

ECUADOR Debate₁₀₈

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre
Julio Echeverría 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:
el Comité de vialidad del Guayas 39/71
Rafael Guerrero
- Descentralización de la planificación del ordenamiento
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100
Lorena Vivanco y Fernando Cordero
- Economía política de la descentralización
y de la recentralización (1986-2016) 101/124
Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña
- La descentralización fuera del centro:
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia
(2005-2019) 125/148
Eduardo Córdova
- La descentralización en el Perú: cambios reales
o continuidad remozada del centralismo 149/166
Carlos Herz Sáenz

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184
Tito Livio Madrid Tamayo

ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario
se manifiesta en América Latina? 185/191
José Sánchez Parga

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:
transporte público terrestre de Villa Hermosa
a la ciudad de México (y viceversa)
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva
Rodolfo Casillas 193/208

RESEÑAS

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

COYUNTURA

Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre

Julio Echeverría

La revuelta de octubre que tendría en sus orígenes a los sindicatos de transportistas, atizada por la eliminación a la subvención estatal a los combustibles (Decreto 883), será más tarde hegemonizada y continuada por el movimiento indígena. Sin duda esta revuelta es la más radical de lo que va del siglo, de inusitada violencia. El conflicto expresa la gravedad de la crisis, reflejada en una fuerte restricción de recursos y una dinámica de endeudamiento creciente. Además, el conflicto se inserta en un escenario, a escala global, de protestas y violencias. La CONAIE se ratifica como actor central de la movilización y el conflicto, luego de una década de aislamiento y persecución, en la que Alianza País, modificó sustancialmente la línea de interlocución e intermediación de la relación con los momentos de conflicto y negociación con el Estado, la respuesta del anterior régimen fue la persecución y estigmatización.

Los datos observados tenderían a mostrar una otra configuración de la realidad indígena, en la que confluyen, de manera compleja y diferenciada, lógicas comunitarias con aquellas empresariales. Algo que el gobierno parece no haber advertido ya que la eliminación del subsidio a los combustibles significaba golpear a economías, incluyendo rurales e indígenas. La legitimidad del uso de la fuerza en el conflicto, en el país y la región, bordea los límites de la institucionalidad del Estado de Derecho.

La realidad del conflicto en el Ecuador, leída en el contexto de las otras demandas globales, indican que no se trata únicamente de demandas redistributivas sino también de la demanda de nuevos sentidos, en tanto se mire las frustraciones y pérdida del sentido de la democracia, de sus valores, ante las exclusiones del modelo de acumulación vigente, y de la imagen de un “no futuro”, en un contexto de insaciable consumo.

Las medidas económicas anunciadas el 1 de octubre del 2019, por el gobierno del presidente Lenín Moreno, provocaron una movilización social de enormes proporciones que puso, en su momento, en serio riesgo la estabilidad democrática y la viabilidad económica del Ecuador. La chispa que provocó el incendio fue la eliminación del subsidio a los combustibles, una política de subvención mantenida desde 1974, cuando el Ecuador se abrió al mundo como el segundo exportador de petróleo en la región después de Venezuela.

La eliminación de los subsidios a los combustibles compartía tanto la certeza de ser técnicamente correcta como

políticamente costosa. A pesar de haber sido considerada en múltiples ocasiones por diferentes gobiernos, siempre se la descartó por las previsibles reacciones sociales. En efecto, el anuncio de la medida desató una reacción inmediata y devolvió el protagonismo al movimiento indígena y en particular a una de sus organizaciones, la CONAIE, seguramente la organización más consolidada del movimiento, que había sido neutralizada y atacada fuertemente durante el periodo correísta.

Los primeros en reaccionar a la medida fueron los sindicatos de transportistas, quienes iniciaron una paralización de dos días, la cual fue continuada más

tarde por la revuelta indígena. El país se enfrentó a una movilización a escala nacional, con fuerza principalmente en la región sierra; pero, a diferencia de otras ocasiones, la movilización estuvo acompañada de actos de violencia, vandalismo y de sabotaje a instituciones públicas. Frente al caos y la confusión, el gobierno decretó el “estado de excepción” para posibilitar el uso de mayores expedientes represivos y de control, lo cual atizó aún más el conflicto, que escaló al punto de dejar como saldo once manifestantes muertos y una larga lista de heridos, la cual no excluye a periodistas, policías y militares.

