión y análisis por los jueces y tribunales que actualmente vienen conociendo procesos contra autoridades comunales, puede ayudar a arrojar mayor luz a la interpretación de la referida disposición constitucional. Ello puede contribuir con un proceso más justo y eventualmente con la liberación de estas autoridades comunales, hoy procesadas e incluso encarceladas, en muchos casos injustamente.

El acopio y la sistematización de estas sentencias de la Corte Suprema ha sido fruto de un paciente y prolongado esfuerzo de investigación realizada desde el Instituto de Defensa Legal. Algunas de ellas fueron proporcionadas por el Poder Judicial a través de reiterados pedidos de información formulados por amigos congresistas, otras fueron facilitadas por la Defensoría del Pueblo, otras fueron halladas en bibliografía especializada, y otras por los amigos de la Central Única de las Rondas Campesinas del Perú (CUNARC¹⁷³). A todos ellos les debemos las gracias.

LA CORTE SUPREMA YA HA INTERPRETADO EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Existen 14 sentencias, expedidas por diferentes salas de la Corte Suprema en diferentes procesos judiciales, sobre casos vinculados con la justicia comunal. En ellas, estas salas han interpretado el artículo 149 de la Constitución.¹⁷⁴ Estas sentencias han sido expedidas en diferentes procesos judiciales penales abiertos contra autoridades de las comunidades campesinas y nativas.

De las 14 sentencias de la Corte Suprema, 4 vienen del distrito judicial de Cajamarca, 3 fallos tienen su origen en el distrito judicial de Piura, 2 sentencias vienen de la Corte de Justicia de Cusco, 2 sentencias de la Corte de Amazonas, 1 sentencia de la Corte de Huaraz, 1 sentencia de la Corte de Puno y 1 sentencia de San Martín.

Todos esos procesos llegaron a la Corte Suprema a través del recurso de nulidad, a través del cual se pide a este máximo tribunal que revise

173. Véase el sitio web de la organización: <<http://cunarc.org>>.

174. Nos referimos a la Sala Penal Permanente, a la Sala Penal Transitoria, y a la Segunda Sala Penal Transitoria.

la legalidad de las decisiones adoptadas por las salas de los diferentes distritos judiciales.¹⁷⁵

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ANALIZAR LAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA QUE HAN INTERPRETADO EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN?

Porque la Corte Suprema ya se ha pronunciado sobre el artículo 149 de la Constitución, y si bien su interpretación no tiene carácter obligatorio, constituye un criterio que debe tenerse en cuenta de alguna manera. En efecto, en estos momentos, se cuenta con 14 sentencias de la Corte Suprema que, de manera más o menos coherente, ya han interpretado el artículo 149 de la Constitución. Esta interpretación es importante y relevante pues todo proceso judicial, si se interponen los recursos de impugnación adecuados, terminará finalmente en la Corte Suprema. Es decir, si se apela una sentencia que no nos favorece, o con la cual no estamos de acuerdo, tarde o temprano, será revisada por la Corte Suprema, la cual ya ha fijado posición sobre estos temas, y la cual tendrá que ser coherente y consistente con sus propios fallos o sentencias, o motivar si es que decide apartarse de ella.

Estos criterios no pueden ser ignorados por los jueces y por los tribunales de las diferentes cortes de justicia en el país. Deben ser tenidos en cuenta al momento de interpretar el artículo 149, pues la Corte Suprema es el máximo órgano de control de la legalidad, es decir, es el máximo órgano de control de una adecuada interpretación de la ley por parte de los jueces. Lo que va a ocurrir es que la Corte Suprema tarde o temprano terminará confrontando el criterio de estos tribunales con sus sentencias, y al final impondrá su propio criterio.

Por lo tanto, si queremos saber cómo acabarán los procesos

175. Las sentencias son: Piura, Sala Penal Permanente, Recurso de Nulidad n° 4382-97, 09/03/97; Huaraz, Sala Penal Permanente, n° 4160-96, 07/11/97; Piura, Sala Penal Permanente, exp. n° 5622-97, 11/05/98; Cajamarca, Sala Penal Transitoria n° 4086-2001, 03/09/02; San Martín, Sala Penal Transitoria, Exp. n° 975-04, 09/06/04; Cusco, Segunda Sala Penal Transitoria, Exp. n° 764-2004, 16/02/05; Cusco, Segunda Sala Penal Transitoria, Exp. n° 1523-2004, 01/03/05; Cajamarca, Sala Penal Transitoria n° 3473-04, 04/05/05; Cajamarca, Sala Penal Transitoria, Exp. n° 3285-2005, 16/11/05; Piura, Sala Penal Permanente, Exp. n° 3746-2005, 07/12/05; Cajamarca, Sala Penal Permanente, Exp. n° 2174-2005, 26/04/06; Puno, Sala Penal Transitoria, Exp. n° 752-2006, 17/05/06; Amazonas, Sala Penal Permanente, Exp. n° 1836-2006, 04/07/06; Amazonas Sala Penal Permanente, Exp. n° 625-2008, 21/04/08.

judiciales que se inician en cortes de justicia locales, basta con analizar las sentencias de la Corte Suprema en materia de interpretación del artículo 149 de la Constitución Política.

¿SON OBLIGATORIAS LAS REGLAS JURÍDICAS ESTABLECIDAS POR LA CORTE SUPREMA EN SUS SENTENCIAS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN?

No toda sentencia de la Corte Suprema es de obligatorio cumplimiento por los demás jueces. Sólo serán de cumplimiento obligatorio (serán vinculantes) cuando la ley así lo establezca.¹⁷⁶ Sin embargo, cuando estemos ante una línea interpretativa reiterada y uniforme, dicha interpretación deberá ser tomada en cuenta en virtud del principio de seguridad jurídica, del principio de predictibilidad, y, especialmente, en consonancia con el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley. El fundamento es que no resulta razonable que dos tribunales resuelvan un caso sustancialmente igual de forma distinta y hasta contradictoria.

Es decir, es incompatible con la Constitución, y más en concreto con estos principios, que dos tribunales se pronuncien de manera distinta ante dos casos que en sustancia son materialmente iguales. Y es que, de acuerdo con la Constitución, y más en concreto, con el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley, se deben tratar igual a los iguales, y diferente a los desiguales. Tratar de diferente manera a dos personas sólo tendrá respaldo constitucional cuando se trata de dos personas diferentes, en cuyo caso no estaremos ante una discriminación sino ante un trato diferenciado.

Esto implicará que, si un tribunal o juzgado decide apartarse de la opinión de la Corte Suprema, debe motivar las razones de dicha posición. De lo contrario, su motivación podría ser cuestionada a través de un proceso constitucional de amparo por violación del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. En tal sentido, la “fuerza normativa o persuasiva” estará en relación con lo reiterado de una línea interpretativa y, por

176. Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial de las salas de la Corte Suprema (Art. 22, LOPJ); Plenos jurisdiccionales nacionales, regionales y distritales (Art. 116, LOPJ); Doctrina jurisprudencial (Art. 400, Código Procesal Civil); Precedente obligatorio (Art. 301-A, Código de Procedimientos Penales); y Doctrina jurisprudencial (Art. 34, Ley del Proceso Contencioso Administrativo).

supuesto, con la consistencia y con la calidad de la argumentación.

En esa misma línea, mientras mayor sea la reiteración de una interpretación, más sólida será la misma, y más fuerza persuasiva tendrá ante los jueces y los tribunales. No bastará analizar sentencias aisladas, pues puede ocurrir que la interpretación de la Corte Suprema haya cambiado. Será necesario analizar toda una línea jurisprudencial, y analizar en conjunto los criterios utilizados por la Corte Suprema.

LAS REGLAS JURÍDICAS ESTABLECIDAS POR LA CORTE SUPREMA EN SUS SENTENCIAS QUE HAN INTERPRETADO EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN

Debemos comenzar cuestionando que, no obstante ser la Corte Suprema en sus diversas salas un tribunal de cúpula y de cierre del sistema, se evidencia una débil consistencia argumentativa de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia. Una segunda crítica, tiene que ver con la interpretación “literalista” del artículo 149 de la Constitución, la cual desconoce la doctrina constitucional en materia de interpretación constitucional, adoptada por el propio Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. Muy ligado a este problema, también se advierte que la interpretación que realiza la Corte Suprema se hace de espaldas a la Constitución, centrándose exclusivamente en el análisis de la Ley 27908 (Ley de Rondas Campesinas), de enero del año 2003, norma que por primera vez desarrolla el artículo 149 de la Constitución.

Tampoco podemos dejar de cuestionar los serios problemas de motivación y fundamentación que estas sentencias evidencian, lo cual resulta grave, más si reparamos en el hecho que estamos ante el supremo intérprete de la legalidad, de nuestro ordenamiento jurídico. Una sentencia que no tiene una adecuada fundamentación constituye un acto puro de “decisionismo”, incompatible con el principio de interdicción de la arbitrariedad.

Ciertamente, no se trata de sentencias en sentido estricto vinculantes, pues no existe norma alguna que así lo reconozca.¹⁷⁷ Sin embargo,

177. La jurisprudencia de la Corte Suprema que tiene naturaleza vinculante debe seguir ciertas formalidades, debiendo explícitamente señalarse que se está estableciendo una doctrina jurisprudencial de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

como ya explicamos, estas sentencias adquieren cierta fuerza normativa, toda vez que se puede exigir a las diferentes instancias jurisdiccionales del Poder Judicial que resuelvan de manera similar casos sustancialmente iguales, de lo contrario se violaría el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

En relación con las reglas jurídicas establecidas en estas sentencias, una mirada general nos permite advertir que no se puede hablar de una sola línea consolidada sino de tendencias. No obstante, sí puede detectarse la existencia de reglas más consolidadas que otras.

Si uno revisa en conjunto, podremos advertir que existen diferentes tipos de reglas, y no todas han sido reiteradas de la misma manera. Unas líneas interpretativas están más consolidadas que otras, y en consecuencia, tienen más fuerza persuasiva que otras. Dos son las reglas que se hayan más consolidadas. Tenemos en primer lugar la que reconoce que las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y de las rondas campesinas en general, no cometen delito de secuestro, coacción, extorsión ni usurpación de funciones. Tampoco violencia y resistencia ante autoridad. Decimos consolidada, pues 9 de las 14 sentencias que hemos logrado reunir lo señalan. No se trata que las otras 5 sentencias digan lo contrario. Simplemente guardan silencio sobre este aspecto.

Una segunda regla es la que señala que las rondas campesinas, independientemente de que sean parte o no de las comunidades campesinas, tienen funciones jurisdiccionales. Esta línea jurisprudencial ha sido establecida en 7 de las 14 sentencias. Al igual que en el caso anterior, no se trata que las otras 7 sentencias digan lo contrario. Simplemente no dicen nada.

Existen también reglas jurídicas medianamente consolidadas. Es el caso por ejemplo de la que señala que las rondas campesinas tienen facultad de detener para realizar investigaciones y averiguaciones. Esto ha sido establecido por la Corte Suprema en 3 de las 14 sentencias de la Corte Suprema. De igual manera, en 3 de las 14 sentencias se reconoce que las rondas campesinas pueden hacer averiguaciones e investigaciones.

Existen también otras reglas que están en proceso de consolidación.

Se trata de interpretaciones que recién se están formulando, que aún no han sido reiteradas y desarrolladas. Tenemos, por ejemplo, la que señala que las rondas urbanas no tienen cobertura constitucional. Esta regla ha sido enunciada una sola vez, y brota de una interpretación directa del artículo 149 de la Constitución.

Otra regla es la que señala que las rondas campesinas no tienen un poder ilimitado sino que tienen una competencia sujeta a condiciones. Esta regla ha sido enunciada en 2 de las 14 sentencias. Asimismo, el respeto de los derechos fundamentales ha sido señalado en 2 de las 14 sentencias. Finalmente, en 1 de las 14 sentencias, la Suprema ha dicho que las rondas campesinas actúan según sus usos y costumbres. En estos casos, lo vinculante de estas reglas viene de una interpretación directa del artículo 149 de la Constitución.

LAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA FACILITAN LA COORDINACIÓN ENTRE LA JUSTICIA ESTATAL Y LA JUSTICIA COMUNAL

El artículo 149 de la Constitución en su segunda parte establece que “La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. Por su parte, el artículo 18 del Nuevo Código Procesal Penal, que actualmente se viene implementando en algunas cortes de justicia, establece los límites de la jurisdicción penal ordinaria. Dicha norma tampoco ayuda mucho.¹⁷⁸ Como bien sabemos, la Constitución establece las reglas básicas. No es su naturaleza desarrollar y precisar en detalle, ello le corresponde a la ley y luego a los reglamentos.

No obstante ello, bien sabemos que el legislador no ha expedido una ley que regula la coordinación entre la justicia comunal y la justicia estatal. Lo que ha expedido es una ley de Rondas Campesinas, que establece en términos generales las reglas básicas que deben regular fundamentalmente las rondas campesinas autónomas. Nos referimos a la ya mencionada Ley n° 27908 (Ley de Rondas Campesinas).

178. ARTÍCULO 18°: “Límites de la jurisdicción penal ordinaria.- La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer: 1. De los delitos previstos en el artículo 173° de la Constitución. 2. De los hechos punibles cometidos por adolescentes. 3. De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149° de la Constitución.”

Pero además del ocio del legislador en no aprobar esta ley de coordinación que la Constitución señala, es absolutamente imposible que el constituyente y el legislador se pongan en todos los supuestos y en todas las hipótesis de la norma. Definitivamente, existen vacíos y lagunas que dificultan o impiden el funcionamiento de la justicia comunal.

En ese marco, de ausencia de reglas claras que vayan concretando reglas para la aplicación del artículo 149 de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Suprema cumple un papel fundamental, que arroja luz, y un punto de referencia para la interpretación de la mencionada disposición constitucional, incluso a pesar de su debilidad argumentativa.

La ausencia de reglas claras, un positivismo jurídico que se traduce en un apego a la literalidad de la ley, una interpretación literal de la Constitución, una falta de manejo adecuado de la teoría de interpretación constitucional, y un desconocimiento de la realidad de falta de acceso a la justicia de la población rural, generan una interpretación sumamente restrictiva de la Constitución Política, la cual muchas veces se traduce en el procesamiento de autoridades de las comunidades campesinas y nativas.

En nuestra opinión, el mandato constitucional del artículo 149 de la Constitución de entendimiento y de coordinación de ambos sistemas de justicia se concreta y se materializa con estas sentencias de la Corte Suprema.

La Consolidación del Poder de Evo Morales

MANUEL DE LA FUENTE¹⁷⁹

El presidente Morales ha logrado consolidar su poder a pesar de una serie de dificultades y enfrentamientos violentos que han ocasionado la muerte a varias personas. De elección en elección su caudal de apoyo se ha amplificado y todo indica que se encamina a una reelección casi segura en el mes de diciembre de este año. Pero ¿a qué se deben estos triunfos electorales? ¿Por qué el presidente está manteniendo altos niveles de popularidad? ¿Qué mecanismos le permitieron derrotar a la oposición regional, particularmente la oposición de la “media luna”? Son algunas de las preguntas que trataremos de responder en este artículo.

INTRODUCCIÓN

Bolivia ha logrado suscitar la atención del mundo desde hace varios años. En primer lugar, porque el partido de Evo Morales, el Movimiento al Socialismo (MAS), consiguió un triunfo impresionante en el 2005. El MAS, de ser un pequeño partido regional a fines de los 90 (momentos de su creación), se convirtió en la primera fuerza política del país, logrando en dichas elecciones una mayoría absoluta de sufragios, votación nunca vista en lo que va del reciente periodo democrático.¹⁸⁰

En segundo lugar, porque por primera vez un “indígena”,¹⁸¹ Evo

179. Profesor de la Universidad Mayor de San Simón e Investigador del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS). Manuel de la Fuente participó en el Coloquio en nombre del NCCR North-South (Suiza), del que fue Coordinador regional para América del Sur.

180. El MAS, en las elecciones de Diciembre del 2005, logró casi el 54% de los sufragios, 20 puntos por encima de lo que consiguió la Unidad Democrática y Popular con Siles Suazo, en 1980, o el Movimiento Nacionalista Revolucionario con Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas, en 1993. Esas fueron las mejores votaciones que obtuvieron los partidos y alianzas políticas; generalmente estos obtenían menos de un 25% de los votos.

181. Evo Morales empieza a reivindicar su origen indígena recién a partir de su triunfo electoral del 2005. Notemos además que en Bolivia se está dando un debate sobre la

Morales, ocupa la Presidencia. Desde siempre el país fue dominado por las élites blancas o mestizas, aunque varios miembros de los pueblos indígenas ocuparon puestos importantes del aparato del Estado, tanto a nivel nacional como local, particularmente desde la revolución nacional de 1952 y con mayor fuerza desde el apertura del proceso de descentralización iniciado con la implementación de la Ley de Participación Popular, en 1994.

En tercer lugar porque Evo Morales y su partido, el Movimiento hacia el socialismo (MAS), proponían hacer la revolución en los marcos de la democracia. Una revolución que debería plantear un modelo de desarrollo diferente al neoliberalismo y favorable a los sectores populares, erradicando la pobreza. Una revolución que eliminaría todo tipo de discriminaciones y exclusiones, y además modificaría las relaciones de poder entre los diferentes grupos étnicos, favoreciendo a los pueblos indígenas del país.

Este programa suscitó el entusiasmo de millones de personas que habitan Bolivia, de muchos de los residentes bolivianos en el extranjero y de los sectores progresistas del planeta. Pero también causó temor entre los grupos dominantes del país que utilizaron todos los mecanismos, jurídicos u otros, para evitar que el cambio perjudique sus intereses. La confrontación entonces se volvió permanente, y la violencia política costó la vida a muchas personas.

Al cabo de casi cuatro años de gobierno del MAS, a pesar de todas las dificultades y enfrentamientos, Evo Morales ha logrado consolidar su poder y se encamina a una reelección casi segura en el mes de diciembre de este año (2009). La legitimidad del presidente Morales viene de su triunfo electoral del 2005, legitimidad que fue ratificada en el referéndum revocatorio del 2008 y en el referéndum sobre la Constitución Política del Estado del 2009. Pero ¿a qué se deben estos triunfos electorales? ¿Por qué el presidente está manteniendo altos niveles de popularidad? ¿Qué mecanismos le permitieron derrotar a la

condición indígena. Según el Censo del 2001, 62% de la población sería indígena. Sin embargo, cuando se introduce la categoría mestizo, que faltaba en el Censo del 2001, sólo un 19% de los encuestados en el 2006 se auto-identifican como indígenas, mientras que el 65% de la población opta por la identidad mestiza. Lo que cambia por completo el cuadro de pertenencia étnica en Bolivia (Zuazo, 2006).

oposición regional, particularmente la oposición de la “media luna”?¹⁸² Son algunas de las preguntas que trataremos de responder en este artículo.

LAS ELECCIONES DEL 2005¹⁸³

Para entender el triunfo electoral del MAS, primeramente, señalaremos el contexto en el que se da esta victoria. Un contexto marcado por una crisis que tiene varias aristas, tanto en el plano económico como en el político. En lo económico, se puede constatar que el modelo neoliberal implementado en 1985 llegó a su agotamiento a fines de los 90. En esos momentos se produjo una desaceleración en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), ocasionando que el ingreso per cápita pase de 1019 dólares en 1997 a 910 en el 2003 (Nueva Economía, 2004). Por otra parte, las desigualdades se incrementaron: en efecto, el Índice de Gini¹⁸⁴ pasó de 0,52 de principios de los 90 a 0,61 en el 2002 (Tokarsky, 2005). Además, los niveles de desempleo¹⁸⁵ y de pobreza se mantienen elevados. En el 2002, un 64% de la población boliviana era considerada pobre (Landa, 2003).

Pero la crisis no es sólo económica, también es política. Desde 1985 hasta fines de los 90, la “governabilidad” estuvo garantizada. Era una época en que se celebraba el modelo boliviano de “democracia pactada”. Modelo que consistía en acuerdos que se producían en el Congreso tanto para elegir al presidente, como para mantener la gobernabilidad. Estas alianzas significaron una cierta estabilidad y modernización del Estado durante muchos años. Pero a fines de los 90, la población se volvió cada vez más crítica de estas alianzas, particularmente a partir de 1997, cuando Banzer, para lograr su elección, conformó la llamada “megacoalición”, un pacto entre varios partidos, que tenían posiciones

182. En las elecciones de 2005, el MAS fue derrotado en cuatro de los nueve departamentos que conforman Bolivia. Esos departamentos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) cuyos prefectos son de la oposición fue llamada la “media luna”.

183. En esta parte retomamos partes de un análisis más detallado que presentamos en De La Fuente (2009).

184. El Índice de Gini muestra la concentración de la riqueza. Su valor se sitúa entre uno y cero. Cuanto más próximo a uno mayor será la concentración de la riqueza; cuanto más próximo a cero, más equitativa es la distribución de la renta de un país.

185. El desempleo a nivel urbano, a mediados de los noventa se encontraba en menos del 4%, mientras que, en el 2003 llegó a un 14% de la fuerza laboral (CEDLA, 2005).

políticas e ideológicas disímiles. En el 2002 la situación empeoró ya que el acuerdo que consagró Presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada se produjo entre dos enemigos acérrimos: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). A la larga estos acuerdos desgastaron la credibilidad de los políticos, ocasionando un mayor descrédito de los partidos políticos tradicionales.

Partidos que son considerados, cada vez más, no como entidades al servicio de la ciudadanía, sino como maquinarias que buscan el beneficio personal de sus militantes. Las prácticas clientelares, corruptas, y el nepotismo reinante durante la época neoliberal han hecho que la población no crea más en los partidos políticos tradicionales.

Otro elemento que contribuye a la crisis política es la consolidación de las fuerzas contestatarias al modelo neoliberal. Los diferentes gobiernos neoliberales, hasta la “Guerra del Agua” de Cochabamba, habían logrado imponer su voluntad, sin mayores sobresaltos. Pero en Abril del 2000, después de la sublevación de la ciudad y campaña cochabambina contra la privatización del agua, Bolivia ya no es la misma, porque por primera vez una población cansada de la corrupción y de los negociados que habían envuelto a las privatizaciones, se movilizó sólida y decididamente, logrando que el gobierno retroceda y que el agua vuelva a manos públicas. La “Guerra del Agua” puso en cuestión no solamente a las privatizaciones sino al modelo económico en su conjunto. También, demostró la debilidad de los partidos políticos tradicionales, incapaces de cumplir con su rol de mediación entre el Estado y la sociedad, contribuyendo de esta manera a ahondar la crisis de su legitimidad.

Posteriormente, otras batallas se sucedieron clamando por el fin del neoliberalismo, pero además esas movilizaciones exigían un mayor reconocimiento a los pueblos indígenas y una mayor atención al sector agrario. Fueron los campesinos e indígenas los principales protagonistas de estos enfrentamientos. En el 2003, la polarización fue *in crescendo*. Además del antagonismo de los campesinos e indígenas, se comenzó a notar la oposición creciente de los sectores populares de las ciudades y de importantes núcleos de la clase media. Después de

los enfrentamientos de Febrero y de Octubre del 2003,¹⁸⁶ Sánchez de Lozada, fue obligado a renunciar. Su sucesor Carlos Mesa, tampoco duró mucho tiempo y en Junio del 2005 en medio de una convulsión social, tuvo que dimitir.

El nuevo presidente convocó a elecciones para diciembre del 2005. La derecha trata de reorganizarse detrás de Jorge Quiroga, ex presidente y alto dirigente de Alianza Democrática Nacional, que evita presentarse con la sigla de su anterior partido y organiza una agrupación ciudadana¹⁸⁷ llamada Poder Democrático y Social (PODEMOS). Samuel Doria Medina es otro de los candidatos que trata de ocupar el centro, se presenta con la sigla de Unidad Nacional, aunque fue uno de los principales dirigentes del MIR. Estas “nuevas” agrupaciones políticas perdieron las elecciones porque no lograron diferenciarse lo suficiente de lo que representaban los partidos tradicionales, sus campañas fueron poco propositivas, siempre estuvieron a la defensiva y cometieron importantes errores al tratar de infundir de manera burda temor sobre lo catastrófico que sería un gobierno del MAS. Cabe sin embargo matizar esta derrota señalando que en las elecciones prefecturales, los candidatos de la actual oposición lograron ganar en seis de los nueve departamentos del país. Particularmente en los más importantes como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Por su parte el MAS aprovechó muy bien el desencanto de gran parte de la población sobre las bondades del modelo neoliberal, de su desafección hacia los partidos de derecha tradicionales y la debacle y desaparición de la izquierda tradicional. Pero estos son factores más externos al MAS. En lo interno, el aprovechamiento que hace esta formación política y el movimiento indígena campesino de la Ley de Participación Popular merece una mención importante. Gracias a esta

186. En Febrero del 2003 el gobierno trató, sin éxito, de aumentar los impuestos, ya que la población se opuso. Situación que se complicó por el rechazo que tuvo esta medida en el seno de la policía, que se enfrentó con el ejército, dejando un saldo de una decena de muertos y numerosos heridos. En Octubre los enfrentamientos fueron aún más graves y se produjeron, entre otros, porque el gobierno pretendía exportar el gas a Norteamérica a través de Chile. Ver VV.AA. (2004 a y b).

187. Hasta el 2004, solamente los partidos políticos podían presentar candidatos a las elecciones, pero después de la reforma parcial de la Constitución Política del Estado, se rompe este monopolio partidario y se permite a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas poder terciar en los sufragios. Ver VV.AA. (2004 c).

Ley que crea municipios urbano-rurales con atribuciones y recursos económicos significativos, muchos indígenas y campesinos llegan a ser alcaldes y concejales. Una experiencia en la gestión pública que los fortalece y les da confianza para pensar en la toma del poder central. Claro que para ello es necesaria la existencia de un líder indígena con capacidad de triunfar a nivel nacional. Y ese personaje era Evo Morales, dirigente con gran carisma y proyección nacional e inclusive internacional

Por otra parte, durante la campaña electoral el discurso del MAS logró una notable receptividad. Además, la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a la Asamblea Constituyente fueron temas claves en los que el MAS tuvo todas las de ganar, ya que la credibilidad de los otros partidos en estas temáticas era muy baja. Finalmente, hay que subrayar una capacidad de respuesta rápida e inteligente por parte del MAS a la propaganda negativa que hacían sus contrincantes. Es a destacar que después de la toma del poder por parte de Evo Morales, el manejo que hace el gobierno de los medios de comunicación se perfecciona y será una de sus mejores armas.

LA POPULARIDAD CRECIENTE DEL PRESIDENTE MORALES

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Morales fue la “nacionalización de los hidrocarburos” que fue bien recibida por la población boliviana. El presidente Morales llegó al poder, como señalamos más arriba, con un apoyo del 54% de los votantes, simpatía que en momentos que se produce la “nacionalización de los hidrocarburos” (1ro de mayo de 2006), según una encuesta de opinión, alcanza a un 81% (Anuario de La Razón, 14 de diciembre de 2006).

La “nacionalización”¹⁸⁸ ha significado, entre otros, la renegociación de los contratos que tenían las empresas petroleras transnacionales con el Estado boliviano. Por otra parte, el gobierno logró aumentar los precios de venta de gas a Brasil y Argentina. Dicha renegociación, así como el aumento de los precios de venta está permitiendo al gobierno contar con mayores ingresos. En efecto, según el CEDLA “la Renta de Hidrocarburos” (impuestos, regalías y otros) en los últimos años ha

188. No es una nacionalización clásica ya que el Gobierno quiere mantener una asociación con las empresas petroleras extranjeras, pero controlando el 51% de las acciones de las empresas que operan en Bolivia.

registrado una tendencia ascendente, mientras en el 2004 por estos conceptos se recaudó \$US 567 millones, en el 2007 la recaudación fiscal fue de \$US 1.718 millones” (2009).

El gobierno ha utilizando esta renta para implementar el bono “Juancito Pinto” y el bono “Dignidad”: el primero destinado a los niños para que sigan estudiando y el segundo para las personas de la tercera edad. Estas no son las únicas medidas sociales que ha tomado el gobierno. En el campo de la educación se llevó adelante una importante campaña de alfabetización. Asimismo en el campo de la salud, contando con ayuda de Cuba y Venezuela, se construyó centros de salud y se atendió a personas de escasos recursos. Estas medidas y otras están contribuyendo a incrementar la estima que siente la población por el gobierno del MAS.

Volviendo a la “nacionalización de los hidrocarburos” cabe notar que esta medida fue acompañada por todo un discurso nacionalista que no solamente reivindicaba la recuperación principalmente del gas, sino de todos los otros recursos naturales y los servicios básicos. Materializando este discurso se procedió a nacionalizar principalmente el Complejo Metalúrgico Vinto y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la más importante del país en dicho rubro. En el primer caso el gobierno indicó que con esta nacionalización se “ratifica el derecho soberano del Estado boliviano a disponer de sus recursos naturales y de sus empresas” y que además se trataría “de una medida soberana que recupera la lucha histórica de los bolivianos por su independencia económica” (Econoticiasbolivia, 2007).

En el caso de ENTEL, el presidente Morales indicó que “con esta nacionalización se está avanzando en lograr que los servicios básicos, sea teléfono, agua o electricidad, “no pueden ser un negocio privado” y llamó a los mandatarios del mundo a que éstos sean considerados “parte de los derechos humanos”. Frente a esta medida el ejecutivo de la Central Obrera Boliviana Montes felicitó a Morales y sus ministros “por los decretos y los cambios” que dan respuesta a “la sangre de 2003, de 2005; estamos viendo la nacionalización de algunas privatizadas y ese era el clamor de nuestros mártires” (*La Jornada*, 2008). Una muestra de apoyo que consideramos es ampliamente respaldada por una mayoría de la población boliviana.

En realidad el hecho que el Estado vuelva a ocupar espacios importantes en el quehacer económico no es solamente bien visto en la actualidad en Bolivia, también lo es en muchos países de América Latina e inclusive en Estados Unidos y Europa, tras la crisis financiera internacional de los últimos meses.

Por otra parte, se crearon varias empresas, como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), que como su nombre lo indica brinda apoyo a los pequeños productores agrícolas. Pero sobre todo EMAPA permitió al gobierno controlar la inflación vendiendo una serie de alimentos a precios menores a los que regían en el mercado.¹⁸⁹ Otra empresa que está ofreciendo un servicio más económico que el sector privado es Boliviana de Aviación (BOA), aerolínea pública de reciente creación. Además, se obligo a las telefónicas y a las empresas de electricidad rebajar sus tarifas, medidas que fueron bien acogidas por la población.

El nacionalismo además se expresa en la denuncia constante de la real o supuesta intervención estadounidense. Desde el inicio de su mandato Evo Morales acusó a Estados Unidos de inmiscuirse en los asuntos del país. Limitó el accionar de USAID y procedió a la expulsión de la DEA y del embajador estadounidense Philip Goldberg. El enfrentarse a Estados Unidos, reivindicar la soberanía nacional y la dignidad de los bolivianos y de la patria son temas que han estado dando créditos al Gobierno de Morales.

Pero el nacionalismo no es el único tema en el que Evo Morales asienta su legitimidad. Otra temática de la que saca provecho es la cuestión indígena. Un día antes de su posesión oficial como presidente de Bolivia, Evo Morales asumió el mando de la República en un “acto inédito por su simbolismo y una masiva asistencia de público”: “recibió la energía de la renacida civilización Tiahuanaco... Como en un viaje atrás en el tiempo, Morales fue bendecido en un llamativo ritual en el que un ‘amauta’ o sacerdote andino lo invistió como máxima autoridad india al entregarle una réplica del bastón de mando tiahuanacota” (Azogue.net, 2006).

189. Esta no fue la única medida para combatir la inflación. También el Gobierno impuso barreras a la exportación. Lo que obligó a los grandes productores bajar los precios internos de sus productos. Volveremos más adelante sobre esta batalla entre el Gobierno y los sectores privados, particularmente de Santa Cruz.

Este evento, como señala Laurent Lacroix, “anuncia un trabajo intenso de indianización visual del poder por el nuevo gobierno, que está atento a su imagen ante sus bases y la comunidad internacional”. Además, según el mismo Lacroix, “Hay que reconocer que Evo Morales constituye un producto político atractivo para el mundo”, ya que es presentado como el primer Presidente “indio” de América Latina, y como aquel “que encarna en el imaginario colectivo el final del (neo)colonialismo económico, político y cultural en América Latina” (2009).

Ahora bien, durante su mandato Evo Morales cuando puede utiliza los rituales, particularmente aymaras, ya sea en algún evento especial que se realiza en el Palacio de Gobierno, ya sea cuando se aprueba alguna de las leyes consideradas trascendentales. Este fue el caso de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Ley que se promulgó “Ante la presencia de cientos de indígenas y campesinos, que festejaron la promulgación de la ley”. En esa oportunidad “el Primer Mandatario proclamó la revolución agraria y anunció el fin del latifundio en el país, debido a que con el instrumento legal promulgado anoche ‘se iba a acabar con los terratenientes del oriente’” (*Los Tiempos*, 29/11/2006).

El combate a la “oligarquía” cruceña fue otro de los temas que permitieron apuntalar, en el occidente del país, al Gobierno de Evo Morales. Los datos que presentaremos más adelante demuestran un avance interesante en la votación del MAS en La Paz, Oruro y Potosí.¹⁹⁰ Creemos que este apoyo se consolida, además de lo ya dicho anteriormente, por los constantes ataques y movilizaciones que realiza el MAS en contra de la “oligarquía” cruceña. Todo lo que hacía la oposición que no gustara al MAS era porque había una “mano negra”, que si no era la intromisión estadounidense, pues era la de los grupos y logias de poder cruceños.

El focalizar a un “enemigo” permitió al Gobierno mantener a sus bases sociales continuamente movilizadas y evitar que las críticas que provenían de sectores más radicales (como por ejemplo contra la “falsa

190. Los avances son más limitados en Santa Cruz, debido a los constantes ataques a ese departamento. En Cochabamba, el apoyo a Evo Morales conoce un estancamiento, sin duda debido a los enfrentamientos del 11 de enero del 2007 (cf. Marinkovic, 2009). Finalmente en Chuquisaca el MAS conoce un retroceso en razón de su rechazo a que todos los poderes vuelvan a Sucre. Volveremos sobre este tema.

nacionalización” de los hidrocarburos) no tenga el menor impacto de desgaste del gobierno de Morales. También impidió a muchos denunciar la corrupción y las constantes violaciones al Estado de derecho que cometía el gobierno. El haberlo hecho significaba ponerse del lado de “los reaccionarios cruceños”. La polarización resultante de los constantes enfrentamientos entre el gobierno y la oposición fue muy bien aprovechada por el gobierno.

La polarización además evitó que las críticas en contra de Evo Morales por la inoperancia de las políticas públicas tengan algún impacto. Por ejemplo, a pesar de la bonanza económica de los últimos años y a pesar de la política social del gobierno y de los bonos, datos de la Unidad de Políticas Económicas y Sociales del Gobierno revelan que el número total de pobres ha crecido. En el 2005, los pobres eran “un poco más de 5,6 millones, mientras que el bienio 2007-2008 la cifra ya rondaba por los 6 millones” (Econoticiasbolivia, 2009).

LA “MEDIA LUNA” DERROTADA

Otro de los logros de Evo Morales fue la instalación de la Asamblea Constituyente en Agosto del 2006. Sin embargo, al cabo de unos meses, este escenario complicó el accionar del gobierno. El MAS, al no querer aceptar que el nuevo texto constitucional sea aprobado por dos tercios de los constituyentes, permitió el resurgimiento de la oposición. Ésta organizó huelgas de hambre y movilizaciones en todo el país en defensa de los dos tercios. En los departamentos del Oriente y en Tarija las concentraciones de ciudadanos fueron masivas, llegando a casi un millón de personas.

En esta reorganización, un tema que permite una mayor cohesión y capacidad de movilización de la oposición fue lo referente a las autonomías departamentales. Recordemos que el NO a las autonomías ganó a nivel nacional y en 5 de los 9 departamentos de Bolivia, pero el SI ganó con un amplio margen en el Oriente y en Tarija (ver cuadro n° 1). Fuertes de ese apoyo, la posición se atrincheró en los departamentos de la llamada “media luna”.

CUADRO N° 1**Apoyo a Evo Morales en las últimas contiendas electorales**
(Según departamentos y en porcentajes)

Departamentos	Elecciones generales 2005	Referéndum autonómico 2006 *	Referéndum revocatorio 2008 **	Referéndum consti-tuyente 2009***	Diferencia entre el 2005 y el 2009
LA PAZ	66,6	73.4	83,3	78,1	+11,5
ORURO	62,6	73.1	83,0	73,7	+11,1
POTOSI	57,8	75.5	84,9	80,1	+22,3
COCHABAMBA	64,8	63.0	70,9	64,9	+0,1
CHUQUISACA	54,2	62.2	53,9	51,5	-2,7
TARIJA	31,6	39.2	49,8	43,3	+11,7
SANTA CRUZ	33,2	28.9	40,8	34,8	+1,6
BENI	16,5	26.2	43,7	32,7	+16,2
PANDO	20,9	42.3	52,5	41,0	+20,1
TOTAL BOLIVIA	53,7	57,6	67.4	61,4	+7,7

Fuente: Corte Nacional Electoral. Elaboración personal.

* Porcentaje de la población que votó, siguiendo la consigna del MAS, por el NO a las autonomías departamentales.

** Porcentaje de la población que votó por la continuidad de Evo Morales en la presidencia de Bolivia.

*** Porcentaje de la población que respalda a la nueva CPE.

Ahora bien, volviendo al accionar de la Asamblea Constituyente (AC), al llegar a un acuerdo sobre los dos tercios reinició su trabajo. Pero ahí surgió otro problema, que tuvo que ver con el pedido de las principales instituciones de Sucre de que todos los poderes del Estado vuelvan a esa ciudad. Este pedido de “capitalía” plena entrabó las deliberaciones de la AC y el MAS, para evitar el fracaso de la Asamblea,

decidió aprobar la nueva Constitución Política del Estado (CPE) “en grande” en un cuartel militar a las afueras de la ciudad de Sucre,¹⁹¹ y aprobar la CPE “en detalle” en la ciudad de Oruro.

El grueso de la oposición por su parte no participó en dichas deliberaciones por lo que no reconoció ni la legalidad ni la legitimidad de la nueva CPE. Además, los sectores autonomistas de los departamentos del Oriente del país y de Tarija, sin ya importarles mucho el contenido de la CPE aprobada en Oruro, procedieron a redactar y aprobar los estatutos autonómicos que regirían el destino de 4 de los 9 departamentos del país. Además, iniciaron una campaña de recolección de firmas para demandar un referéndum departamental. Campaña que fue exitosa y en mayo y junio del 2008 se realizaron sendos referéndums en dichos departamentos, en los que el SI a los Estatutos fue masivo.