Luego de once días de enfrentamientos, el gobierno se vio obligado a derogar el Decreto 883 y sentarse a la mesa de diálogo. Tanto para el gobierno como para el movimiento social, se trató de una pacificación momentánea, que cerraba un ciclo de luchas y de movilizaciones, pero que abría otro, de diálogos y negociaciones, cuyo desenlace, se lo intuía desde un principio, era de difícil pronóstico.

La movilización de octubre fue, seguramente, la más intensa y radical de lo que va del siglo; no solo que exhibió niveles de violencia inusitados, sino que puso en discusión definiciones sustantivas sobre el modelo de economía, sobre sus lógicas de financiamiento y de gestión, así como sobre la distribución de pesos y responsabilidades al momento de definir las líneas de enfrentamiento a la crisis. La gravedad del conflicto expresa justamente la profundidad de la crisis que lo desata: una fuerte restricción de recursos y una dinámica de endeudamiento creciente, que afecta la

sostenibilidad del país en el corto y en el mediano plazo.

No se puede descontar, a su vez, que el conflicto se inserta en un contexto de intensificación del proceso globalizador, lo cual hace que las lógicas geopolíticas estén particularmente presentes; el ciclo de vigencia de los llamados gobiernos progresistas está redefiniéndose, y lo que pueda acontecer en el caso ecuatoriano es de particular importancia para fortalecer o debilitar estos procesos.

Por último, y algo que no es de menor importancia, la movilización, pone sobre el tapete la discusión sobre temas de alta significación en materia de los escenarios políticos futuros: la legitimidad del uso de la violencia, el carácter y el desempeño de la democracia, de sus actores y de sus instituciones.

Entre política y economía. La eliminación del subsidio a los combustibles, la chispa que detonó el incendio

Cuando el actual gobierno asumió funciones en el 2017, las medidas de ajuste de la economía ya eran urgentes. Para octubre del 2019, el déficit calculado en el presupuesto público fue de 5.000 millones de dólares y con un ritmo de endeudamiento que supera ya el límite legal permitido; el gobierno en su momento prefirió no afectar sustancialmente las líneas de la política económica que el país venía implementando desde la última década; en su lugar, optó por dar atención a la reforma política, en el intento de desmontar la lógica autoritaria y de concentración de poder que había caracterizado al correísmo, y que había derivado en una

sería alteración de los principios y de la estructura del Estado de Derecho.

El régimen invirtió dos años en esta operación de reforma política, bajo el lema del “desmontaje del correísmo”, posponiendo el imperativo de dar un golpe de timón en el manejo de la economía; el manejo de la política económica en esos dos años fue lento y cargado de indefiniciones. En alguna medida, demostraba continuidad con la lógica económica que caracterizó a la gestión de Alianza País (AP), en los últimos diez años y que lo estaba conduciendo a una compleja conjunción de creciente déficit público y de consecuente endeudamiento, como única vía de salida para sostener el abultado peso de un gasto público cada vez más inmanejable.

Para agosto-septiembre del 2019, la persistencia y gravedad de la crisis era de tal dimensión que el régimen se vio obligado a recurrir a los organismos multilaterales de crédito, como mecanismo para acceder a recursos menos onerosos para el país. El Ecuador venía contratando deuda de corto plazo y a tasas de interés que superaban el 10%; mientras más avanzaba el deterioro de la economía, la disyuntiva aparecía con más claridad: o continuar con la lógica de un endeudamiento que sistemáticamente producía déficit, o detenerla y revertirla. Mucho de la radicalidad del conflicto y de sus posibles salidas, tendrá que ver con las definiciones que puedan darse en torno a la contención y al gobierno de esta compleja ecuación de déficit y endeudamiento. El desafío podría rezar así: *¿cómo hacer del endeudamiento función del crecimiento y cómo reducirlo, cuando se convier-*

te en un lastre que afecta la sostenibilidad de la economía?