Este fue el momento más alto de la oposición y de menor crédito para el gobierno. Sin embargo, inesperadamente, el Senado controlado por la oposición le entregó “una tabla de salvación” al aprobar una propuesta de Ley del MAS que convocaba un referéndum revocatorio. Referéndum que se desarrolló en agosto del 2008 y que fue coronado por un éxito rotundo para el presidente Evo Morales, quien fue ratificado en su puesto por más del 67% de la población. Notándose un incremento notable de su aceptación inclusive en la “media luna” (ver nuevamente el cuadro n° 1).

Septiembre de 2008 fue el principio de la debacle de la oposición, cuando dejando la legalidad democrática, los grupos más radicales de la oposición se lanzaron a una toma desesperada de las instituciones del poder central que funcionaban en los departamentos de la media luna. El Gobierno respondió movilizándolo al ejército y a la policía. Además convocó a sus seguidores, a que retomen las instituciones públicas gubernamentales. Estas tomas acabaron en un enfrentamiento sangriento en Pando, en la devolución de las instituciones gubernamentales, y en el inicio del diálogo entre el Gobierno y los prefectos opositores. Este diálogo evitó el enfrentamiento entre miles de masistas, campesinos e

191. El hecho de haber elegido un cuartel militar enfureció a gran parte de los habitantes de Sucre, quienes trataron de evitar por la fuerza que las deliberaciones de la Asamblea se realicen. Esto ocasionó confrontaciones con la policía, dejando un saldo de dos muertos y un centenar de heridos. Después de estos enfrentamientos los Constituyentes del MAS y la misma policía tuvieron que escapar de Sucre.

indígenas que marchaban hacia Santa Cruz y la población de esa ciudad que se proponía no dejarlos ingresar. Afortunadamente, los sectores sociales afines al Gobierno decidieron levantar el cerco a Santa Cruz el 24 de septiembre, evitando de esta manera un derramamiento de sangre que hubiera sido aún mayor que el de Pando.

A la oposición no le quedó más que aceptar que se lleve adelante un nuevo referéndum sobre un flamante texto constitucional. Flamante ya que un grupo muy reducido de personas pertenecientes al MAS y a los partidos de la oposición se dieron a la tarea de modificar casi 300 artículos de los 400 que contenía la propuesta de la llamada Constitución del MAS, que como dijimos anteriormente fue aprobada en Oruro. Estas modificaciones ya no volvieron a manos de los constituyentes (únicos, según la ley, con capacidad de modificar la CPE) sino que fueron ratificadas por el Congreso que en los hechos se convirtió en un Congreso Constituyente.

En enero de este año la nueva CPE fue aprobada en un referéndum por más del 61% de la población como muestra el cuadro n° 1. Sin embargo fue rechazada por la mayoría de los pobladores de la “media luna”, lo que muestra que la oposición aunque debilitada mantiene un caudal importante de votantes.

Para cerrar este punto cabe notar que el fuerte de la oposición, que sin duda se encuentra en Santa Cruz, ha sido afectado a principios de este año por el caso del “descubrimiento” de un grupo terrorista liderado por Eduardo Rózsa. Un caso todavía oscuro, puesto que las investigaciones están en curso. Pero “independientemente de si se trató de un grupo secesionista que buscaba dividir el país, como lo señala el gobierno, o de un anzuelo destinado a hacer tropezar y contaminar a los dirigentes opositores de Santa Cruz, como desde aquí varias voces plantean (¿acaso pudo ser ambas cosas?), el efecto Rózsa fue desastroso para el polo que tenía su epicentro en Santa Cruz” (Pulso del 1ero al 7 de noviembre del 2009).

CONCLUSIONES

Evo Morales accede al gobierno en momentos que los partidos políticos tradicionales están en franca declinación y cuando el modelo neoliberal está en crisis. El presidente Morales logra afianzarse en el poder

continuando sus críticas contra los partidos y planteando alternativas al neoliberalismo. Su gobierno presenta luces y sombras. Luces que tienen que ver principalmente con las nacionalizaciones, con un renovado intervencionismo del Estado, con las políticas sociales implementadas y con los avances de los pueblos indígenas. En cuanto a las sombras, se relacionan principalmente con la inoperancia de los ministerios y empresas públicas, con el desmantelamiento de ciertas instituciones (como por ejemplo el aparato judicial, habiendo ocasionado la renuncia de todos los miembros del tribunal constitucional y de otras reparticiones del poder judicial), y con el manejo arbitrario y a veces oscuro del poder, como en el caso de Pando y del terrorismo de Rózsa.

Las luces son amplificadas por un aparato de publicidad impresionante con el que cuenta el Gobierno. A su disposición están los medios oficiales del Estado y una red importante de radios comunitarias, populares e indígenas. Los fondos de los que dispone el Gobierno para publicar las obras y actuaciones de Evo Morales parecen no tener límites. Las sombras son minimizadas y cuando la oposición tiene posibilidades de sacar provecho de algún error del gobierno, su capacidad de convencimiento es contrarrestada por el aparato comunicacional del gobierno que es de una eficacia impresionante, sin parangón en la historia del país.

Con seguridad la consolidación del poder de Evo Morales pasa por un manejo a su favor de los medios de comunicación, pero también por la capacidad que tiene para cambiar de posición y si necesario convertirse en el abanderado de causas a las que se oponía, como es el caso de las autonomías departamentales.

Y ahora que se acercan las elecciones, el presidente Morales está tratando de darse una imagen más conciliadora y cercana de las clases medias e incluso de los sectores empresariales. Está presentando un programa menos confrontacional y más al estilo de los partidos centristas, que seguían las propuestas desarrollistas de la CEPAL de los años 70. ¿Será que esta reconversión será permanente y que el nuevo periodo de Gobierno de Evo Morales se desarrollara en tranquilidad? Sólo el tiempo lo dirá.

SIGLAS

AC: Asamblea Constituyente

CEDLA: Centro de Estudios Laborales y Agrarios

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CPE: Constitución Política del Estado

EMAPA: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos

MAS: Movimiento al Socialismo

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

PODEMOS: Poder Democrático y Social

UN: Unidad Nacional

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Luis y Juan Luis ESPADA (2009). *La Renta de Hidrocarburos en las Finanzas Prefecturales (1997-2007). Estadísticas Fiscales.*

La Paz: CEDLA (Serie Transparencia Fiscal), Julio de 2009.

Cf. <http://www.cedla.org/system/files/TENDENCIAS%20Dossier_pdf.pdf>.

Azogue.net (2006). “Morales recibió la energía de las deidades como máximo jefe indígena”. <<http://www.azogue.net/NOTI2006/internacional/Bolivia/Evo.php>>.

CEDLA (2005). “Economía Boliviana. Evaluación y tendencias”. Presentación en power point, <http://www.cedla.org/pub/lista_especif.php?tipo_pubfree=10>.

Corte Nacional Electoral (varios años). *Resultados electorales*, <<http://www.cne.org.bo>>.

DE LA FUENTE, Manuel (2009). “Bolivia. ¿Inicio de una nueva institucionalidad o retorno de los conflictos sociales?” en Carlos SANTANDER, *Los desafíos de la democracia y elecciones en América Latina.* Lima: Ara Editores.

- Econoticiasbolivia (2007). *El Decreto de nacionalización de Vinto*. Cf. <<http://www.econoticiasbolivia.com/documentos/notadeldia/minelucha30.html>>.
- Econoticiasbolivia (2009). “Cada hora hay 15 nuevos pobres en Bolivia”. Cf. <<http://www.econoticiasbolivia.com/documentos/notadeldia/pobres15.html>>.
- Jornada (2008). “Nacionaliza Bolivia la telefónica Entel y recupera control de los hidrocarburos”. Cf. <<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/02/index.php?section=economia&article=022n1eco>>.
- LACROIX, Laurent (2010). “De la descentralización participativa a la nueva Constitución Política del Estado. Etnicización de las relaciones sociales y políticas en Bolivia”. En: Manuel de la Fuente (ed.), *Descentralización, derechos humanos y ciudadanía*. Cochabamba: CESU-UMSS, NCCR North-South, IHEID, Plural.
- LANDA, Fernando (2003). *Pobreza y distribución del ingreso en Bolivia. Entre 1999 y 2002*. La Paz: UDAPE. Cf. <<http://www.udape.gov.bo>>.
- Nueva Economía (2004). *Once años. Once indicadores*. Separata aniversario de los once años de la revista Nueva Economía, La Paz.
- MARINKOVIC, Vesna (2009). *Memoria de un conflicto urbano: el dilema autonómico y la prensa en la crisis del 11 de enero de 2007*. Santa Cruz: El País.
- TOKARSKY, Irene (2005). “La EBRP como instrumento de lucha contra la pobreza”. En *¿Fin de la deuda o deuda sin fin? Un análisis de la iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia*. La Paz: Fundación Jubileo, pp. 48 a 59.
- UNASUR (2008). *Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia*. Cf. <http://www.observatorioddhh.org/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=65>.
- VV.AA. (2004 a). *Artículo Primero*, Revista de Debate Social y Jurídico, CEJIS, Santa Cruz, Año VIII, n° 16, Abril.
- VV.AA. (2004 b). *Decursos*, Revista de Ciencias Sociales, CESU-UMSS, Cochabamba, Año VI, n° 11, Mayo.

VV.AA. (2004 c). *Opiniones y Análisis*, FUNDEMOS, La Paz, No. 71, octubre.

ZUAZO, Moira (2006). “¿Ueste los mestizos. Dialogo con tres estudios sobre mestizaje y condición indígena en Bolivia”. En *Tinkazos*, La Paz, año 9, n° 21, pág. 63 a 72.

Sesión nº 3

**El desafío de la gestión
de los bienes públicos:**

**El caso de la tierra (representaciones,
propiedad, acceso y uso)**

Presentación de la tercera sesión

LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

La tercera sesión nos permite confrontar los análisis de las dos primeras sesiones con el estudio de un caso concreto: el de la gestión de los bienes comunes, específicamente el caso de la tierra. Se trata de un tema en el que se encuentran ejemplos de los diferentes tipos de legitimidad, desde la moderna noción de propiedad privada hasta la idea más tradicional de una tierra que pertenece a la comunidad.

Los debates de fondo se concentran sobre la concepción de la propiedad, y sobre sus consecuencias prácticas en términos de acceso y de uso. Varios regímenes de propiedad, cada uno objeto de legitimaciones específicas, se encuentran potencialmente en conflicto: por ejemplo la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad colectiva.

El interés aquí no radica tanto en el régimen de propiedad en sí mismo como en las fuentes de legitimidad y los sistemas normativos a los cuales se refieren los distintos actores, con el fin de acceder a un recurso (el agua, los bosques, los hidrocarburos, etc.). Los diferentes actores tienen efectivamente estrategias de producción de legitimidad propias, a veces divergentes, lo que produce tensiones y agudiza los conflictos históricos existentes.

Además, la tierra cobra un valor fuertemente simbólico en los países andinos, comenzando por su deificación incaica a través de la *Pacha Mama*, o “Madre Tierra”. Por lo tanto, las representaciones y los imaginarios ligados a la tierra juegan un papel por lo menos tan importante como los factores económicos y sociopolíticos, y no se puede considerar por separado la cuestión de la propiedad, del acceso y del uso de las tierras, y la cuestión de las representaciones socioculturales que determinan la relación a ellas.

LOS APORTES DEL DEBATE

Se pudo observar en el debate la importancia del tema de la tierra tanto en la actualidad política y económica de los países considerados, como en la problemática general de la legitimidad del poder. Resaltó asimismo de lo que se dijo y de los artículos que se presentan aquí que

la tierra se encuentra en el meollo de la lucha por el poder y por el reconocimiento de fuentes marginadas de legitimidad. Es por lo tanto un ejemplo de la diversidad de actores que se enfrentan, compiten y, en el mejor de los casos, se conciertan para lograr apropiarse recursos o conquistar espacios de poder.

La tensión que se había notado en las exposiciones anteriores, se hace aquí más concreta y aguda. Se trata de la competencia entre dinámicas locales y dinámicas globales en el uso y apropiación de la tierra. Dicha tensión parece tener un sesgo característico en la Región Andina, ya que suscitó la sorpresa del observador Senegalés que presencié los debates, Assane Mbaye (véase su artículo de conclusión). Según él, la gran diferencia entre las discusiones sobre legitimidad en África y en la Región Andina, es que en ésta, cuando se habla de legitimidad, no se habla de legitimar al Estado, sino de promover las dinámicas locales. En cuanto a la tierra, hay un enfrentamiento arduo entre la perspectiva local, especialmente la indígena, en la que el uso de la tierra es mesurado, adaptado a las necesidades, y la perspectiva global, dominada por la economía neoliberal que tiende a una explotación desgastadora y hasta destructiva de los recursos y, también, de los equilibrios locales. De ahí los enfrentamientos entre las lógicas autóctonas y las políticas nacionales o internacionales.

LOS TEMAS DEL DEBATE

En primer lugar, Antonio Gaybor, ingeniero agrónomo y presidente del Consorcio CAMAREN, aborda el problema desde el punto de vista de la desigualdad en el acceso a los recursos, asociando los casos de la tierra y del agua. Muestra asimismo cómo una lógica neoliberal manejada de manera indiscriminada conduce a deshacer las estructuras sociales y de producción que mantenían, en la continuidad de las reformas agrarias, un equilibrio en el uso de los recursos. También muestra cómo esta lógica produce más desigualdad, por lo tanto más conflictividad, y por ende agudiza los problemas de legitimidad del poder.

Luego Carlos Soria, abogado peruano y miembro del Instituto del Bien Común (Lima), analiza el ejemplo de la confrontación entre los indígenas y el Estado peruano en la lucha por la apropiación de recursos. Se lee aquí el deterioro de la relación entre fuentes de legitimación

distintas, el fracaso de la negociación entre los actores y, como consecuencia, la violencia de los bandos opuestos tanto en los actos (resistencia agresiva de los indígenas) como en las palabras (retórica degradante del poder ejecutivo). El tema de las representaciones socioculturales adquiere aquí un papel fundamental, ya que materializa una frontera interna en la nación, que se vuelve uno de los mayores obstáculos para la legitimidad del poder en el Perú.

ENTRANDO EN EL DEBATE

Jamil Alca, antropólogo peruano especialista de la Amazonía, abarca el tema de la tierra con especial amplitud en su artículo de introducción al debate. No solo expone claramente los principales factores de formación de nudos de conflicto y de espacios de negociación, sino que analiza, a partir de lo dicho y de su propia experiencia, cinco desafíos y propuestas para la gestión de los recursos naturales en la Región Andina y Amazónica. Esta perspectiva a la vez crítica y optimista nos permite entrar en el debate con las herramientas fundamentales para la comprensión y también con algunas perspectivas para la acción.

Introducción al debate

LOS NUEVOS ESCENARIOS REGIONALES EN LA COMPETENCIA POR EL ACCESO A RECURSOS LA CREACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y DE NUEVAS LEGITIMIDADES EN AMÉRICA ANDINA

JAMIL ALCA CASTILLO¹⁹²

En América Andina la competencia por el acceso y uso de recursos naturales recrea nuevas institucionalidades y legitimidades que muestran escenarios complejos y de incertidumbre. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que forman parte de esta región, son la expresión de un proceso de fragmentación agudizado por la política de sus gobernantes. Además, a niveles nacionales se hacen evidentes los conflictos por la concentración de recursos, donde el sector rural resulta siempre perjudicado. Se generan condiciones para que predomine el mercado donde resaltan valores, en cuanto a los recursos, muy distintos de los de las poblaciones locales y principalmente indígenas, situación que agudiza la alteridad. En estas condiciones, las complejidades económicas, políticas, sociales, culturales y simbólicas ponen de manifiesto los desafíos a los que deben hacer frente los países andinos, entre ellos por ejemplo los procesos de inclusión, la gobernanza intercultural, la integración del desarrollo económico al bienestar social y ambiental, el aprendizaje de los conflictos y la afirmación de los movimientos sociales locales, entre otros.

192. Antropólogo. Máster en Gestión Ambiental y Desarrollo. Candidato a Doctorado IHEID Ginebra - Suiza. Asistente NCCR North-South. Russell E. Train Fellowship, Education for Nature Program EFN - WWF. Investigador Adscrito del Instituto de Investigación Universidad y Región - Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco - Perú. Investigador Asociado del Instituto Latinoamericano de Investigación (ILAI). Consultor socioambiental.

INTRODUCCIÓN

Es evidente la riqueza y variedad de recursos naturales que posee América Latina y de manera particular aquella que posee la región andina integrada por países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo, a pesar de la riqueza manifiesta, el subdesarrollo, así como el incremento de la pobreza, el deterioro del medio ambiente y el incremento de los conflictos sociales cada vez más son predominantes, aduciéndose, principalmente, la ineficiencia y hasta inexistencia de estrategias de distribución equitativa de beneficios por la extracción de estos recursos.

Entre tantos problemas, surge fundamentalmente la preocupación sobre quiénes y por qué tienen derechos de acceso a los recursos naturales, y sobre cuáles son las mejores formas de gestión de estos recursos, y por otro lado promover que los perjuicios sociales y ambientales sean mínimos. Más aún, en realidades donde predomina una diversidad de actores, cada uno con diferentes medios para defender y legitimar su acceso a estos recursos, con intereses opuestos y particularidades sociales y culturales, ante el desafío que representa la gestión de los bienes públicos.

Este escenario se presenta en un contexto de globalización donde se ejercen diferentes presiones económicas y políticas para que economías menores se alineen y se sometan ante el incremento de las economías hegemónicas como Estados Unidos, Europa, China o India. Por otro lado, de manera contradictoria y preocupante en el último año se han vivido desbalances en la economía mundial y procesos de crisis financiera que ha puesto en alerta el sistema económico, todo esto agravado por una creciente crisis energética y los graves efectos del cambio climático que dirigen la preocupación general hacia una gestión sostenible de los recursos naturales.

El presente artículo tiene como objetivo mostrar diferentes procesos, problemas, limitaciones y potencialidades del acceso a los recursos naturales, y las formas de exclusión y legitimación de los diferentes actores en los ámbitos políticos, económicos, sociales y simbólicos a partir de los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, y que expresan las diferentes formas de gobernanza, a diferentes niveles, que se dan en estos países.

LA APROXIMACIÓN GENERAL SOBRE LOS BIENES COMUNES Y LA LEGITIMIDAD

El análisis sobre los temas de biodiversidad y mercado deben basarse en un marco conceptual que considera dos factores importantes: *El régimen de acceso, tenencia y propiedad sobre los recursos naturales; y la gestión sostenible en el uso de estos mismos recursos* (Benavides y Smith, 2000), lo que permitiría legitimar la acción y derecho de los actores sobre los recursos naturales o culturales.

El régimen de acceso, tenencia y propiedad considera precisamente los sistemas de derechos de propiedad, donde se definen según Benavides y Smith (2000) los siguientes: i) Los recursos naturales y culturales comunes privados, como aquellos que son compartidos por un grupo de personas que crean instituciones (normas y mecanismos) para administrarlos y manejarlos, excluyendo a otros, pueden o no ser reconocidas por ley, aquí se pueden considerar comunidades campesinas o nativas. ii) Los recursos naturales y culturales comunes públicos, constituyen el patrimonio que pertenece a todos los ciudadanos y es administrado directamente por los gobiernos centrales, los municipales o por algún ente público. Por lo general las reglas y normas para su administración son establecidas por procesos legislativos y son de acceso público. Aquí se encuentran las áreas protegidas, los bosques y bienes de valor histórico y cultural. iii) Los recursos naturales y culturales individuales privados, pertenecen y/o son gestionados por individuos o empresas privadas. Reglamentadas por ley, son de acceso y beneficio individual. iv) Los recursos naturales y culturales individuales públicos, son los que pertenecen al Estado, a las municipalidades o a algún otro ente público y cuyos derechos de acceso y explotación hayan sido cedidos a terceros (empresas mineras, petroleras, madereras, otras). Normalmente la concesión de recursos públicos a terceros se hace bajo un régimen de normas establecidas por el Estado o por el ente público en la cual éstos mantienen la propiedad.

Estos cuatro sistemas para acceder y gestionar los recursos, se oponen a situaciones de acceso abierto en las que no existen derechos definidos o arreglos institucionalizados que controlen el acceso y uso del recurso (Benavides y Smith, 2000). El acceso abierto también se da en los casos en los que están definidos los derechos y las reglas de acceso

a los recursos, pero que no se respetan, en este caso, se actúa como si fuesen recursos de acceso abierto.

Por otro lado, la gestión sostenible se refiere a que los diferentes actores “desarrollan estrategias y normas para el acceso y uso de los recursos en una forma viable a largo plazo” (Idem), considerando las ventajas culturales de la gestión de la biodiversidad (a partir de vínculos sociales y mecanismos institucionalizados) y las rupturas que pueden generarse cuando priman determinados intereses económicos o políticos.

HISTORIAS PARALELAS, REIVINDICACIONES NACIONALES Y FRAGMENTACIÓN ANDINA

Bolivia, Ecuador y Perú comparten una historia en común, han sido parte del antiguo Tahuantinsuyo, expuestos a la presión colonial española, han tenido inicios republicanos paralelos, reformas políticas contemporáneas, reformas agrarias, fraccionamiento político y social, políticas de ajuste estructural, cambios en la estructura constitucional, una relativa emergencia indígena, entre otros factores. A pesar de ser parte de un continuo geográfico, los Andes Americanos, y un continuo cultural, donde los límites son más políticos, cada uno viene priorizando, por intereses diversos pero principalmente políticos, variadas estrategias que legitiman sus acciones frente a sus recursos naturales, y que muestran las relaciones que se establecen a nivel nacional (interno), cuya composición mestiza e indígena es importante, y entre los locales frente a la expectativa internacional.

Así la América Andina estaría fraccionada. Bolivia y Ecuador, bajo los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa respectivamente, de cierta tendencia socialista, responderían a una facción que promueve el control nacional de los recursos naturales.¹⁹³ Por otro lado, Perú bajo un régimen social demócrata en el papel, gobernado por Alan García, sería fuertemente influenciado por los lineamientos neoliberales, sometidos a las exigencias del mercado e influencia americana, y cuya prioridad ha sido abrir al mercado internacional el acceso a los recursos naturales¹⁹⁴

193. Junto a Venezuela representarían un frente económico y político fuerte en oposición al sistema neoliberal vigente.

194. Junto a Colombia representarían la segunda facción en la América Andina.

siendo una muestra de ello la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en el que no se establecen los mecanismos de control necesarios sobre los recursos naturales del territorio peruano y donde, peor aún, “se ha autorizado la parcelación de comunidades nativas a solicitud de un número minoritario de sus miembros”.¹⁹⁵

Muestras de ello son, en esencia, las constituciones políticas que regulan estos países. Bolivia y Ecuador reformularon en el último año sus constituciones, donde resaltan la capacidad y autonomía que tienen estos estados sobre los recursos naturales y el bien común, así como han dado prioridad al ‘vivir bien’, al respeto a las culturas locales y se manifiesta un predominante nacionalismo. Por otro lado, en Perú rige la constitución política de 1993¹⁹⁶ que flexibiliza el acceso a los recursos naturales, bajo enfoque liberal afecta la propiedad colectiva de la tierra.

Así, se marca claramente la fragmentación política y económica en la región andina, reforzada por eventuales tensiones entre líderes de estos países y el predominante olvido y marginación de las poblaciones locales. En este contexto, la debilidad estatal, frente al acceso y gestión de los recursos naturales, se agudiza, pues su rol generalmente es ambiguo y choca con una población predominantemente informal.

EL DESARROLLO DESIGUAL EN EL SECTOR RURAL.

LA COMPETENCIA POR LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y EL AGUA

Hasta los noventa, Ecuador tuvo un crecimiento económico sostenido, donde se dio la posibilidad de poner en evidencia el tema etnocultural, sin embargo el tema de la tierra no fue parte de la agenda indígena, perdiendo fuerza y dando facilidades para la incursión y predominancia del modelo neoliberal. Eso trajo como consecuencia la implementación de modelos externos para generar el desarrollo agrícola rural.

La visión externa sobre el problema agrario en Ecuador y la prioridad sobre el ‘agro-business’¹⁹⁷ ha generado un desarrollo desigual en el sector rural, donde se ha dejado de lado a la organización campesina, concentrando la tierra y el agua en pocas manos capitalistas, reforzado

195. Véase el artículo de Carlos Soria en esta sección.

196. Elaborada y promulgada en el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, 2000-2001).

197. Ver el artículo de Antonio Gaybor en esta sección.

por la incidencia política que ha favorecido estos procesos. Así el gran capital promueve la agroexportación bajo riego privado (productos como el banano, la piña, papaya, melón, caña de azúcar, palma africana, arroz), mientras que en menor escala, aunque de mayor repercusión por el alto grado de afectación a la mayoría de la población ecuatoriana, la agricultura destinada a la seguridad alimentaria.

En estas condiciones según Gaybor (2009) se plantea la necesidad de i) replantear el acceso y propiedad de la tierra y el agua, ii) caracterizar a los actores sociales actuales y definir sus responsabilidades como elemento básico de la gobernabilidad, iii) valorar y reivindicar los derechos de poblaciones locales e indígenas sobre el acceso a tierra y agua, iv) reformular bajo un enfoque holístico el acceso y gestión de los recursos (ambiental, económico, social y cultural).

Por otro lado, Bolivia no ha sido ajena a estos procesos. La ‘guerra del agua’ (2000) y la ‘guerra del gas’ (2003) han sido las manifestaciones de protesta y reivindicación de las poblaciones locales en defensa del acceso a recursos y sus territorios ante la oleada de privatizaciones. Más adelante, en el 2006 con la llegada a la presidencia del dirigente indígena Evo Morales, se han dado ciertos vuelcos en la estrategia nacionalista, que ha considerado principalmente el incremento de impuestos sobre la explotación de recursos.¹⁹⁸ Sin embargo, la concentración de tierras aún es evidente y la riqueza y producción intensiva de departamentos del oriente, como Santa Cruz, genera la persistencia de la idea de la autonomía. En estas condiciones, aún la reivindicación indígena es intermitente y no ha logrado consolidarse, siendo evidente la fragmentación en la nación boliviana.¹⁹⁹

198. Por ejemplo el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) parte del régimen impositivo hidrocarburífero boliviano.

199. “ La idea de nación se presenta a menudo, justamente, en forma de un par de oposiciones. Numerosas variantes de esta imagen se encuentran en las ciencias políticas y sociales. Así, se ha podido distinguir la concepción llamada francesa, que, de acuerdo a una fórmula famosa de Ernest Renan, hace de la nación un ‘plebiscito de cada día’ y la concepción llamada alemana, que insiste en su identidad histórica y cultural y en la pertenencia orgánica de cada uno de sus miembros al mismo pueblo. También se ha podido hablar de una idea moderna de la nación, cívica y territorial, basada en proyectos de desarrollo económico o de apertura política, en el polo opuesto de una idea étnica, a veces hostil hacia el mundo moderno, la ciudad y la industria ” (Wieviorka, 2002).

LA LÓGICA DEL MERCADO Y EL PERRO DEL HORTELANO. DIÁLOGO DE SORDOS Y CONFLICTOS SOCIALES RECURRENTES

Abril de 2009, en Perú, marcó uno de los episodios más violentos en la relación entre el gobierno y la población indígena. El conflicto de Bagua puso en evidencia varios problemas de orden estructural en la visión sobre lo rural, el desarrollo amazónico, la exclusión de la población local y principalmente de la población indígena en la elaboración de políticas, entre otros. A la oposición de la población indígena y local se ha denominado el ‘síndrome del perro del hortelano’.²⁰⁰

El ordenamiento territorial y la gestión de recursos representan un ámbito de poder. Aquí es fundamental reconocer la posición y visión de las poblaciones locales afectadas, sin embargo, la tendencia, en el caso peruano, ha sido la exclusión. Leyes que afectan los territorios de las poblaciones indígenas, el acceso a recursos para la gente local, los que no han sido parte de procesos de consulta, han generado diversas tensiones en el territorio peruano (ley de la selva, ley forestal, ley de aguas, entre otras) y que por el contrario favorece desmedidamente a la inversión externa. Esta situación muestra las diferencias entre lo que supone por un lado la legalidad y, por el otro, la legitimidad. Vemos así que la imposición de la legalidad (dada por ley estatal) no es efectiva porque no es legítima en los niveles locales: no es respetada, ni siquiera implementada en zonas donde la población ha sido excluida del proceso de formulación de la ley o no ha sido consultada para implementarla, por ejemplo, determinado proceso de extracción de recursos.

La propiedad y la gestión de los recursos en la Amazonía peruana es compleja. Así se reconocen predios privados, territorios comunales, concesiones y permisos para explotación de recursos, áreas naturales protegidas, áreas de conservación regional, áreas de conservación privadas y bosques de protección estatales. La debilidad institucional se manifiesta en la superposición de éstas y en la poca eficiencia estatal para regular con efectividad la gestión de los recursos, donde las

200. Alan García, Presidente de la República del Perú, publicó dos artículos de prensa en el diario El Comercio, en el 2007 (“El síndrome del perro del hortelano”, 28 de octubre de 2007, y “Receta para acabar con el perro del hortelano”, 25 de noviembre de 2007), acusando a los que se oponían a los proyectos de leyes sobre las tierras amazónicas de padecer el “síndrome del perro del hortelano”, es decir “aquellos que no comen ni dejan comer”.

actividades más rentables como la extracción de hidrocarburos, minerales o forestales son las que predominan, así como la actividad informal sobre los bosques.

El mito del gran vacío amazónico (Smith, 1983) ha sido el eje de dos estrategias sustanciales y contraproducentes: la ocupación de este espacio vacío y su ‘desarrollo’. En consecuencia, se ha promovido la migración andina, principalmente por escasez de tierras, a la Amazonía, la construcción de carreteras, se han implementado leyes bajo el fundamento del desarrollar esta zona, de igual forma se han implementado estrategias de integración vial internacional, megaproyectos, entre otros, que han generado y van a generar graves impactos ambientales y sociales.

La visión de desarrollo, concepto sobreutilizado, que predomina es la sustentada en lo económico. En este contexto “uno de los desafíos que enfrenta la gestión sostenible de los bienes comunes, como en el caso de la tierra y los bosques, es la oposición al nivel de las representaciones entre las dicotomías urbano/rural; inversionista/pequeño productor; moderno/pre-moderno, rentable/ocioso, entre otras, que caracterizan el debate tanto a nivel regional como nacional y que se manifiesta en el discurso y práctica de los actores públicos y privados como el gobierno central y algunos medios de prensa” (Soria, 2009).

De esta forma, es marcada la exclusión de las poblaciones locales, principalmente indígenas, aunada a una promoción de la privatización de los bienes públicos sin considerar las visiones diferentes de los actores sobre estos espacios. Esto genera tensiones y, en consecuencia, se desarrolla un Estado cada vez más ineficiente. Por otro lado, a nivel local y de las comunidades indígenas se tienen muchas cosas pendientes. Por ejemplo el movimiento social indígena aún no propone y actúa de manera integral, y no se consolida como un actor fundamental en el bienestar social, económico y ambiental de la Amazonía peruana, lo que debería considerarse en la agenda nacional.

LOS DESAFÍOS EN EL DEBATE Y LA PROPUESTA SOBRE EL ACCESO Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS

En esta oportunidad, a partir de las experiencias expuestas, se propone cinco avenidas y desafíos sobre la legitimidad del poder, el acceso y la gestión de los recursos naturales.

i) Inclusión de actores locales e indígenas en la elaboración de normas de acceso a recursos naturales

Aunque se muestre una emergente participación de la población local e indígena en la elaboración de normas en Bolivia y Ecuador, aún queda pendiente el trabajo sobre la integración de diferentes actores y realidades locales en la elaboración de estas normas que posibiliten el acceso y uso de los recursos naturales y principalmente de la tierra y el agua. Es un tema fundamental a integrar, especialmente, en Perú.

Esta regulación jurídica y la inclusión social son fundamentales en América Andina, pues en la situación en la que se encuentra favorece la inversión externa, mientras que, por otro lado, se dirige, peligrosamente, la mano de obra local hacia la informalidad.

Integrar a la normatividad legal las visiones de los diferentes actores sobre los espacios andinos y amazónicos dotaría de legitimidad la implementación de éstas, además que permitiría la inclusión de dimensiones sociales y culturales particulares, como también reconocer los diferentes servicios ambientales que cumplen los recursos naturales y el medio. El objetivo no es sólo promover normas integradoras, sino trabajar en la implementación adecuada de éstas, lo que mediría en esencia la efectividad de las regulaciones (Hufty, 2007).

ii) Gobernanza multicultural

Los casos muestran la diversidad cultural existente en los países andinos. Esta diversidad, más que una ventaja, viene representando un obstáculo en la gestión de los bienes comunes y los recursos naturales. Varios actores, con diversos intereses y visiones diferentes sobre un espacio, un recurso natural o cultural, compiten por el acceso y no cooperan ni coordinan, estableciéndose así relaciones tensas y conflictivas.

En estas condiciones, la gobernanza multicultural representaría la capacidad de reconocer e integrar los diferentes modos de toma de decisiones y grados de autoridad de los diferentes grupos sociales dispersos en la América Andina.

Estos sistemas de decisiones se expresan y basan no sólo en las normas formales, sino también en sistemas normativos consuetudinarios sobre el acceso a recursos naturales y las concepciones de espacio,

territorio y territorialidad, entre otros factores. Este conjunto de normas de diversa índole representarían elementos de articulación entre los actores y poderes. Los procesos de descentralización, por ejemplo, ayudarían a articular las diferentes formas de gobernanza local en estos países.

De esta forma, se hace evidente el desarrollo de escenarios complejos y de diferentes grados de incertidumbre en relación al acceso y gestión de estos recursos. Más aún teniendo presente que la realidad muestra que los actores sociales desarrollan o están frente a una amplia gama de instituciones en relación al manejo de recursos naturales, lo que permite a la gente tener diferentes opciones para recurrir a instituciones sociales y políticas a fin de obtener o defender el acceso al mismo recurso (Berry, 1993; Leach, 1994; Li, 1996 en Mehta *et alii*, 2002).

iii) Nociones integrales de desarrollo sustentable

Se viene dando prioridad a las actividades extractivas mineras, hidrocarbúricas y forestales por su contribución a los PBI en los diferentes países, sin embargo, los pasivos ambientales y sociales son asumidos por una población pobre y enajenada de sus recursos.

¿Cómo integrar el desarrollo económico al bienestar social y ambiental? Es la interrogante que surge cuando se ve la predominancia de lo económico sobre lo demás. De manera explícita, el concepto del 'buen vivir' se ha reconocido en las constituciones políticas de Bolivia y Ecuador.

Esta alusión y argumentación del 'buen vivir' brinda elementos para la caracterización del bienestar económico, social y ambiental. La integración de estas tres dimensiones debería ser fundamental en la toma de decisiones sobre la extracción de los recursos naturales y evitar los contrasentidos de, por ejemplo, quienes tienen la mayor cantidad de tierra, que son las comunidades campesinas y amazónicas, sean las más pobres de América Andina.

iv) Resolución de conflictos socioambientales y aprendizaje

La tendencia de los conflictos socioambientales ha sido conducida por la competencia y las oposiciones permanentes entre grupos que esperaban alcanzar diferentes recursos escasos, en la que se han expresado valores incompatibles, así como relaciones, intereses y acciones contradictorias.

Sin embargo, los nuevos escenarios en América Andina muestran que los conflictos tienen como elemento un factor emergente que es el de la 'abundancia'. La extracción de recursos naturales, por el incremento de los centros de extracción, el incremento de los precios en el mercado internacional y una mayor recaudación impositiva (impuestos, canon y otros), reporta mayores beneficios económicos para los países. Bajo estas condiciones, las tensiones se centran en el aprovechamiento y distribución de estos beneficios, cada actor pretende un pedazo mayor de la torta a raíz del crecimiento macroeconómico que se ha venido experimentando en los últimos años.

En este nuevo contexto los conflictos socioambientales son inherentes a los ámbitos sociales y culturales, los que deben ofrecer una oportunidad para el aprendizaje sobre las tendencias, comportamientos, relaciones y estructuras que se establecen de manera normativa, política, económica, cultural o de facto entre los diferentes actores, y que además son procesos inciertos y cambiantes cuya transformación es permanente a lo que se debe estar atentos.

v) Movimiento social indígena

La población más excluida y perjudicada ha sido, predominantemente, la indígena que es muchas veces enajenada de sus territorios y recursos. En las últimas décadas, con mucho esfuerzo, se ha venido dando una serie de reivindicaciones y normas internacionales que protegen sus derechos, como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, que han tenido gran repercusión a niveles nacionales, teniendo en consideración que estos pueblos tienen diferentes grados de integración al mundo occidental. Sin embargo, son vistos aún como un obstáculo, como muestra el caso peruano, por representar más un argumento cultural y no sostener propuestas económicas y de desarrollo acordes con los modelos económicos predominantes.

En este sentido, es importante institucionalizar una agenda indígena que sea integral y consecuente. Se ha dado, muchas veces, que la reivindicación indígena ha priorizado el nivel político y se ha alejado también de la demanda social y económica de sus bases. En consecuencia, reformular una estrategia indígena que integre lo ambiental, social y económico será fundamental para el respeto de su territorio y sus

derechos. Esta propuesta integral de desarrollo sustentable debe reforzar el movimiento social indígena, lo que es aún una tarea pendiente que permitiría legitimar su presencia nacional en los diferentes países de América Andina.

BIBLIOGRAFÍA

- BENAVIDES, M. y SMITH, R. Ch. (2000). “El bien común y la gestión sostenible de la biodiversidad amazónica: La geomática aplicada a los territorios indígenas”. En: *Perú: El problema agrario en Debate*. SEPIA VIII, pp. 545 – 577.
- HUFTY, M. (2007). “Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza”. Manuscrito. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo – IUED.
- MEHTA, L.; LEACH, M.; NEWELL, P.; SCOONES, I.; SIVARAMAKRISHNAN, K.; y WAY, S-A (2002). “Explorando conocimientos sobre instituciones e incertidumbre: nuevas direcciones en el manejo de recursos naturales”. En: R. Ch. Smith y D. Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP, Instituto del Bien Común (Estudios de la Sociedad Rural, 21).
- SMITH, R. Ch. (1983). *Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico*. Lima: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), pp. 9-107.
- WIEVIORKA, M. (2002). *El racismo, una introducción*. La Paz: Plural editores.

Tierra y Legitimidad en Ecuador

ANTONIO GAYBOR SECAIRA²⁰¹

El documento da cuenta de tres aspectos relacionados con la tierra y la legitimidad en Ecuador y América Latina. Primero, muestra que la tierra es un tema que ha preocupado a la humanidad por siglos y que en América Latina adquiere enorme importancia en el siglo XX, dándose procesos de reforma agraria en la mayor parte de los países. Sin embargo, con el advenimiento del neoliberalismo, el tema de la tierra ya no es tocado, más bien, se produce una desinstitucionalización del sector público y una liberalización de los mercados, apertura comercial y desestructuración de las organizaciones sociales, que garantiza el status quo. Segundo, la concentración de la tierra y el agua es una característica de América Latina de la que no escapa Ecuador. El documento revela la concentración del agua y la tierra en pocas manos. En las tres últimas décadas en el Ecuador presenciamos dos fenómenos que avanzan de manera simultánea: la intensificación del uso del agua para la agricultura y la masificación de la producción bajo riego en la agricultura empresarial, principalmente orientada a la exportación, mientras que la agricultura campesina y la producción orientada al consumo interno tiene un acceso marginal. Tercero, los dos fenómenos anteriormente señalados conducen a un desarrollo desigual en el campo.