La apertura y sustitución de las fuentes de financiamiento que posibilitaría la firma del acuerdo con el FMI, según el gobierno, permitiría poner bajo control esta dinámica y sus efectos, su sanción estaba dirigida a mejorar la relación de plazos e interés de deuda, lo cual se volvería posible reinstaurando la relación y los vínculos con los organismos multilaterales de crédito. En esa línea, el gobierno optó por un arriesgado paquete de medidas, pero equilibrado en cuanto a costos sociales. En la búsqueda de la reducción del déficit fiscal, se suscribió el Decreto 883 que estipulaba la eliminación del subsidio a la gasolina extra y diésel, sin afectar el subsidio al gas de uso doméstico, en el entendido del mayor impacto social que este provocaría. Para paliar los efectos del incremento de precios en la economía de las familias más vulnerables, el Decreto estipulaba el incremento del Bono de Desarrollo Humano en \$15 dólares mensuales, y la inclusión de 300.000 familias adicionales a los registros de esta transferencia monetaria. El paquete incluía también medidas para reactivar la producción, desde reformas laborales para bajar los costos de la contratación, hasta incentivos tributarios y reducción de aranceles para promover actividades industriales y agrícolas.

La aplicación del Decreto tuvo los días contados; a los quince días de su emisión, fue derogado bajo la presión de la movilización colectiva; el conflicto estaba incidiendo en la contención de esta política y redefiniendo la dinámica y el sentido de la salida a la cri-

sis; por el momento detenía la iniciativa del gobierno, pero dejaba en la incertidumbre la definición de alguna salida alterna a la propuesta del Ejecutivo. La eliminación del Decreto, en alguna forma, cerraba esta primera fase o ciclo de conflictividad, pero posponía la efectiva posibilidad de salida de la crisis. Esta solución dejaba en claro también el carácter del conflicto: la disputa distributiva se superponía sobre la discusión de la lógica del modelo económico y sobre el desafío que, en materia de sostenibilidad económica y ambiental suponía la eliminación de los subsidios.

De subsidios generalizados a la focalización de subsidios

Lo que caracteriza el subsidio a los combustibles —que se ha venido aplicando desde 1974—, es su carácter generalizado y universal. Al ser un beneficio que se reparte de manera uniforme en el conjunto de la economía, termina por reforzar las condiciones de inequidad y las asimetrías sociales y económicas que la caracterizan; no se trata de un instrumento dirigido a generar equidad, a favorecer a los sectores que más lo requieren, a las economías que se reproducen en condiciones de sobrevivencia o de escaso crecimiento relativo, lo que hace que no sea funcional a ninguna estrategia redistributiva. Es un subsidio a los combustibles fósiles, que en las actuales condiciones del cambio climático y en el contexto de los distintos compromisos que el Ecuador ha suscrito para enfrentarlo, es un contrasentido mantenerlo; su desmontaje aparece como respuesta a un principio básico de economía moral, que apuesta por la sustentabilidad y la sostenibili-

dad ambiental. La existencia de este subsidio es seguramente una pieza clave de la lógica extractivista y rentista de la economía ecuatoriana.

En materia de gestión económica, su mantención no es sensible a las condiciones de inestabilidad de los ciclos económicos, lo cual genera serios problemas de sostenibilidad en el desarrollo económico. En los ciclos expansivos, se incrementa el gasto público, en los restrictivos este se reduce, generando fuertes tensiones de difícil control. El subsidio complica la utilización de políticas contracíclicas que puedan contener la crónica inestabilidad de la economía global. La economía ecuatoriana no logra estabilizar sus cuentas para revertir esta lógica de inestabilidad. El gobierno de AP cayó preso de esta dinámica; expandió sobremedida el gasto público cuando el precio del barril de petróleo estaba al alza, acudiendo incluso al endeudamiento, y no encontró salida cuando el precio declinó, extremando aún más la lógica del endeudamiento, en condiciones más onerosas y a plazos más reducidos, lo que terminó erosionando fuertemente la capacidad de control y de gobierno de la economía.