LA TIERRA, UN TEMA CONTROVERTIDO

Pocos temas en el campo de las ciencias sociales y en las agendas políticas son tan controvertidos como los de la tierra, la propiedad y la legitimidad. Con la apropiación de la tierra aparecen los primeros signos de acaparamiento de los recursos y el sometimiento de la mayor parte de

201. Secretario ejecutivo del Consorcio CAMAREN (Capacitación en el manejo sostenible de los recursos naturales renovables). Coordinador del Foro de Recursos Hídricos. Presidente del Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE). Docente de la Universidad Central del Ecuador.

la sociedad hacia grupos pequeños. La confrontación social es producto de esta relación injusta entre de los que tienen y no tienen.

Desde el campo de la política pública hace como 26 siglos atrás, en el Medio Oriente, ya se comenzó hablar de procesos de redistribución de la tierra para enfrentar la inequidad y confrontación social. A inicios del siglo XX, en América Latina, aparecen las primeras reformas importantes para superar las relaciones precapitalistas de producción y redistribuir la tierra a los campesinos. En efecto, la revolución mexicana de 1910 surge como una respuesta a la explotación y al sometimiento de la inmensa masa campesina o por parte de la clase terrateniente.

Con el advenimiento de la revolución cubana de 1959 y la influencia de otros procesos de cambio dados en Europa y Asia, (particularmente en China) y con la agudización de las contradicciones entre los campesinos y la clase terrateniente, los procesos de reforma agraria se multiplican en América Latina en las décadas de los 60 y los 70 del siglo anterior.

A partir de los 80 con la crisis de la deuda externa y la imposición del modelo neoliberal, el tema de la tierra va a segundo plano. Los grupos de poder y los organismos multilaterales levantan la bandera de la seguridad sobre la propiedad de la tierra como un medio fundamental que garantice la inversión para el desarrollo de la gran empresa productora de bienes destinados al mercado externo y al consumo doméstico. Esta estrategia es parte de una propuesta más general que incluye la liberalización de los mercados, la desinstitucionalidad pública y la apertura comercial.

Las organizaciones sociales que se conforman durante el proceso de reforma agraria son mediatizadas. Aparecen nuevos movimientos sociales, entre ellos el resurgimiento del movimiento indígena con una agenda que privilegia los temas etnoculturales, ciertamente muy importantes, con los cuales ganan presencia, legitimidad y reconocimiento en la sociedad. Pero el tema de la tierra no tiene la misma fuerza que en décadas anteriores.

Los organismos multilaterales y los grupos de poder empujan otro tipo de políticas para el campo, entre ellos la ejecución de los proyectos de desarrollo rural integral (DRI), la articulación de los procesos

productivos, a través de los sistemas de cadenas. La política general más importante es la apertura comercial y la continuación de formas de producción convencionales.

La investigación académica y el movimiento intelectual se va funcionalizando y alineando a las corrientes dominantes del pensamiento neoliberal y post modernista.

En estas últimas tres décadas se impone una legalidad e institucionalidad para mantener la distribución inequitativa de la tierra y con esto la explotación a la inmensa masa de campesinos y trabajadores rurales. Pero a la vez muchos sectores levantan con fuerza la esperanza de transformar esta realidad.

Dentro de la política pública, el tema de la agricultura ha perdido importancia. Un indicador relevante al respecto constituye el egreso presupuestario del gobierno en esta materia. En efecto, en 1995, en el Ecuador se asignó \$246.5 millones para el desarrollo agropecuario, mientras que para el 2005 se bajó a \$101.3 millones, lo que significa que la participación del gasto con relación al PIB disminuyó del 1.2% al 0.31%.²⁰²

En los últimos cuatro años, el mundo atraviesa por una crisis generalizada, que cubre los ámbitos alimentarios, energéticos, financiero, climático y político-social. En este último resalta el tema de la legitimidad del poder. Vivimos una nueva coyuntura. El incremento de los precios de los productos alimenticios estratégicos han vuelto a concitar interés en la opinión pública y en los medios de comunicación. La inestabilidad de los precios también preocupa a los agricultores. La crisis alimentaria genera costos sociales muy importantes, especialmente a las poblaciones de los países que cuentan con menor disponibilidad de recursos naturales. El tema de la seguridad y la soberanía alimentaria se tornan en bandera de lucha de los pueblos. El asunto del acceso a alimentos no puede ser visto ni remotamente solo desde el lado de la oferta, ahora vuelve a plantearse como un tema ligado a la tierra y el agua.

LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y EL AGUA Y LA LEGITIMIDAD

La concentración de la tierra y el agua es una característica de América

202. Ministerio de Agricultura y Ganadería (2006).

Latina y especialmente de Ecuador. Después de los procesos tibios de reforma agraria, aparece una nueva reconcentración de la tierra en pocas manos y la microfundización de la pequeña parcela campesina.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ECUATORIANA 1954-2000

CIFRAS EN %

UPAS* (ha)	Número de fincas			Superficie		
	1954	1974	2000	1954	1974	2000
- 5	71.1	66.8	63.5	7.2	6.8	6.3
5-20	19.1	18.6	21.0	9.4	11.8	13.8
20-10	7.8	12.5	13.2	19.0	33.5	37.3
+ 100	2.0	2.1	2.3	64.4	47.9	42.6
Total	100	100	100	100	100	100

* Unidades de producción agropecuaria, en hectáreas

En el caso ecuatoriano se observa claramente que la tierra sigue concentrada en pocas manos. En efecto, el 2% de los predios acapara cerca del 43% de la superficie, mientras que las fincas menores de 5 hectáreas, que representan el 64% del total de UPA's solo cuentan con 6% del área. La superficie promedio de estas es del orden del 1.5 hectáreas, con la cual no es posible desarrollar procesos productivos que puedan generar suficiente empleo familiar, y un buen nivel de producción e ingresos para que los campesinos puedan vivir dignamente.

Es evidente que existe una alta correlación entre el acceso a la tierra y la pobreza, en el Ecuador aproximadamente los dos tercios de la población rural está en la pobreza y la desnutrición crónica cubre el 26% de la población rural, llegando al 40% en el caso de la población indígena.

Por otra parte se evidencia en América Latina una creciente preocupación del movimiento indígena y campesino, de organizaciones de izquierda e intelectuales, sobre la concentración del agua en pocas manos. El acaparamiento del agua estuvo ligado al acaparamiento de la tierra, a la conformación de la gran hacienda.

La reforma agraria que liquidó formas semif feudales de producción no afectó de forma sustancial la distribución inequitativa del agua. Las

haciendas continúan acaparando este recurso. En el Ecuador podemos hablar de un proceso descomunal de concentración del agua. Como ocurre en muchas otras partes del mundo, vivimos la era del “despojo del agua”.²⁰³ El capital se apropió de este elemento vital y le dejó al pueblo lo indispensable para que reproduzca la fuerza de trabajo necesaria para la mayor acumulación y concentración de capital. El discurso dominante y funcionalista ha pretendido mantener este tema profundamente oculto y velado.

El “despojo del agua” se da de dos maneras: una formalizada, es decir a través de concesiones entregadas por el Estado; y, otra mediante el uso del agua al margen de la Ley. Se trata de procesos de larga data que continúan en la actualidad e inclusive toman dimensiones gigantescas en ciertas provincias.

La concentración del agua en pocas manos es similar o mucho más profunda que la de la tierra. La población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios de agua, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente acceden al 13% del caudal, en tanto que el sector privado que representa el 1% de las unidades productivas agropecuarias, concentra el 67% del caudal.

Distribución del riego en el Ecuador*

Tipo de sistemas	Beneficiarios	Área	Caudal	l/s/Finca
	%	%	%	%
Privado	1	63	64	56,8
Comunal	86	22	13	0,2
Sistemas Públicos	12	16	23	2,2
Suman	100	100	100	1,2

* Estimación en base de autorizaciones de uso; la información no está completa, no están muchos sistemas de riego en todas las captaciones individuales. Fuente: Gaybor (2008).

En el Ecuador como en muchos países de América Latina, la frontera

203. Gaybor (2008).

agrícola se amplía significativamente y en términos generales los suelos aptos para hacer agricultura y ganadería ya están ocupados. Los suelos y la biodiversidad se deterioran de manera sistemática y acelerada y el agua se vuelve un recurso cada vez más escaso. De allí la necesidad de cambiar las formas de producción y superar las formas de riego convencionales que demandan fuertes cantidades de agua por unidad de superficie.

El uso del agua para la agricultura se incrementa de manera significativa en el mundo. A diferencia de lo que ocurrió durante la mayor parte de la historia de la agricultura, la producción bajo riego llega a tener una importancia inusitada y trascendental, pues nada menos que el 40% de los alimentos que consumen todos los pueblos del mundo viene de la agricultura bajo riego,²⁰⁴ pese a que el área regada solo representa la quinta parte del total en producción.

Un fenómeno común en nuestros países es que la mayor proporción del agua utilizada para riego es empleada por la gran empresa.

En las tres últimas décadas en el Ecuador presenciamos dos fenómenos que avanzan de manera simultánea: la intensificación en el uso del agua para la agricultura y la masificación de la producción bajo riego en ciertos renglones y regiones como medio eficaz para alcanzar altas cuotas de plusvalía a favor del gran capital. En el campo esto se logra produciendo mercancías para el mercado exterior y unas pocas para el mercado nacional. Las exportaciones hoy tienen un alto contenido de agua de riego, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando esa producción en lo fundamental era de secano. A inicios de esta década prácticamente toda el área cultivada para la exportación es con riego. En contraste con los cultivos de consumo nacional, el área con riego va del 4% al 25 % únicamente.²⁰⁵

Una cuestión fundamental es que los caudales reales utilizados en la producción agrícola, resultan pequeños comparados con el uso real del agua, ya que parte del agua se emplea al margen de la ley.

Es importante destacar que la mayor parte de los usuarios del agua ni siquiera pagan las tarifas correspondientes a las concesiones. Se

204. Gaybor (2007).

205. Gaybor (2008).

estima que ingresa al sector público no más del 7%²⁰⁶ del monto total que debería percibir el Estado por concepto de tarifas.

EL DESARROLLO DESIGUAL EN EL CAMPO

El desarrollo del capitalismo en la agricultura se caracteriza por el desarrollo desigual entre unidades productivas, productos y regiones.

En el Ecuador como en otros países de América Latina se va consolidando el “agrobussines” que articula procesos de producción, transformación y comercialización. La producción empresarial destinada a la exportación es una agricultura que va viento en popa, desde el lado de la rentabilidad. Pero hay impactos descomunales en el tema ambiental y social.

Lo que está en crisis es la agricultura subfamiliar y familiar que no recibe sino tibias ayudas del sector público. La pequeña unidad productiva campesina se va subdividiendo en forma dramática debido a factores relacionados con la herencia y la pobreza. Los campesinos cada vez dependen más de los salarios que de la producción agropecuaria. Se trata del sector más vulnerable de la sociedad rural. En estas condiciones los campesinos son expulsados desde el campo hacia las grandes ciudades y también hacia fuera.

La agricultura familiar ha logrado resistir y sigue mostrando enormes potencialidades para generar empleo familiar y niveles de ingreso adecuados. En el sector campesino descansa parte fundamental de la seguridad y soberanía alimentaria.

Es necesario destacar que la productividad del trabajo en el campo es muy desigual. En la gran empresa se logran altos niveles de productividad y por tanto de generación de plusvalía y acumulación. En contraste, la pequeña unidad subfamiliar tiene baja productividad y se reproduce de manera simple, no hay “capitalización”.

De allí que la distribución inequitativa de la tierra genere pobreza en el campo y tenga importantes impactos en la vida urbana.

El tema del hambre y la desnutrición en nuestros países no se debe a problemas de la oferta de alimentos sino a la imposibilidad que tiene la mayor parte de la población para adquirirlos, en el caso del sector

206. *Ibid.*

rural la falta de acceso a los medios de producción condena al hambre y a la miseria a la mayor parte de la población rural.

Queda claro que no hay posibilidad alguna de resolver los problemas de la pobreza de la gran mayoría de población rural, sin alterar la estructura agraria, la estructura de los mercados, las cadenas de valor y la estructura del poder.

BIBLIOGRAFÍA

GAYBOR, A. (2007). “La alimentación mundial en creciente dependencia del agua”. Conferencia presentada en Honduras.

– (2008). *El despojo del agua*. Quito: Foro de Recursos Hídricos.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (2006). *Políticas de Estado para el sector agropecuario ecuatoriano 2006-2016*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El Desafío de la Gestión de los Bienes Comunes El Caso de la Tierra

CARLOS A. M. SORIA DALL'ORSO²⁰⁷

La expansión de las industrias extractivas así como el desarrollo de infraestructura en la región latinoamericana no solo tiene consecuencias positivas sobre el crecimiento económico sino que también plantea desafíos al campesino en su chacra, al indígena en el bosque, pero sobre todo plantea demandas insatisfechas de gobernabilidad en la Amazonía. Este artículo revisa el desafío de la gestión de los bienes comunes en el Perú mirando especialmente a la evolución del caso de la tierra. Para ello revisamos los recientes cambios legales para promover la parcelación de comunidades nativas en la Amazonía peruana que dieron lugar a los paros indígenas de 2008 y 2009. Este es el contexto a partir del cual evaluamos el impacto de cien años de petróleo en la Amazonía y buscamos entender cuales son los desafíos a la legitimidad y a la gobernabilidad que la expansión de dichas actividades plantea al Estado peruano pero también al movimiento indígena.

Desde el año 2004 una segunda ola de concesiones de petróleo y gas, alimentada por el boom de crecimiento de las economías de los EE.UU., Europa, China y la India y el alza del precio del barril de petróleo a 140 dólares americanos en el año 2008, favorece la expansión de las actividades petroleras en el Perú. Así, tenemos que en el año 2004 el 13% de la Amazonía peruana se encontraba ocupado con actividades petroleras, mientras que hoy esa superficie se ha expandido al 75 %. Paralelamente una serie de tres artículos publicados por el Presidente Alan García plantean una 'nueva' política de tierras en la Amazonía: el fin de la propiedad comunal a manos de inversionistas que solicitan su parcelación

207. Ph.D., Abogado. Instituto del Bien Común, Perú.

individual, para así poder crear un mercado de tierras y poder concentrarlas. Este cambio se ha dado aprovechando la excusa del tratado de libre comercio con Estados Unidos de América. Adicionalmente se viene implementando la Iniciativa de Integración Vial Regional IIRSA que facilita el acceso a la región, la entrada de población y la salida de productos. En consecuencia las demandas por más recursos naturales también plantean demandas sobre la gobernabilidad de esta región y del país en su conjunto, en la medida que no existen instituciones efectivas para cautela adecuada de derechos ambientales y sociales, lo que incrementa la conflictividad.

La “nueva” gestión ambiental ocasionó que el gasoducto de Camisea²⁰⁸ se rompiera cinco veces en su año inaugural por la presión política sobre los funcionarios técnicos para permitir un pronto inicio de la obra.

EL CONTEXTO

La Amazonía es uno de los mayores remanentes de bosques tropicales del mundo; es el hogar de pueblos indígenas, asentados como aislados, mestizos y descendientes de inmigrantes europeos; y alberga tanto una mega-biodiversidad como tierras, madera, oro, petróleo y gas. Esta

208. El yacimiento de gas de Camisea fue descubierto durante la segunda mitad de los 1980, durante los difíciles años del primer gobierno de Alan García (1985-1990). Un primer acuerdo exploratorio por 3.500 millones de dólares con Royal Dutch Shell no llegó a concretarse. Finalmente, el consorcio Transportadora de Gas del Perú (TGP) - conformado por las empresas Tecgas N. V., Pluspetrol Resources Corporation, Hunt Pipeline Company of Peru L. L. C., S K Corporation, Sonatrach y Graña y Montero S. A. A. - se adjudicó el proyecto con una inversión comprometida de 1.600 millones de dólares. Transportadora de Gas del Perú (TGP), empresa encargada del transporte de gas natural y líquidos desde Camisea a la costa, realizó una solicitud de financiamiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Corporación Andina de Fomento (CAF). Dicha solicitud fue aprobada requiriendo condiciones ambientales. El consorcio ha publicado el estado del cumplimiento en <<http://www.camisea.com.pe/esp/estados.asp>>. Sin embargo las organizaciones de la sociedad civil han criticado dicho reporte de estado del cumplimiento. El proyecto consta de 3 partes a) el yacimiento de Gas de Camisea en el Lote 88 adjudicado al consorcio formado por las empresas Pluspetrol (Argentina), Hunt Oil Co. (USA), SK Corp. (Corea) e Hidrocarburos Andinos (Argentina); b) el módulo de transporte del gas y de los líquidos del gas desde Camisea hasta la costa; y c) la distribución del gas en Lima y Callao adjudicada al consorcio formado por las empresas Techint (Argentina), Pluspetrol (Argentina), Hunt Oil Co. (USA), SK Corp. (Corea), Sonatrach (Argelia) y Graña y Montero (Perú). La presión política y los errores de diseño causaron 5 derrames en el primer año de operación del gasoducto.

región es en gran medida una remota zona rural con pueblos que viven en economías de subsistencia, pero también una red dinámica y caótica de centros urbanos y localidades que abastecen de recursos naturales al mercado mundial desde tan temprano como el siglo XVI.

Como muchos otros bosques tropicales, el ecosistema amazónico alberga una trilogía que constituye su principal valor, pero también la razón de su destrucción: La triple identidad entre pueblos indígenas, biodiversidad y recursos del subsuelo, como el oro y el petróleo. La sumatoria de economías de subsistencia, mercantilista y de libre mercado junto con el desinterés de los gobiernos nacionales de proteger la Amazonía, han generado la extracción y explotación indiscriminada de la caoba, el caucho, la quinina, la fauna, el oro,²⁰⁹ el petróleo,²¹⁰ el gas y muchos otros productos que han caracterizado la economía de la región con sus ciclos de expansión y contracción de la demanda por recursos naturales. Así, el destino de los bosques está muy relacionado con las demandas del mercado mundial y la falta de voluntad de los gobiernos nacionales para invertir recursos públicos a favor de estas zonas y el desarrollo de una política democrática que atienda las necesidades de sus pobladores.

Estos bosques proveen madera, plantas medicinales, alimentos y leña para la supervivencia de un número de poblaciones rurales, incluidos los pueblos indígenas y los agricultores de escasos recursos.²¹¹ Las condiciones de vida de estas poblaciones dependen en gran medida del mantenimiento del bosque, su vitalidad y su diversidad. Mientras que la extracción de petróleo y recursos minerales ha alimentado economías ajenas a la Amazonía, que por lo general invierten poco en esta región, su población y su desarrollo, observándose que quienes asumen

209. La actividad minera ocupa 1'522,000 hectáreas de la Amazonía (SICNA, mayo de 2009), aproximadamente el 2% de esta región.

210. En octubre de 2008 existían 81 lotes de hidrocarburos con una extensión de 56'131,862 has. (SICNA, octubre de 2008) representando el 72.0% de la Amazonía Peruana. Hoy, en 2009, esta cifra ha disminuido pues existen lotes que han sido recortados en su extensión y otros que han desaparecido, de este modo actualmente en la Amazonía existen 70 lotes de hidrocarburos que conforman una extensión de 52'975,000 has. (SICNA, mayo de 2009), representando el 67.9% de nuestra Amazonía.

211. La Amazonía ocupa 78'282,060 de hectáreas, es decir el 60.9% del territorio peruano (IIAP, febrero de 2009). En este territorio habitan 3'675,292 personas, de las cuales 332,975 son pobladores indígenas, representando el 9.0% de la población de la Amazonía Peruana (INEI, 2007).

los costos ambientales y sociales de la extracción no son los mismos que perciben los beneficios de su explotación.

LAS DEMANDAS DE LA GOBERNABILIDAD DESDE LA AMAZONÍA

La apertura de caminos y la pavimentación de los ya existentes favorecen la llegada de nuevas poblaciones que demandan tierras y recursos, así como la expulsión de la antigua población sin tierra o sin títulos, quienes irán a ocupar nuevas áreas recién deforestadas, aumentando así las 8'369,610 hectáreas de bosque amazónico ya deforestado, que representan el 11.0% de la Amazonía peruana (SICNA, diciembre de 2008).

La asimetría entre los actores empresariales y los actores comunales involucrados en los conflictos socio ambientales que ocurren en la región son el tema central de cualquier propuesta de construcción de legitimidad y gobernabilidad en la región. Al examinar estos conflictos en torno a las políticas de recursos naturales, nos encontramos con un divorcio entre los discursos de la legislación y de los funcionarios públicos y la ejecución de estos discursos a todos los niveles. El marco jurídico tiene muy poca relevancia para los usuarios de los recursos en la toma de decisiones sobre cómo administrar los recursos, la forma de resolver los conflictos y la manera de compensar los daños y perjuicios

En estas circunstancias, la apertura de nuevas áreas de América del Sur por la Iniciativa de Integración Regional (IIRSA por su sigla en inglés)²¹² sugiere la intensificación de los conflictos que afectan a los pueblos indígenas, colonos, campesinos y poblaciones ribereñas, toda vez que existirá un aumento en la demanda de tierras, bosques, minerales, petróleo y gas, así como de tierras para los cultivos ilícitos. Situación que se agrava cuando muchos de los países amazónicos así como las instituciones financieras internacionales (IFI) que los financian carecen de una adecuada gestión ambiental y social para el desa-

212. El BID, cuyas condiciones sociales y políticas ambientales están por debajo de las normas del Banco Mundial, desempeña un papel importante en la financiación de empresas de la región, los gobiernos y los megaproyectos, como los componentes de la IIRSA. Otro actor importante es el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil que invertirá 220,000 millones de dólares de los EE.UU., como parte de un plan para acelerar el crecimiento (PAC por sus siglas en portugués) mediante el desarrollo de infraestructura, telecomunicaciones y líneas de energía entre 2007 y 2010. IIRSA es uno de los proyectos financiados por el PAC.

rrollo de la infraestructura y de las industrias extractivas. Siendo más grave aún cuando los gobiernos ven a las normas ambientales y sociales como un obstáculo para el desarrollo.

En el Perú, se están construyendo las carreteras Interoceánicas IIRSA Norte (Paita-Yurimaguas-Amazonas-Río Huallaga) e IIRSA Sur (Ilo-Cusco/Puno-Madre de Dios-Assis), mientras que existe la propuesta de construir una IIRSA Centro desde Pucallpa a Cruzeiro do Sul con conexión a Lima y recientemente se aprobó la construcción de una ferrovía.

Los impactos sociales y ambientales de esta expansión sobre los bosques amazónicos afectará de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables en estas áreas, las poblaciones indígenas, tanto en contacto como aislada, y a otras poblaciones rurales. La ejecución de IIRSA sin una adecuada gestión socio-ambiental, basada en el ordenamiento ambiental y la consolidación de los derechos de los ocupantes ya presentes en la región, sólo puede contribuir a acelerar los procesos que ya afectan a la Amazonía, sus pueblos y sus bosques. Las áreas protegidas y las zonas de producción forestal serán atravesadas por nuevas líneas de flujo de caoba y otros productos forestales. Al mismo tiempo, las transferencias de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, solo se refiere a temas cuya gestión es costosa y sin visos de solución, como en el caso de la minería artesanal de oro, mientras que las muy rentables concesiones de gas, petróleo y madera siguen siendo administradas por el gobierno nacional.

La Amazonía brasileña es un escaparate que muestra los resultados de enfrentar los riesgos planteados en nombre del “desarrollo” en una región rica en diversidad biológica y social, sin una adecuada política socioambiental. En la década de 1950, Brasil decidió abrir dos ejes carreteros en la Amazonía (uno de Sur a Norte, y otro de Este a Oeste). Junto con la carretera llegaron los colonos a las zonas de reciente apertura. Desde entonces, la deforestación se ha incrementado constantemente y tiene un impacto significativo sobre el futuro del clima en la región. Así el Instituto Socioambiental prevé que en los próximos 100 años podría darse un aumento de la temperatura de entre el 2,3 y 5,5 grados centígrados, mientras que el agua de lluvia podría disminuir en ese mismo periodo, en hasta un 20% (Trancoso, Carneiro Filho y Tomasella, 2007).

Esta realidad es especialmente dura en el desarrollo de centros urbanos y ciudades en la Amazonía. Según un estudio de siete afluentes amazónicos (Jurua, Purus Madeira, Tapajós, Xingu, Araguaia y Tocantins) realizado por el Instituto Socioambiental de Brasil (Trancoso Carneiro Filho y Tomasella, 2007), el resultado de un desarrollo no planificado ha creado una red de centros urbanos deforestados que carecen de áreas recreativas y tienden a elevar las temperaturas a nivel local, gestando islas de deforestación en la selva amazónica con una tendencia a una mayor deforestación.

CAMBIOS LEGALES PARA PROMOVER LA PARCELACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS EN LA AMAZONÍA PERUANA

El gobierno peruano ha estado promoviendo la parcelación de la tierra comunal, el otorgamiento de propiedad forestal y el otorgamiento de tierras a privados en la Amazonía. Para ello se presentaron una serie de iniciativas en el Congreso. El Presidente Alan García, con el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, presentó al Congreso del República del Perú:

- El Proyecto de Ley 840-2006-PE, Proyecto de Ley que modifica la Ley 28852 Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y agroforestería. Esta iniciativa busca establecer el mecanismo de adjudicación en venta de tierras forestales eriazas de su dominio sin cubierta boscosa;
- El Proyecto de Ley 1770-2007-PE Proyecto de Ley Establece El Régimen Temporal Extraordinario De Formalización Y Titulación De Predios Rurales, Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas. Esta iniciativa pretende en un periodo de 4 años culminar con la generación del “catastro de predios rurales”, actualizar el catastro existente, así como suplir las deficiencias advertidas en materia de formalización de la propiedad predial. El proyecto hace mención expresa a la posibilidad de adjudicar en concesión o en venta y a título oneroso las tierras eriazas, a través de adjudicación directa o subasta pública; y
- El Proyecto de Ley 1992-2007 Proyecto de Ley que modifica la Ley 26505 Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en Las Tierras del Territorio Nacional y de

las Comunidades Nativas. Esta iniciativa busca eliminar el requisito de contar con 2/3 de la votación de los miembros de una comunidad para enajenar el territorio comunal.

Adicionalmente, la célula parlamentaria aprista presentó en el Congreso de la República del Perú el Proyecto de Ley 1900-2007-CR, Proyecto de Ley que Declara de Interés Público y Prioridad Nacional la Titulación, Registro y Rectificación de Predios Rurales de Comunidades Campesinas y Nativas. Esta iniciativa busca transferir la responsabilidad de la titulación de las comunidades campesinas y nativas a los gobiernos regionales y solo por un plazo de un año, el que a todas luces es insuficiente para culminar la titulación de un 20% de comunidades nativas pendientes de reconocimiento en la Amazonía peruana.

Pero más grave aun, usando las facultades delegadas al ejecutivo para legislar sobre el Tratado de Libre Comercio se ha autorizado la parcelación de comunidades nativas a solicitud de un número minoritario de sus miembros. El Estado quiere hacer esto cuando aún no cuenta con un catastro de las tierras. Este paquete de regulaciones de promoción de inversiones es conocido popularmente como la “Ley de la Selva”. El propio Presidente Alan García, en su artículo “El síndrome del perro del hortelano”,²¹³ señala que las tierras de las comunidades nativas están “ociosas” y deben ser incorporadas a la producción. Esta línea de argumentación está favoreciendo que COFOPRI,²¹⁴ encargado desde mediados del 2007 de la titulación rural, no esté dando prioridad suficiente a la titulación de comunidades nativas; y cuando titula sólo lo hace sobre una pequeña fracción del área solicitada por la comunidad nativa. Más grave aún, COFOPRI está parcelando el área agrícola de las comunidades nativas para revertir el resto del territorio comunal al dominio privado, a fin de que sean entregadas a inversionistas privados.

Estos cambios dieron lugar a un levantamiento en 2008 y otro en 2009. El levantamiento de 2008 logró derogar dos decretos legislativos que atentaban directamente contra la propiedad comunal y permitían su parcelación a pedido de un inversionista o de un miembro de la

213. Artículo publicado en el diario *El Comercio*, edición del Domingo 28 de octubre del 2007.

214. El COFOPRI es el Organismo gubernamental peruano de Formalización de la Propiedad Informal. Véase: <<http://www.cofopri.gob.pe>>.

comunidad. El levantamiento de 2009 ha resultado mucho más sangriento y con resultados aún imprevisibles.

Este país, como este planeta, es un riquísimo y muy diverso hábitat donde las también muy diversas poblaciones están articuladas entre sí por relaciones económicas, sociales, ambientales y de otros signos también. Primero quiero centrarme en la economía para indicar que todo el planeta no es ocupado por una economía moderna sino que hay otros segmentos de la economía que no son modernos, como la economía mercantilista y la economía de subsistencia. Esas economías corresponden también a espacios geográficos sustancialmente diferentes, la tradicional oposición entre urbano y rural, por ejemplo, pero también la diferencia entre rural articulado al mercado moderno y rural en economía de subsistencia, o urbano moderno y urbano en economía mercantilista.

La economía moderna se expande sobre el litoral peruano pero no sobre todo éste. No solo hay campesinos de pequeña propiedad en la costa peruana, si no que si subimos por la vertiente occidental de los Andes que mira al litoral encontramos pueblos indígenas como en el poblado de Tupe. Esta diversidad social, económica y ambiental se hace más evidente al mirar hacia los Andes o la Amazonía. En ambas extensas regiones se mantienen muchas poblaciones campesinas e indígenas que viven en economías de subsistencia que han hecho posible que el entorno se mantenga en el estado en que se encuentra, es decir, produciendo servicios ambientales como aguas, bosques, peces, paisaje, recreación, salud. El que los veamos como pobres solo refleja la ignorancia de la economía sobre el valor económico real de estos servicios ambientales, los recursos naturales y la diversidad social que los sustenta. Esto es lo que ha hecho posible la injusta contaminación de lagunas y poblados en los Andes peruanos a manos de industrias extractivas nada responsables socialmente.

Desde la visión individualista y urbana de muchos de los comentaristas de la prensa televisiva peruana, estos señores indígenas fácilmente manipulables se oponen al desarrollo. La pregunta es: ¿el desarrollo de quién? Ellos no se oponen a su propio desarrollo o al de su región, pero sucede que lo que está haciendo el Estado es entrar a sus comunidades con COFOPRI para formalizar y titular. Y se titula al que

tiene mejor derecho. El mejor derecho es del que tiene la propiedad, no el que la ocupa, según las palabras de Max Calle, asesor principal de la Dirección Ejecutiva de COFOPRI.²¹⁵ Al mismo tiempo las comunidades han recibido a COFOPRI en sus comunidades con la intención de concentrarlos en un área urbana titular individualmente el área agrícola y revertir el resto del área, léase bosque, al dominio del Estado para que este lo pueda asignar a los inversionistas.

Este discurso en el contexto del “Síndrome del Perro del Hortelano”, que critica al perro por alertar al hortelano de la apropiación que unos terceros quieren hacer de sus hortalizas, le pone los pelos de punta a cualquier poblador rural. Más aun se ha argumentado que no se puede dar servicios a 200,000 centros poblados, entonces salgan de ahí, vengán a ciudades intermedias y les daremos servicios. Claro, les vamos a dar la oportunidad de limpiar los servicios de nuestras casas o permitirles la enorme gracia de que nos hagan el jardín. O es que el Estado está planificando el desarrollo y tiene dos o tres ideas mas concretas que esos anuncios. ¿Será que el Estado está pensando ejecutar las 11 políticas sectoriales planteadas en el Decreto Supremo 15-2001-PCM Plan de Acción Prioritaria para las Comunidades Nativas, aprobado durante el gobierno del Dr. Valentín Paniagua, para atender las necesidades más urgentes de unas 1500 comunidades nativas pertenecientes a 65 pueblos indígenas amazónicos tan ciudadanos como cualquier otro peruano. Ellos esperan acciones concretas, como por ejemplo que se fortalezca la educación bilingüe intercultural, o que les devuelvan el gobierno de la universidad indígena de Yarinacocha, en Ucayali.

También sería necesario una campaña de solidaridad que vaya mas allá de la salud a la educación pero no por el golpe traumático de vender su tierra salir del mundo rural e irse a un mundo urbano donde no hay mercado que lo pueda articular sino con sus habilidades rurales, es decir jardinero o en el mejor de los casos vigilante. Ese no es desarrollo para alguien que vive en su comunidad con una casa hecha por su padre con el apoyo de miembros de la comunidad, donde la chacra provee la mitad de la dieta diaria y la otra mitad se cubre con pescado fresco de una cocha o del río, carne de monte o animales de la pequeña granja

215. Véase la entrevista de Max Calle en el portal de noticias especializado en las comunidades indígenas del Perú: <<http://tsiroti.com>>.

en la chacra. Así la propiedad comunal es un seguro de vejez basado en la solidaridad y la naturaleza. En esas condiciones la gente solo desea que les llegue apoyo de salud y el fortalecimiento de sus propias escuelas que han gestionado con sus propios aportes o en cooperación con aportes públicos. Pero pensar que se puede tomar esas tierras es una segunda etapa en la toma de tierras. Esto ya se produjo con el proceso de concesiones forestales que tomó mucha tierra no titulada (pero sí bajo posesión), y también ocupó mucho de las últimas áreas libres (entre las cuales muchas estaban bajo pedido de titulación). Por eso se reglamentó la ley forestal: para permitir que se excluyeran de las áreas de las comunidades nativas los bosques de producción forestal establecidos sobre las comunidades nativas ya tituladas.

En realidad, el gobierno pretende conducirnos con su flauta para que la población salga del medio rural y pueda entrar la inversión privada modernizante, pero se olvida que solo una parte de esa inversión es modernizante. En la medida que la economía moderna siempre articula con los segmentos mercantilistas de centros urbanos intermedios que acopian recursos naturales de zonas rurales en economías campesina o de subsistencia. En estos otros espacios, la actividad privada es parcialmente moderna pero también hay los millones provenientes de los madereros ilegales, los mineros informales y el narcotráfico que también se articulan con la economía moderna como proveedores de los recursos naturales que la moderna economía demanda. Es decir, en la vanguardia de ese desarrollo estarán los empresarios más modernos pero hay empresarios aun involucrados con el sector informal, la ilegalidad y la contaminación.

Para los indígenas esta es la Guerra de las Galaxias llegando a su territorio. Si bien es cierto la población indígena es muy diversa y los hay desde líderes indígenas modernos, algunos profesionales indígenas, pero también hay desde un lado una gran cantidad de población como los no contactados y las poblaciones en situación de contacto inicial que requieren protección especial por las razones de su vulnerabilidad, epidemiológica sobre todo, pero también política, como lo prueba el reciente descabezamiento de la institución encargada de protegerlos,

el INDEPA,²¹⁶ a manos de los intereses petroleros. Mientras que por otro lado hay una enorme población indígena que ha optado por vivir en el medio rural. Muchos de ellos, como miles de otros peruanos, han salido de sus lugares de origen y, así como algunos han decidido migrar, también muchos otros han decidido concientemente quedarse o volver a este país. De manera que no puede hablarse de un indígena como prototipo sino que la característica es la diversidad.

La llegada del gran capital de la mano de la legislación estatal en el santo nombre del TLC suena a cebo de culebra para los indígenas. Aquí viene el Estado a fomentar a través de 100 decretos inconsultos el desarrollo de aquellos que codician las hortalizas del hortelano, el ambiente y sus recursos naturales, pero sin darle participación al hortelano y mas bien amenazando de acción legal a éste y su perro. Es hora de que el hortelano salga del monte y se vaya a la ciudad a mendigar o cortar jardines. ¡Buen desarrollo el que se plantea para los indígenas!

Claro que los indígenas y quienes los apoyan quisieran educación, escuelas, capacitación y entrenamiento e inversión para los indígenas, pero eso no lo propone nadie. Claro que los indígenas quisieran, como en Estados Unidos, Canadá, Australia e incluso en algunos casos en Nigeria, que la renta del petróleo o la minería también llegara a sus comunidades, pero eso no ocurre en el Perú. La propuesta gubernamental no involucra el desarrollo de los indígenas. Al contrario, los Decretos Legislativos 1015 y 1073 son una edición más en la ya larga novela iniciada con el arribo de los Europeos al continente. Estos decretos proponían la parcelación individual de las tierras indígenas, pero hay también por lo menos 35 de los otros 100 decretos que tienen relación directa con el acceso a los recursos que hoy están en manos de comunidades nativas y otras poblaciones rurales como los ribereños, los colonos, entre otros. Se trata de crear un mercado de tierras por decreto. Ya los militares lo intentaron en los años setenta, legislar la economía por decreto. El general Arteta propuso derogar la ley de la oferta y la demanda, por ejemplo. Pero además, la propuesta política de esta administración es una movida inconstitucional que vulnera los artículos 70, 88 y 89 de la Constitución de 1993. Más aun se trata de

216. El INDEPA es el Instituto Nacional peruano de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos. Véase su sitio web: <<http://www.indepa.gob.pe>>.

una legislación sin aprobación del Congreso para eliminar la propiedad comunal algo que desde Bolívar hasta Pinochet, en sus respectivos países, ya se ha intentado en el pasado, solo que ésta vez cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y la protesta se transmite por YouTube. De manera que no es extraño que los indígenas se hayan tomado en serio las amenazas a la integridad de su territorio y salgan a pedir que el mas alto nivel del Estado vaya a dialogar con ellos. Quizás seria bueno que el Ministerio de Ambiente tuviera alguna oficina especializada en temas indígenas. En todo caso los temas indígenas deberían ser vistos o coordinados por el INDEPA. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos del Congreso por revivirlo, esta institución ha sido declarada en reorganización sin dar más señales de vida hasta la fecha.

Esta administración ha cometido el error de abrir una caja de Pandora al darle una presencia nacional a un movimiento que hasta ahora había aparecido fraccionado. Los dirigentes de AIDSESP y sus federaciones regionales deben agradecer el enorme espaldarazo de las comunidades nativas que han hecho sentirse mas allá de las enormes diferencias entre pueblos diversos y con sus naturales diferencias. La amenaza estatal que aún pende sobre sus cabezas los ha sacado del monte para hacerle sentir al gobierno su descontento y los ha unido por ser un llamado a la defensa común de sus tierras que son su vida cotidiana y el futuro de sus familias.