La eliminación del subsidio, al ser una medida que incidía en el núcleo del modelo rentista, necesariamente genera impactos que afectan de manera diferencial a los distintos actores del sistema de transferencias monetarias; su impacto es directo en el sector de la intermediación y el transporte de mercancías y personas, de allí que la reacción inicial a su derogatoria provino de los gremios del transporte, que luego se generalizó hacia otros secto-

res; el impacto mayor sin embargo, es a las economías rurales que se reproducen mediante lógicas comunitarias de colaboración, solidaridad e intercambio y que mantienen por tanto costos bajos y accesibles para los sectores medios y pobres de la economía urbana. Una población que se ha mantenido en una frágil tendencia al mejoramiento de sus condiciones de vida, pero que corre el riesgo de caer nuevamente en condiciones de pobreza ante el incremento del precio de los combustibles, que incide en los costos de intermediación, y que a su vez redundan en el precio final de los productos, amplificando su efecto en el resto de la economía.

Pero; el impacto es igualmente significativo en aquellos sectores que se benefician directamente del subsidio universal: los sectores medios y altos que debían ahora pagar los combustibles a nivel de precios internacionales, lo cual obligaba a contener su consumo dispendioso; las economías del contrabando que usufructuaban del precio marginal del combustible respecto de las economías de los países vecinos; así como aquellas economías vinculadas a actividades ilícitas como el narcotráfico, a las grandes empresas navieras vinculadas a la producción pesquera, etcétera.

Se calcula que, desde 2005 a 2018, 54 mil millones de dólares del presupuesto del Estado se destinaron a cubrir la existencia del subsidio. Según un estudio publicado por el BID en agosto del presente año, los subsidios a los

combustibles representan el 7% del gasto público anual y corresponden a dos tercios del déficit fiscal. “En los últimos diez años, los subsidios a los combustibles fósiles reportados oficialmente en Ecuador causaron una presión sustancial en el presupuesto público equivalente a un promedio de US\$ 2,3 mil millones por año, aproximadamente el 7% del gasto público o dos tercios del déficit público. Los subsidios energéticos en Ecuador también benefician a los países vecinos de Colombia y Perú, donde se desvían cerca del 5% de los cilindros de GLP subsidiados debido al contrabando”.¹

En definitiva, las medidas apuntaban a modificar el patrón de financiamiento del presupuesto público, transitando desde la lógica de subsidios generalizados y regresivos, hacia subsidios focalizados que atiendan efectivamente a aquellos sectores que más los necesitan, a equilibrar el manejo de las cuentas públicas y generar una dinámica de financiamiento de la economía que reduzca la recurrencia al endeudamiento externo como principal rubro de financiamiento del presupuesto.

La medida además se ubicaba a la altura de las exigencias contemporáneas de combate al cambio climático; según el mismo informe del BID, “la reforma de los subsidios sería un primer paso para la fijación de los precios de la energía y las emisiones de carbono a un nivel consistente con los objetivos climáticos internacionales establecidos en el

1. F. Schaffitzel, M. Jakob, R. Soria, A. Vogt-Schilb y H. Ward, *¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador*, BID, Washington, 2019.

Acuerdo de París, del que Ecuador forma parte".²

La pregunta que se desprende del conflicto por la mantención o supresión del subsidio tiene que ver con su real incidencia en la configuración del modelo económico. ¿En qué medida una salida en una u otra dirección, su mantención o eliminación, favorece o perjudica la sostenibilidad y la equidad del desempeño del modelo económico? ¿En qué medida los actores están conscientes de la importancia de su supresión o de su mantenimiento? ¿Qué opciones se abren en una u otra salida y cómo su supresión o mantención es consistente con las efectivas demandas de los actores, en particular con las orientaciones que podrían caracterizar al movimiento indígena, principal actor de la movilización? ¿Cómo una u otra salida es consistente con la composición diferenciada del movimiento social y cómo es factible pensar en las alianzas o agregaciones, de actores interesados en las distintas salidas, que podría adoptar el conflicto?

El movimiento indígena actor central de la movilización y el conflicto

Detengámonos ahora a observar algunas características que connotan al movimiento indígena, actor central del conflicto de octubre. Los pueblos y nacionalidades indígenas arrastran una historia de desigualdad que se inició con la conquista española y no se alteró sustancialmente con la llegada de la república ni con la revolución liberal. Ambos procesos, pasaron por alto

la realidad de los pueblos indígenas; para el Estado se trataba de un sector social más al cual se debía atender en la medida que lo permitiera el curso de la economía; sus estructuras productivas de corte tradicional o precapitalista como lo caracterizaba la *intelligenza* de izquierda, era funcional a los procesos de acumulación de una economía tradicional, que solamente empezaría a modificarse gracias a los procesos de modernización que se iniciaron en la segunda mitad del siglo XX.

En 1986, las distintas organizaciones indígenas en la Costa, Sierra y Amazonía dan origen a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad irrumpen con fuerza al calor de las movilizaciones masivas que se cristalizaron en el levantamiento de Junio de 1990; allí se consolidó el programa político de la nascente organización. Sus demandas de reconocimiento supusieron un reto a la noción de Estado nacional; por primera vez, los indígenas construían sus demandas políticas sin la intermediación de otras organizaciones, y se daban los primeros pasos para convertirse en protagonistas fundamentales en el escenario político del país.

Los efectos de las reivindicaciones indígenas marcarán desde entonces la institucionalidad del país. La Constitución de 1998 establece el carácter plurinacional e intercultural del Estado. La necesidad de una interlocución permanente con las organizaciones generó respuestas al interior de los gobiernos,

2. Ibid.

como consejos o dependencias en ministerios y secretarías para definir políticas y gestionar programas y proyectos en campos relevantes, como la educación y salud intercultural, la legalización de tierras, la promoción social y el impulso a iniciativas productivas.

En 2007, con la llegada al poder del movimiento Alianza País liderado por Rafael Correa, el movimiento indígena parecía contar nuevamente con un aliado en el poder, como ya había sucedido en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Al igual que en la primera ocasión, el acercamiento inicial será seguido por un progresivo deterioro. El gobierno de la Revolución Ciudadana desmontó los mecanismos corporativos que habían permitido al movimiento indígena participar en las políticas públicas de los sectores estratégicos.

El modelo de intermediación introducido por Alianza País, modificó sustancialmente la línea de interlocución y de intermediación que el movimiento indígena venía desarrollando, en sus lógicas de conflicto y negociación con el Estado. La política de AP eliminó las instancias de construcción compartida de la política pública con el Estado, debilitó y restó autonomía a la política de educación intercultural bilingüe, e introdujo modificaciones sustantivas en la política educativa rural al desplegar su programa de las "Escuelas del Milenio"; afectó por tanto la línea de autonomía que trabajosamente venía construyendo el movimiento en su interacción con el Estado. Una línea que desconocía la proyección identitaria del movimiento, que había evolucionado desde su configuración en el ciclo de luchas y movilizaciones iniciadas en los años 90.

A pesar de los alardes declarativos del *Sumak Kawsay*, y de la invocación a la *Pacha Mama* en el preámbulo de la Constitución de Montecristi, la relación entre el gobierno y el movimiento indígena derivará hacia un conflicto intenso de criminalización de la protesta social; el régimen recurrió a distintos expedientes dirigidos a la división del movimiento, a la persecución de los líderes indígenas y al debilitamiento y cuasi supresión de las estructuras institucionales que se habían formado como mecanismos de intermediación con el Estado.

La intervención operada por la política de AP introdujo líneas de diferenciación y fragmentación del tejido organizativo del movimiento indígena; en su orientación general podría afirmarse que durante los 10 años de gestión, se afectó de alguna manera la orientación identitaria en aquello que hacía referencia a la cosmovisión indígena y sus políticas de autonomía territorial; una característica que tiene que ver más que con delimitaciones en la morfología del territorio, con la relación de circularidad y de relacionamiento con la naturaleza, en la cual el componente simbólico es central; una configuración cultural que es consistente con el concepto de sostenibilidad, en cuanto es atento a la protección de las fuentes de agua, a la oposición al extractivismo, a la preservación de sus prácticas productivas y artesanales.