CIEN AÑOS DE PETRÓLEO EN LA AMAZONÍA²¹⁷

En 1969, la junta militar encabezada por el general Juan Velasco Alvarado (1969-1974), de tendencia nacionalista, decidió expropiar la International Petroleum Company (IPC), filial de Standard Oil de Nueva Jersey, ESSO. Como resultado de ello, el 24 de julio de 1969 el gobierno creó la empresa estatal de petróleo de Perú -PETROPERU (PETROPERU 1995:12). El objetivo era desarrollar una empresa petrolera estatal capaz de explorar y producir petróleo. La junta militar

217. En 1867, sólo cuatro años después del primer pozo de petróleo en Titusville, Pennsylvania, se perforó un pozo en Zorritos en el noroeste peruano. Los campos petroleros de La Brea y Pariñas iniciaron su producción en la costa norte en 1905 (PETROPERU, 1995: 5). La primera exploración de petróleo en la Amazonía peruana se produjo en 1911 sobre tierra Ashaninka en la Amazonía central peruana (Dandler *et alii*, 1998: 32).

también decidió construir un oleoducto de 854 kilómetros de longitud desde el río Marañón, en el poblado de San José de Saramuro, al puerto de Bayovar en la costa norte peruana. A pesar de que este gasoducto tiene una capacidad de 200.000 barriles diarios de petróleo, durante el decenio de 1990 sólo llevó 75.000 barriles diarios de petróleo crudo (Ministerio de Energía y Minas, 1999: 50), debido a la tendencia decreciente de nuestra producción petrolera.

Hacia el final del milenio, Perú había comenzado a desarrollar las normas ambientales y establecer las reglas para gestionar el impacto social y ambiental de las actividades petroleras. Sin embargo, la transición del discurso a la acción ha sido y sigue siendo lenta, situación que es más grave aún cuando involucra los derechos de poblaciones amazónicas, en particular los pueblos indígenas.

En el caso de los impactos ambientales y sociales del desarrollo de la energía, el estudio de caso sobre la propuesta de explotación petrolera en la Reserva Nacional Pacaya Samiria, a comienzos de los 1990,²¹⁸ muestra cómo el proceso de desarrollo del marco jurídico pone de manifiesto la tensión entre el texto de la ley y su ejecución en la realidad social (Habermas, 1997: 1-9). Por un lado, está el texto normativo, la letra de la ley expresando los resultados del debate político, mientras que por el otro, se encuentran la interpretación social de los hechos y las interpretaciones realizadas por los políticos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el público en general. En el caso peruano, la tensión dio lugar a la modificación y reformulación de un tercio del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú. Dichas modificaciones respondieron a la visión de desarrollo que imperó en ese momento, la cual otorgó mayor valor a la extracción de recursos que a los impactos negativos que ella podría ocasionar, favoreciendo la inversión extranjera a comienzos de la década de 1990. La comparación de dicho estudio de caso con la evolución del marco general de la legislación ambiental en el Perú de la década de 1990 nos sugiere algunos hallazgos:

- El proceso del desarrollo sostenible tiene en el derecho ambiental una herramienta muy efectiva para la acción civil. El Estado, los grupos ambientales y la población local se beneficiaron de la

218. Mostrado en mi disertación doctoral: Soria dall'Orso (2003).

constitución de un discurso y de la práctica de derechos ambientales y humanos a nivel internacional.

- Durante la segunda mitad de la década de 1990, Perú atravesó un proceso de institucionalización y desarrollo de legislación ambiental con miras a promover el desarrollo sostenible.
- El proceso de desarrollo de la legislación ambiental ocurre paralelo y contemporáneo al desarrollo de la actividad a regularse.
- En la década de 1990, hubo una tendencia de la opinión pública en favor de regulaciones ambientales más detalladas y estrictas, aun cuando en la práctica el gobierno de Fujimori abolió y modificó una tercera parte del código ambiental.
- Durante el periodo 1990 el desarrollo más significativo de la política ambiental ocurrió a través de un acercamiento sectorial. No se utilizó una perspectiva holística que permitiera crear una institución ambiental central como eje para la administración de un sistema ambiental que atravesara los varios sectores del Estado, sino por el contrario, cada Ministerio era responsable de la entrada en vigor y vigilancia de la legislación ambiental de la actividad que regulaba.
- El desarrollo de la legislación pensando solo en casos futuros sin resolver los problemas ocurridos en el pasado generó un pasivo histórico de impactos negativos. Este fue uno de los problemas del desarrollo legislativo sectorial descrito en el punto anterior.
- Los conflictos ambientales impactan en el desarrollo del marco legal. En el caso peruano el impacto fue negativo en el corto plazo, cuando el gobierno decidió abolir un tercio del código ambiental. Sin embargo, en el largo plazo, dominó la tendencia global de desarrollar la legislación ambiental.
- El conflicto entre los diferentes modelos de desarrollo se reflejó también en el espacio de los varios sectores gubernamentales. El debate ambiental alcanzó al corazón del gobierno, es decir, el gabinete ministerial, produciendo una división entre quienes apoyaban el desarrollo petrolero y el crecimiento económico y aquellos que promovían el cuidado ambiental y el manejo de los recursos naturales.

- Hasta principios de los años 1990 los gobiernos ingresaban a los conflictos ambientales con la visión de que el desarrollo energético era algo a ser discutido, negociado y resuelto entre el Estado y las compañías privadas involucradas. Las poblaciones locales y los ambientalistas no fueron considerados como la parte de las negociaciones iniciales, sino como un problema a ser tratado una vez que las operaciones se iniciaran, es decir, no había ningún reconocimiento del derecho de estas poblaciones para participar en el proyecto energético que, sin embargo, iba a transformar el hábitat de estas poblaciones y su forma de vida. En los 1990 los gobiernos deseaban que la población local aceptara lo que había sido acordado entre el gobierno y la compañía. Fue sólo a fines de los 1990 que varias partes interesadas, como el caso del defensor del pueblo peruano (Tobin, Noejovich y Yañez, 1998), AIDSESP (1999), el Ministerio ecuatoriano de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente (Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente, 1999) propusieron la necesidad de realizar negociaciones con las organizaciones indígenas sobre las actividades a desarrollar antes del inicio de estas, a fin de prevenir impactos sociales no deseados. A finales de la década de 1990, el impacto social de las actividades petroleras estaba empezando a ser evaluado y una nueva política estaba diseñándose de acuerdo con el recientemente ratificado Convenio 169 de la OIT.²¹⁹

Mirando los hechos del 2005 en adelante habría que decir que los gobiernos priorizan el modelo de crecimiento económico y de promoción de la inversión privada, aun a costa de los derechos a la vida, la salud y el ambiente de los ciudadanos. El caso es particularmente grave tratándose de los pueblos en aislamiento y contacto inicial. Un ejemplo lo dio el ex - presidente Toledo al ordenar que el gas de Camisea debía llegar a Lima el 4 de agosto de 2009 a cualquier costo. Ello favoreció la improvisación antes que la decisión técnica, lo que generó cinco derrames en el año inaugural del gasoducto. Lamentablemente, es una política que repite el actual presidente García, quien ha reducido los plazos para la revisión de los estudios de impacto ambiental y ordenando que el papeleo no retrase la inversión.

219. El Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1993.

Estamos en una etapa de producir cambios legales y políticos para promover la inversión privada en tierras, bosques y aguas comunales de posesión de las comunidades nativas. Se deja de lado la opción de la pequeña y mediana propiedad. Es un modelo de crecimiento acelerado que no garantiza desarrollo nacional diverso, solo promueve la industria extractiva y de servicios. Se apoya en el boom de recursos. Así se está promoviendo la concentración en ciudades intermedias. Reproduce el modelo de crecimiento en base a la exportación. No se promueve manufacturas e industria nacional, ni el consumo nacional.

Las evidencias de los impactos que generan estos cambios se pueden apreciar en el impacto sobre la política petrolera en áreas naturales protegidas y tierras indígenas; la política de pueblos en aislamiento y contacto inicial donde INDEPA se ha reducido a 8 funcionarios, favoreciendo la inacción en las Reservas Territoriales; la política de desarticulación de las comunidades, sus tierras y bosques comunales; la política de desarrollo de infraestructura sin ordenamiento ambiental ni consulta; la política de desarrollo de la minería aurífera en Amazonía; la promoción de la inversión forestal (propiedad); la promoción de la agricultura industrial (exportación, bio-combustibles) y la restringida visión de desarrollo que lo equipara al desarrollo económico, entre otras.

No es posible continuar con la reiterada postergación de la agenda social en la Amazonía. Los paros amazónicos de los años 2008 y 2009 han hecho evidente la necesidad impostergable del respeto del derecho a la consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas. Precisamente estos paros han puesto en evidencia el reclamo de los derechos de los pueblos indígenas frente a la vulnerabilidad de la propiedad comunal ocasionada por los deseos del gobierno de turno de asegurarse que las áreas entren en producción lo más pronto posible.

Uno de los desafíos que enfrenta la gestión sostenible de los bienes comunes, como en el caso de la tierra y los bosques, es la oposición al nivel de las representaciones entre las dicotomías urbano/rural; inversionista/pequeño productor; moderno/pre-moderno, rentable/ocioso, entre otras, que caracterizan el debate tanto a nivel regional como nacional y que se manifiesta en el discurso y práctica de los actores públicos y privados como el gobierno central y algunos medios de

prensa. En términos prácticos, por ejemplo, estas representaciones planteadas en el discurso del gobierno central promueven la expansión de la propiedad privada y la reducción de la propiedad pública y comunal. Se promueve asimismo, desde el gobierno central, la parcelación de la propiedad comunal y su conversión en propiedad privada individual. El gobierno central favorece el acceso de los inversionistas a los recursos naturales aun cuando estos recursos naturales están en manos de otros. El gobierno central decide zanjar el conflicto con los pequeños productores, tomando el control sobre los bosques que están en manos de los pueblos indígenas amazónicos para entregarlos a manos de los inversionistas, a pesar de que los bosques han sobrevivido en pie gracias a estos pueblos.

Es necesario un ordenamiento territorial que contenga reservas indígenas para pueblos en aislamiento y contacto inicial, áreas naturales protegidas de nivel nacional, regional y municipal, bosques de producción permanente, minería y petróleo que no vulnere derechos, en particular los derechos humanos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial.

LOS DESAFÍOS A LA LEGITIMIDAD Y A LA GOBERNABILIDAD

Nos decía Antonio Gaybor²²⁰ que el neoliberalismo ha puesto una bruma sobre la razón fundamental de los problemas en nuestro país, el acceso a la tierra. El movimiento indígena creció sostenidamente hasta los años 90 y colocó el tema etnocultural, pero la tierra no fue parte de la agenda del movimiento indígena. Los campesinos que en los 60 y 70 plantearon la defensa de la tierra fueron perdiendo ascendencia hacia los 90. La organización popular agraria perdió fuerza y dio espacio para que el proceso neoliberal se expandiera, a pesar de la oposición popular a la privatización.

En el sector rural se desmontó el apoyo del Estado al productor rural y se privatizó la tierra copiando el modelo de política pública de la revolución verde con su paquete tecnológico. El problema de la tierra fue ocultado como el problema por la privatización. Así se ha producido una gran reconcentración de tierras. Sobre todo en la zona de cultivos

220. En su ponencia de la tercera sesión del Coloquio. Véase su artículo en esta misma sección.

de exportación. Esta reconcentración de la tierra va acompañada con la concentración de la propiedad del agua. Así, de 850,000 predios, el 76% ocupa el 12% de la tierra. El promedio es 1.5 hectáreas por familia. Mientras que el riego privado empresarial es 1% de usuarios con 54% del caudal de agua para uso.

Nos decía durante el evento Carlos Perafán que “América Latina no es pobre es un continente conquistado. No ha existido legalidad. Para la población local la legalidad es el yugo por seguir en esta tierra. Así la legalidad crea sus propios modelos, como por ejemplo la oposición entre propiedad pública y privada”.²²¹ Así coexisten diversas formas de manejo consuetudinario de la tierra que tienen muy poca relación con la propiedad privada de la tierra. El yugo de la legalidad les ha permitido entretejer opciones de supervivencia. Sin embargo, estas opciones de supervivencia no son perfectas y pueden generar tensión cuando se intenta cambiar estas alternativas y se busca crear un nuevo régimen de tierras más favorable a los mercados.

En cuanto a los imaginarios, se pretende que la modernización que propone el gobierno trae inversión intrapredial, aumento del préstamo por hipoteca de la tierra, vigoroso mercado de la tierra, y mejora del ingreso. Un estudio reciente del BID, que compara comunidades muy similares que habían privatizado y otras que no, muestra que en ninguno de los cuatro casos se dio los supuestos planteados. La banca no quiere tierras e hipotecas por 5 hectáreas, eso no tiene sentido. En cuanto al modelo de renta de la tierra, no hay apoyo del Estado para nada que sea alimentar este modelo generalizado de producción local. Al turismo, por ejemplo, no le interesa la propiedad de la tierra sino que esta se conserve, de la misma manera que a Starbucks no le interesa la propiedad de la tierra sino la producción de café orgánico que esta genera y eso es lo que compra.

De manera que el cambio en el régimen legal de tierras en Perú y el desarrollo de una política agresiva de promoción de inversiones es un riesgo gravísimo para la propiedad comunal y plantean un desafío fundamental para la buena gestión de los bienes comunes.

221. Ponencia de Carlos Perafán en la tercera sesión del Coloquio. Véase el video del Coloquio, disponible en el sitio web del IRG: <<http://www.institut-gouvernance.org>>.

BIBLIOGRAFÍA

- AIDSESEP (1999). *Propuesta de AIDSESEP, Procedimientos de consulta y participación para las operaciones hidrocarburíferas en los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Lima: AIDSESEP.
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (1999). *Atlas Minería y Energía en el Perú*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS Y MINISTERIO DEL AMBIENTE (1999). *De la consulta y participación de los pueblos indígenas en los procesos de exploración y explotación hidrocarburífera*. Quito: Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente.
- PETRÓLEOS DEL PERÚ (1995). *Libro de Plata 1969-1994*. Lima: Petroperu.
- SORIA DALL'ORSO, Carlos Antonio Martín (2003). *The Path to Sustainable Development: Environmental law and civil society in Chile, Ecuador and Peru*. Ph. D. Thesis, School of Humanities (Spanish), Faculty of Education, Humanities, Law and Theology, Adelaide, The Flinders University of South Australia.
- TOBIN, Brendan, Flavia NOEJOVICH and Carlos YAÑEZ (1998). *Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: El juego de las expectativas*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- TRANCOSO, R.; A. CARNEIRO FILHO y J. TOMASELLA (2007). *Amazonia, desflorestamento e agua*. En: *Revista Ciencia Hoje*, Julio, pp. 30-37.

Conclusión

SÍNTESIS COMPARATIVA DEL COLOQUIO

“PROCESO DE DEBATE Y DE PROPUESTAS SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL PODER EN LA REGIÓN ANDINO-AMAZÓNICA”

ASSANE MBAYE²²²

Tanto en África como en América andina, la diversidad de las fuentes y el desplazamiento de las instancias de legitimación del poder a escala local y regional, e incluso internacional, constituyen una realidad intangible. El proceso de construcción del Estado no ha hecho desaparecer las otras formas de organización del poder y de las comunidades, dejando lugar a un pluralismo vivaz en el plano normativo. La consagración de este pluralismo se da de modo desigual en las dos regiones. A veces la impugnación de la legitimidad del poder estatal puede presentar formas violentas, pero, no es por ello menos cierto que en América andina - más que en África - se evidencian tentativas de conciliación entre la unidad del poder y la diversidad social. En África, particularmente en las antiguas colonias francesas, el mito de la unidad nacional ha tenido gran influencia sobre la organización política, institucional y jurídica de la mayoría de los Estados que se mantienen poco abiertos al reconocimiento del pluralismo normativo.

El ejercicio de síntesis comparativa que tratamos de hacer al final de este coloquio, entre las experiencias de África y de América andina, es particularmente difícil, y ello por dos razones: La primera se debe al

222. Jurista senegalés, miembro de la Alianza para refundar la gobernanza en África (ARGA) y docente en la universidad Cheik Anta Diop de Dakar (Senegal).

hecho de que la calidad de la comparación está estrechamente ligada al perfecto dominio de los dos elementos que están en juego, es decir, las experiencias africanas y andinas. Ahora bien, nosotros reconocemos abiertamente nuestra incapacidad para responder a tal programa, ya que, por un lado, las experiencias africanas son tan numerosas y diversas de un país a otro, de una región a otra, según las trayectorias históricas, que sería pretencioso abarcarlas en su totalidad. De este modo, lo que diremos acerca de este continente deberá ser relativizado por el hecho de reflejar (muy) a menudo puntos de vista que se refieren sólo a África del Oeste y, en particular, a los países francófonos de esta región. Por otro lado, sería también excesivamente pretencioso de nuestra parte querer hablar con exactitud de América andina después de sólo tres días de información acerca de los contextos y realidades de esta región de la que, a decir verdad, nunca hemos tenido un conocimiento científico. A lo sumo, a menudo sentimos una cierta curiosidad con un fondo de admiración ante los originales procesos que se desarrollan, tales como las “*Constituyentes*” o los “*Presupuestos participativos*”. Por esta primera razón, nuestra síntesis reflejará más las impresiones o sentimientos inspirados por las comunicaciones y los debates que los han seguido, que verdades científicas. La segunda dificultad de nuestro ejercicio de comparación se refiere justamente a la calidad, a la riqueza y a la diversidad de los puntos de vista aquí expuestos. No podríamos dar cuenta de ello en una síntesis comparativa de quince minutos sin sucumbir al olvido o, peor aún, sin ceder ante la arbitrariedad en la elección de las ideas retenidas como elementos de nuestra comparación.

DOS HIPÓTESIS: ENTRE PLURALISMO Y CENTRALIDAD DEL ESTADO

Bajo reserva de estas precauciones, es posible comenzar por observar que en África como en cualquier otra parte del mundo, el asunto de la legitimidad del poder se plantea en el sentido de una interrogante acerca de lo que funda la autoridad y acerca de la manera como evolucionan y se institucionalizan las formas de organización del poder con respecto a las realidades sociales. Pero este asunto se plantea de modo particular debido a la historia de este continente marcado por una ruptura mayor a consecuencia de las colonizaciones árabe y occidental. Este fenómeno

ha influido mucho en la problemática de la legitimidad del poder en la medida en que ha permitido transponer nuevos fundamentos y nuevas formas de organización del poder en espacios donde ya existían regulaciones que no desaparecieron con las penetraciones extranjeras. Por el contrario, en el transcurso de la evolución, los aportes de los colonizadores se han mezclado con el pasado de las sociedades, dando origen a sistemas muy complejos donde se entreveran instituciones, costumbres, tradiciones antiguas, religiones, pero también ideología y modelo del Estado, tales como aparecieron en Occidente.

De ello deriva una pluralidad de representaciones y prácticas del poder cuya simbiosis traduce más la realidad contemporánea que la proclamación de los Estados-nación provenientes de las independencias y basando el poder exclusivamente sobre un cimiento “legal-racional”. Esquemáticamente, las personas en África pueden representarse y tener una relación con el poder que traduce simultáneamente o separadamente la pertenencia a una comunidad o la referencia al Estado; pueden tener recurso a la racionalidad y a la legalidad estatal, pero también a lo sagrado, a lo irracional y a otras normas como fundamento del poder. La alusión que hacemos a la diversidad que atraviesa las sociedades africanas no es una casualidad, ahora que durante estos tres días se ha percibido un trozo de la historia de la región andina. Si hemos comprendido bien el pluralismo proveniente de la coexistencia de las comunidades que han conservado regulaciones antiguas y del Estado moderno occidental, se puede arriesgar –a pesar del aspecto caricatural– una primera hipótesis común a nuestras dos regiones: es que el marco parece ser globalmente el mismo entre América andina y África; en ambos casos, la problemática de la legitimidad y de la organización del poder sólo pueden ser abordadas seriamente y sin dogmatismo si se parte de la observación de la realidad que es la diversidad social que se prolonga en las representaciones, las prácticas y las relaciones con el poder y que derivan de los procesos de construcción en el tiempo de los Estados actuales.