La política de AP afectó sustancialmente esta orientación; los conflictos contra la minería, por la defensa del agua, por la reivindicación de la multiculturalidad serán dominantes y se configuran como una vertiente fundamental

en la composición del movimiento. La respuesta del régimen fue la de la persecución y en muchos casos la de la estigmatización. A su vez, la línea de AP se caracterizó por introducir líneas de modernización y de centralización en la gestión de las políticas que contrastaban con la orientación autonomista. La infraestructura de carreteras permitió una mayor movilidad campo-ciudad, fortaleció las redes de configuración étnica que ahora están presentes también en las realidades urbanas; la composición étnica de las ciudades se diversificó más allá de lo que registra la estadística, al punto de consolidar la imagen de la realidad indígena como aquella que garantiza la seguridad alimentaria de las ciudades, lo cual relativiza la concepción de que la realidad indígena es exclusiva del campo y de la ruralidad. Se fortalecieron las redes de comercialización, al punto de configurar nuevos sectores que seguramente verían en la eliminación de los subsidios a los combustibles, una verdadera afectación a sus economías y a sus estrategias de reproducción.

Es probable que estemos frente a una nueva configuración de la realidad indígena, en la cual confluyen de manera compleja y diversificada lógicas comunitarias con lógicas empresariales, intereses de diversa índole que reflejan también las condiciones diferenciales propias de las realidades regionales que caracterizan al movimiento.

El momento de la movilización de octubre

El gobierno de Lenín Moreno, en su temprano distanciamiento de la Revolución Ciudadana, se planteó la posi-

bilidad de rearmar una alianza con el movimiento indígena, mediante la amnistía a sus líderes judicializados en varios procesos, principalmente en sus luchas de defensa del agua y de oposición a la explotación minera y petrolera en sus territorios. Pero; las urgencias por responder a la crisis fiscal orientan cada vez más al gobierno en dirección a privilegiar la política minera, lo que afecta progresivamente su capacidad de interlocución con ciertos actores y con ciertas dirigencias del movimiento; la reinstauración del modelo educativo local, de la educación intercultural bilingüe, no fue suficiente para consolidar una relación estable de diálogo que contrastara la otra línea que apuntaba a reducir la minería informal y potenciar la minería formal a gran escala. También aquí, la eliminación de los subsidios al combustible significaba golpear a economías que se beneficiaban de su existencia y que, junto a redes de contrabando, dinamizaban las actividades de una cada vez más amplia red de economías ilegales.

La movilización inicialmente estaba convocada para el 18 de octubre, pero la chispa encendida por el paro de los transportistas, adelantó sus tiempos; el protagonismo de la joven dirigencia del movimiento aceleró los procesos que antes habrían significado jornadas largas de preparación con las bases del movimiento. El levantamiento recuperaba la idea de la invasión y de la ocupación, tan importante en la configuración identitaria del movimiento; el cierre de carreteras, las acciones de paralización, eran demostraciones de poder que exacerbaban los ánimos y contribuían a engrosar las filas del 'ejército

de los runas', como ilustraba una antigua pieza de teatro del indigenismo de 1970. A diferencia de entonces, el sector indígena está más diferenciado en términos socioeconómicos, como resultado del fortalecimiento de las políticas sociales y el crecimiento general de la economía experimentados hasta el estallido de la burbuja petrolera en 2015. El cambio de ciclo y su amenaza a las frágiles condiciones de reproducción económica afecta en forma diferenciada a indígenas campesinos, pequeños y mediano productores, actores vinculados a la comercialización e intermediación, que ya no están reclusos en sus espacios rurales sino que se mueven permanentemente entre el campo y la ciudad. Estas variaciones significativas en cortos plazos, y a un actor ya sumamente diferenciado, seguramente incidieron en la intensidad de la movilización. Pero, como ya se indicó, al ser la distinción campo-ciudad cada vez más relativa, el impacto podría ser mayor al combinarse modalidades propias del levantamiento, con las de la solidaridad y la complementariedad, propia de las redes étnicas que ahora caracterizan la vida del campo y de las ciudades.

Si bien las nuevas dirigencias indígenas plantean recurrentemente la vertiente identitaria, como un referente necesario para alimentar su fuerza de convocatoria, la apelación también es a la movilización bajo la lógica de la invasión y la ocupación de un territorio considerado como territorio "ocupado por el enemigo"; la movilización, más que una protesta asume desde esta perspectiva un ribete de sabotaje, como mecanismo de presión y de imposi-

ción de un programa y una línea, a "los otros" a los cuales no se los reconoce legitimidad alguna; una peligrosa postura que puede derivar hacia dinámicas xenófobas y racistas. El conflicto, conducido desde esta perspectiva, despertó también estas reacciones, tanto desde el lado indígena como desde el lado de ciertos sectores medios y altos de las ciudades, en particular de Quito y Guayaquil.

El gobierno no lee adecuadamente el escenario

El gobierno estaba relativamente consciente de que la aplicación de sus medidas generaría reacciones y que estas podrían ser incluso de cierta magnitud pero; no contaba con la claridad suficiente como para dimensionar su verdadero alcance. Desde la Vicepresidencia de la República, se había impulsado una agenda de mesas de diálogo con "amplios sectores", pero sus resultados no habían concluido en la estipulación de líneas programáticas que pudieran afinar la propuesta del gobierno, en particular en lo referente a la reactivación productiva y a la atención de las graves condiciones que afectaban a los sectores subalternos, donde el impacto directo de las medidas podía ser más grave e intenso. El gobierno, además, no había incluido otras variables en su análisis: la relativa cercanía del evento electoral del 2021 y la posible utilización que podía darse del mismo, tanto en función de su capitalización política, como en dirección a detener ciertos procesos, en particular los de la investigación judicial, que afectan a altos dirigentes de uno de los actores todavía centrales de la contienda políti-

ca, como es el correísmo y sus fuerzas, mermaidas y perseguidas por la acción del gobierno.

La radicalidad y dureza de las movilizaciones desató una lógica de polarizaciones y enfrentamientos no solamente entre el gobierno y los manifestantes: instaló la lógica del antagonismo como referente central de la acción social y política. Una semántica que encuentra fuertes arraigos en la cultura política fomentada desde el poder por parte del correísmo durante la última década; el aprovechamiento del antagonismo como mecanismo de acumulación de fuerzas, la construcción del enemigo y su sistemática deslegitimación como actor de posibles arreglos o acuerdos políticos; una línea que bordea con el reclamo populista que se alimenta de la oposición pueblo-élite o pueblo-casta, sin advertir que tras de esa polarización se consolidan valores anti-políticos de exclusión, de aniquilación del adversario y de superposición de la lógica de la guerra, sobre la de la política y sus posibilidades de deliberación e interlocución.

La dureza de los enfrentamientos, las lógicas militares que aparecieron de lado y lado, hacían pensar que, muchas otras fuerzas e intereses estaban participando de las acciones. Las del mismo correísmo, que en medio del conflicto llamó a la insurrección institucional y al adelantamiento de las elecciones; las del bloque de regímenes pertenecientes al llamado bolivarianismo, con el gobierno de Venezuela a la cabeza, que veían en el conflicto la presencia de una “brisa que se convertía en huracán y que empezaba a recorrer por la región”.

Luego de once días de duro enfrentamiento se cerró el conflicto; el gobierno se vio obligado a sentarse a la mesa de diálogo y derogar el Decreto 883. El movimiento indígena impuso sus condiciones. Con este encuentro, se cerró un ciclo de confrontaciones y se abrió otro, el de la negociación, del diálogo y el acuerdo. La conclusión del conflicto deja un balance de víctimas de lado y lado, de desazón y resentimiento que abre un escenario de difíciles proyecciones. ¿Es factible establecer líneas de confluencia entre actores que miran todos a su mismo lado? ¿Es posible que estemos en la antesala de otro enfrentamiento, tal vez de proporciones similares o más graves que las ocurridas en octubre?