Nuestra segunda hipótesis común es que en la diversidad descrita es el lugar del Estado, como ideología y forma de organización del poder, el que está en el centro del debate sobre la legitimidad. El Estado se ha impuesto universalmente, sean cuales fuesen las resistencias,

los acomodados, las perversiones de las que fuera objeto. Y sin embargo, en África como en América andina, parece ser que aún se interrogan acerca de su pretensión para absorber la totalidad de la organización política, jurídica y social de las comunidades humanas. En los debates y en la mayoría de los puntos de vista se han podido percibir posturas con respecto al Estado, a su rol, a su lugar en la sociedad. Estos puntos de vista traducen, por lo menos indirectamente, la percepción del Estado y por ende, su grado de legitimidad respecto a los actores que lo juzgan.

Con respecto a esta doble consideración, nuestro análisis se referirá principalmente a cuatro aspectos: la dosis de violencia en los procesos de legitimación del poder, la vitalidad de las iniciativas locales y el sentimiento de su desarticulación con el Estado central, las tentativas de articulación concreta entre unidad y diversidad, el desbordamiento del Estado nacional por la integración regional, en particular en el plano constitucional.

VIOLENCIA Y LEGITIMIDAD DEL PODER

No es sorprendente que el asunto de los vínculos entre violencia y legitimidad del poder se plantee en esta región y que haya sido especialmente inspirado por la comunicación de *Ingrid Bolívar* sobre Colombia, país que presenta una situación particular a causa de la guerrilla de las FARC. Si planteamos este asunto es porque hemos percibido, entre líneas, un profundo replanteamiento (es nuestra interpretación de su pensamiento) de la afirmación clásica (en el sentido de lo que se aprende tradicionalmente en las clases) según la cual el Estado tendría el monopolio de la violencia legítima. La presentación de la manera como la violencia de Estado y la de las FARC se alimentan mutuamente y la dificultad para percibir precisamente lo que funda aquí la actitud de las poblaciones con respecto a los protagonistas del conflicto, nos hacen pensar que sea cual fuese el autor de la violencia, la legitimidad de su autoridad sólo reposa en el dominio y en la sumisión *padecida* por los dominados. Esto no es falso, pero al mismo tiempo es poco tranquilizador.

No es falso porque la legitimidad del propio Estado y la de las instituciones que lo simbolizan se ha construido históricamente por el replanteamiento del orden antiguo que lo ha precedido y por la imposición de

un nuevo orden que funda el poder esencialmente sobre los principios de derecho y sobre la racionalidad. Este nuevo orden se ha impuesto por el dominio y particularmente a través de la violencia, para luego prolongarse por la regulación de esta misma violencia. El Estado tiene el monopolio de la violencia legítima, no porque los *otros* lo reconocen, sino más bien porque a través del dominio se irrogó unilateralmente el derecho de determinar lo que es legítimo en su seno, reconociéndose así su propia centralidad y desplazando a la periferia cualquier otra autoridad que no detendría el derecho de ejercer una violencia porque ésta es legitimada por el Estado. Por consiguiente, es admisible que el orden impuesto por el Estado pueda ser discutido, replanteado o sustituido por un nuevo orden cuya legitimidad sólo podrá ser justificada por la reedición del Estado, sus símbolos y la obediencia de los dominados.

Lo que no es tranquilizador en esta demostración, es la tentación de fundar la legitimidad del poder sólo en base a un dominio que deriva exclusivamente de la violencia y finalmente, de hacer poco caso de la necesidad que la autoridad sea también legitimada por una obediencia y un respeto en cierta medida deseados por los dominados. Es cierto que en la comunicación de *Ingrid Bolívar* hemos podido percibir la idea que la legitimación del poder por la violencia trae consigo un reconocimiento por parte de los dominados basado en la utilidad de la autoridad para estos últimos por cuanto puede responder a algunas de sus aspiraciones como la seguridad o el bienestar material y moral. Dicho de otro modo, desde una visión de los dominados, la violencia sería tanto más legítima por cuanto el dominante (o aquel que aspira al dominio) asumiría (o prometería asumir) las obligaciones que derivan de su posición como dominante. Nos parece que se trataría de una percepción funcional y utilitarista de la autoridad cuando ésta es *atribuida* y no *padecida*. Más precisamente, la apreciación que podemos tener de la violencia como fuente de legitimidad estatal o de las FARC no tiene que partir del postulado teórico y dogmático según el cual el Estado tendría el monopolio de la violencia legítima, sino de una observación de una realidad práctica que nos proporcionaría las claves para la comprensión de los vínculos entre dominantes y dominados y nos daría la explicación del conflicto de autoridad al que las poblaciones pueden verse confrontadas en las regiones donde se desarrolla la guerrilla de las FARC. Lo

que nos suscita interés en este razonamiento no es la hipótesis sobre la que descansa —es decir, que finalmente la legitimidad de la violencia no podría definirse sólo a partir de un punto de vista, en realidad muy subjetivo, del Estado—, sino más bien las dos consecuencias prácticas a las que puede conducir. La primera es admitir en cierta medida que toda violencia sería subjetivamente legítima para aquel que la ejerce. La segunda, es la disgregación de los lugares de definición de la legitimidad cuya prolongación más temible sería la permanencia no solamente del conflicto, sino del *conflicto violento*.

UNIDAD Y DIVERSIDAD, Y LEGITIMIDAD DEL ESTADO

Las dos experiencias, colombiana y peruana, que pretenden reconocer y hacer operativa la articulación entre diversidad y unidad son asombrosas para un Africano de una antigua colonia francesa. Permiten postular que el reconocimiento de la diversidad es, a pesar de estar circunscrito en fronteras nacionales, un factor de refuerzo de la legitimidad del Estado y de su poder. *Esther Sánchez* ha recordado, por un lado, cómo la Constitución colombiana de 1991 ha afirmado la diversidad étnica y cultural con el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derecho y, por otro lado, la manera como la Corte constitucional ha interpretado el proceso de realización de los derechos de los indígenas como grupo social. Lo que es más asombroso en esta jurisprudencia, es la conciliación entre el trato diferenciado según los grupos sociales y el respeto del principio fundamental de igualdad. Hemos comprendido que según la Corte, las diferencias de trato son admisibles cuando son necesarias pero no deben conducir a discriminaciones ilegítimas con respecto a los principios constitucionales. La experiencia peruana de las *rondas campesinas* reconocidas como una justicia autóctona, presentada por Juan Carlos Ruiz, es también muy significativa. Desde este punto de vista, el paso del reconocimiento a la implementación por la integración de esta forma de justicia en el orden estatal ha mostrado profundas similitudes con la experiencia colombiana. En ambos casos, el reconocimiento se ha traducido en la Constitución. En ambos casos, ha sido necesario consagrar una limitación constitucional relativa al respeto de los derechos fundamentales. Sobre todo, el reconocimiento de la justicia consuetudinaria ha

implicado la adopción de una legislación que establece sus vínculos con la justicia estatal con la que se articula. Las insuficiencias señaladas por *J.C. Ruiz* en la coordinación de las dos formas de justicia no cuestionan la validez y la idoneidad de la admisión del pluralismo en el plano judicial.

Si resaltamos estas dos experiencias de modo particular, es porque constituyen casos instructivos para el análisis de la problemática de la articulación entre diversidad y unidad en África. La construcción de los Estados postcoloniales africanos, particularmente los de las antiguas colonias francesas, ha estado sostenida por la obsesión de la unidad nacional. En el plano normativo, esta unidad se ha traducido en una organización jurídica e institucional que ha reprimido la diversidad y ha buscado homogeneizar el orden social. El reconocimiento de la diversidad cultural, sobre todo étnica, era percibido como un peligro para la unidad nacional a pesar de su afirmación en varias Constituciones. En cuanto al ejercicio de la justicia, la justicia consuetudinaria cuya existencia habían mantenido los colonizadores, generalmente ha sido suprimida. Paralelamente, se instauraron sistemas jurídicos monistas. Las costumbres han sido abolidas o, muy eventualmente, han sido integradas de manera particular en el derecho estatal bajo la forma de leyes escritas y codificadas, principalmente en los asuntos relativos al estatus personal. De este modo, las antiguas colonias francesas han reproducido la tradición francesa proveniente de la Revolución de 1789. La construcción de las Naciones se realizó en torno a la ciudadanía²²³ y a la eliminación de toda intermediación entre los individuos y el Estado. El sometimiento de todos los individuos a un solo y único estatus ordenaba la abolición de los particularismos comunitarios.

En gran medida, el mito de la unidad nacional es la fuente de una profunda desconexión entre construcción del Estado estatal y dinámicas sociales en África. La artificialidad de las fronteras provenientes de la colonización y mantenidas hasta la época de las descolonizaciones estaba en contradicción con el sentimiento de pertenencia nacional, ya

223. Hay que recalcar que la afirmación de la unidad nacional era sobre todo un medio de consolidación del poder de las nuevas élites dirigentes; el rechazo del pluralismo político confirma el desvío abierto de la idea de ciudadanía cuyos principales atributos (libertad de asociación, libertad de elección de los dirigentes, etc.) eran neutralizados por la represión.

que las nuevas naciones estaban encerradas en límites territoriales contrarios a la realidad histórica. Además, la importación y la proclamación del modelo de Estado-nación occidental no hicieron desaparecer las antiguas formas de organización y de ejercicio del poder. En el campo del derecho y de la justicia, la resistencia frente a los órdenes normativos extra-estatales dio origen a sistemas muy complejos. El Derecho y la Justicia estatales no sólo se superpusieron simplemente a los órdenes consuetudinarios y religiosos, sino que se imbricaron y fueron utilizados según estilos particulares por los individuos y los grupos sociales en función de sus intereses. En efecto, la vitalidad de las costumbres y de la mediación social prueban que el orden jurídico y judicial pre-colonial no ha desaparecido totalmente sino que, al mismo tiempo, décadas de producción normativa estatal y de implantación progresiva de la justicia estatal han permitido hacer evolucionar a las sociedades hacia un pluralismo en el que los órdenes normativos en competencia no están separados de modo hermético.

Las tentativas de instauración de modelos similares a los de Colombia o de Perú aún se mantienen muy tímidas y se limitan a menudo a proclamaciones de principio que no son implementadas de manera efectiva. Peor aún, en algunos campos, la resistencia de las costumbres tiende a crear conflictos de normas que no se llegan a resolver de modo definitivo. En materia de terrenos por ejemplo, la mayoría de los Estados africanos ha procedido a reformas inscritas en la fuerte tendencia posterior a las independencias a hacer desaparecer los derechos consuetudinarios para transformarlos en el modelo de registro del derecho de propiedad individual. Ahora bien, la mayoría de los derechos no ha sido objeto de registro; las transacciones de terrenos han quedado marcadas por su oralidad; la “propiedad colectiva” que deriva de las representaciones y de la sacralización de la tierra colisiona con el derecho de propiedad individual.

Esta misma observación es válida en materia de política judicial de los Estados. Las sucesivas reformas del sector judicial se contentan con querer eliminar las barreras físicas y materiales al acceso a la justicia estatal y se concentran en la capacitación, el estatus o la paga de los magistrados. No combinan todas estas medidas con aquellas que derrumbarían las barreras psicológicas y culturales. Sin embargo, el

esquivamiento o el abandono de la justicia estatal en ciertos medios –sobre todo rurales– no sólo es fruto de la duración y de la carga de los procedimientos, del alejamiento de las jurisdicciones, del idioma de los procesos o del alto costo de los gastos de justicia, se inscribe también en una ausencia de respuesta de la oferta jurisdiccional a las expectativas psicológicas y culturales que condicionan la confianza de los sujetos justiciables en la justicia y en los jueces estatales. Más específicamente, en este campo, el carácter individualista y sancionador de la justicia estatal se opone a una concepción de la justicia conciliadora, colectiva y más relacional, cuyo objetivo no es reparar el perjuicio a un derecho individual, sino más bien preservar un equilibrio social y de las relaciones entre grupos sociales en conflicto.

En definitiva, la experiencia colombiana nos proporciona un modelo inspirador de la construcción de los vínculos entre principio de igualdad y reconocimiento de los estatus colectivos, mientras que las *rondas campesinas* de Perú demuestran que es perfectamente posible instaurar un sistema judicial que refleje la diversidad social y los modos de resolución de los conflictos alternativos a la justicia estatal. Por ende, los vínculos entre los diversos órdenes normativos pueden construirse más bien en base al modelo de la conciliación y no en base al modelo de la exclusión y del exclusivismo del orden estatal.

INICIATIVAS LOCALES Y LÉGITIMACIÓN DEL ESTADO

A pesar de los intentos de conciliación entre unidad y diversidad, el sentimiento de desconexión entre proceso de construcción del Estado y dinámicas locales –desconexión que observamos también en África– nos ha parecido muy profundo en la región andina. La relación entre las iniciativas locales y la legitimación del Estado no es valorizada, sobre todo en las experiencias presentadas acerca de las *Asambleas constituyentes locales* y acerca de los *Presupuestos participativos*. En el fondo, hemos tenido la impresión de que estas iniciativas locales se desarrollan paralelamente y no en articulación con el nivel del Estado; pareciera inclusive que el Estado está totalmente ausente de estas iniciativas. En cuanto a las *Constituyentes* por ejemplo, sabemos que hay procesos similares que han sido implementados en algunos países de la región andina para elaborar las Constituciones políticas. Lo que no hemos

percibido, es la relación entre estas iniciativas locales con los procesos constitucionales y, finalmente, con los procesos de refundación de los Estados cuya base social se estrecha y cuya legitimidad está erosionada por su incapacidad para asumir convenientemente sus misiones.

Tal señalamiento no es anodino para nuestro propósito. En efecto, desde el comienzo de los años 90, la mayoría de los países africanos están comprometidos en procesos de descentralización, creando o reforzando colectividades territoriales locales dotadas de personalidad jurídica, administrándose libremente y ejerciendo las competencias que el Estado transfiere en su beneficio. Las políticas de descentralización apuntan hacia dos objetivos: el refuerzo de la democracia local y el desarrollo local. Después de dos décadas de implementación, el balance de estas políticas de descentralización es muy moderado. Aunque la democracia local ha hecho adelantos considerables con la elección de los dirigentes locales y el refuerzo de la participación y del control ciudadano en la elaboración, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas locales, se reconoce que la creación de las colectividades locales no ha transformado de manera fundamental la distribución del poder del y en el Estado y no ha contribuido a socializar y a legitimar más al Estado a nivel local. Mientras que la presentación de las experiencias sobre las *Constituyentes locales* y los *Presupuestos participativos* nos ha hecho notar la ausencia relativa del Estado en estas iniciativas, podríamos tal vez atrevernos a decir que en África –a pesar de los procesos de descentralización– el Estado aún está demasiado presente a nivel local por cuanto permanece como el principal depositario del poder.

Si bien en África, lo que es dudoso es la existencia misma de los pactos locales, en América andina lo que parece hacer falta es la puesta en relación de tales pactos y su utilización al servicio de un proyecto de refundación del Estado. Su instrumentalización por parte de los movimientos sociales en contra del Estado puede acentuar el proceso de deslegitimación del mismo, en beneficio de los poderes locales; mientras que, en nuestra opinión, el refuerzo de los poderes locales puede servir para reconstruir las bases sociales del Estado a partir del nivel local.

DESBORDE DEL ESTADO NACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

África, como América andina, no se ha librado de los procesos de integración regional que tienen lugar en el mundo. En efecto, en todas partes estos procesos están marcados por su dimensión económica; pero en lo que se ha insistido durante este coloquio es sobre todo en su dimensión jurídica. El desborde del Estado nacional parece ser irreversible, ya que los Estados han tomado conciencia de su incapacidad para responder por separado e individualmente a los retos de la globalización. La creación de conjuntos políticos y económicos más vastos apela a un recurso al derecho como instrumento de regulación y de integración de los sistemas nacionales. En el campo constitucional, *Esther Sánchez* ha mostrado, por un lado, cómo es que la elaboración de un núcleo constitucional regional –en particular el Convenio interamericano de derechos humanos– puede contribuir al refuerzo del Estado de derecho y al amparo de los derechos humanos y, por otro lado, el rol fundamental de la jurisprudencia, y particularmente de las cortes constitucionales y de la Corte interamericana de derechos humanos, por cuanto tiene una función normativa en su misión de interpretación y de aplicación de las normas constitucionales regionales.

La comparación con África puede darse en este doble plano. En efecto, y en primer lugar, el continente africano presenta un fenómeno similar de creación de un corpus normativo regional tendiente a imponer elevados estándares constitucionales de democracia y de amparo de los derechos humanos a los Estados. En esta perspectiva, a nivel continental, los principales instrumentos en la materia están constituidos por la Carta Magna africana de los derechos humanos y de los pueblos, la Carta Magna de la Unión Africana sobre la democracia, las elecciones y la gobernanza así como la Nueva cooperación para el desarrollo del África (NEPAD). En el plano subregional, en África del Oeste, la Comunidad económica de los Estados del África de Oeste (CEDEAO) también ha instituido normas de convergencia constitucional inscritas en el Protocolo sobre la democracia y la buena gobernanza. Este protocolo define principios constitucionales comunes, tales como la separación de los poderes, la exigencia de elecciones libres, transparentes y honestas, la prohibición de los cambios anticonstitucionales y de los modos no democráticos de acceso y de mantenimiento en el poder, la

laicidad del Estado y la libertad religiosa, las libertades de reunión, de asociación, de manifestación, de prensa, etc.

Sin embargo, y en segundo lugar, el dinamismo de la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos en su función normativa no tiene equivalente en el continente africano, no sólo debido al corto tiempo de existencia de la Corte de derechos humanos, que sólo fue creada en 1998, sino también a causa de la debilidad de sus poderes, ya que no dispone de ningún medio de obligatoriedad con respecto a los Estados.

La mayor enseñanza que se puede extraer de esta multiplicación de los instrumentos normativos regionales, es que la legitimidad del poder ya no depende sólo de la legalidad estatal interna. Otras instancias de legitimación del poder se conciben a merced de los abandonos de soberanía que los Estados consienten en beneficio de las organizaciones de integración. Resulta asombroso que incluso la idea de que el Estado tiene el monopolio de la violencia legítima sea progresivamente cuestionada por el hecho de la necesidad de preservar el Estado de derecho cuando quienes lo encarnan a nivel nacional cometen perjuicios juzgados como intolerables. La admisión del derecho de ingerencia, a pesar de todos los límites de la “*violencia legítima internacional*”, puede ser entendida desde este ángulo, por su naturaleza de servir como garante ante la idea que la violencia de Estado puede ser ilegítima.

Paradójicamente, así como en este coloquio se ha insistido sobre este desplazamiento de las instancias de legitimación del poder, el rol de la “Comunidad internacional” en el proceso de legitimación o de deslegitimación del poder ha pasado bajo silencio. En África, es difícil debatir acerca del asunto de la construcción del Estado sin que intervengan las diferentes políticas de ajuste estructural impuestas por las instituciones financieras internacionales, políticas que finalmente han fragilizado más a los Estados, reduciendo sus misiones y sus medios de intervención y de redistribución.