Escenarios futuros y temas pendientes

La provisional tregua alcanzada a mediados de octubre entre el gobierno y las organizaciones indígenas es frágil y no permite prever el posterior desarrollo del conflicto. Mientras el gobierno declara su voluntad de no emitir el Decreto sustitutivo en tanto no se llegue a acuerdos con la CONAIE, se toma su tiempo para ampliar la mesa de convocados y así evitar caer nuevamente en la condición de rehén, insiste en su línea de aislar al movimiento indígena de otros participantes, a los cuales responsabiliza de los actos de vandalismo e incluso de terrorismo, conductas al intento de golpe de Estado, en los cuales habría incurrido su verdadero contrincante político, el ex presidente Rafael Correa y su nuevo Movimiento Revolución Ciudadana.

Distintos temas quedaron abiertos luego del conflicto sin que exista la suficiente claridad en cómo enfrentarlos. Para el gobierno, se trata de insistir en la eliminación de los subsidios universales-generalizados y pasar a un sistema de subsidios focalizados; en la proforma presupuestaria del 2020, aparece una disminución del monto de su eliminación en un 50%; el Estado ya no recuperaría 1.400 millones de dólares como estaba previsto con la eliminación del subsidio, sino que la cifra bajaría a 640 millones. Permanece aquí la discusión sobre el carácter ortodoxo del ajuste de la economía, donde el subsidio es visto como compensación, como amortiguador del conflicto, como mecanismo de inclusión de actores que de otro modo serían opositores, y cuyo alcance no modifica en lo substancial las condiciones de exclusión e inequidad. Cómo pasar a una visión del subsidio que funcione como efectivo mecanismo de reactivación social y productiva.

En cualquier caso, lo que está en disputa en esta coyuntura es la necesidad de tomar decisiones sobre los graves desarreglos macroeconómicos del país. Sin embargo, las propuestas difieren en forma radical. Si el gobierno, trata de mitigar los efectos del ajuste en los sectores más vulnerables y responder en alguna manera a las demandas del movimiento indígena, por el lado de la organización indígena y de ciertos sectores medios radicalizados, que fungen de asesores del movimiento, en cambio, se observa una posición intransigente, que insiste en el mantenimiento de los subsidios a los combustibles y cuando atiende al tema del financiamiento fiscal, lo basa en el incremento de la recauda-

ción tributaria a los actores económicos más poderosos. Este desencuentro marca una disyuntiva radical entre los sectores en disputa que dificulta el encuentro de salidas negociadas.

Otro elemento de importancia central, que el conflicto puso en evidencia, es la discusión acerca de la legitimidad del uso de la fuerza; el conflicto en el Ecuador, pero también en otros países de la región está bordeando los límites de la institucionalidad del Estado de Derecho. En el caso ecuatoriano, esta problemática tiene su particularidad: pone sobre el tapete la discusión sobre el pluralismo jurídico que está presente en la actual Constitución y que alude al alcance del derecho de los pueblos indígenas a tomar decisiones en el marco de sus territorios. El concepto de plurinacionalidad, territorialidad y multiculturalidad es forzado hasta legitimar la coexistencia de múltiples soberanías. Este discernimiento es fundamental para impedir la reproducción de fenómenos como la xenofobia y el racismo, que aparecen justamente cuando el conflicto se desata sobre estas ambigüedades.

El conflicto y el escenario global

Finalmente, emergen otros interrogantes que deja planteado el conflicto. ¿Tiene la movilización de Quito algo que ver con las que después se generalizaron en Santiago o en Bolivia? ¿O con las movilizaciones de Hong Kong, Barcelona, París, etcétera? ¿Estamos frente a una onda global de protestas, cada una con su especificidad propia, pero a su vez conectadas de alguna manera?

La respuesta no puede ser sino afirmativa, al menos si atendemos a al-

gunas consideraciones que parecerían acomunarlas. Por un lado, a nivel global se asiste a un *trend* de la economía que acusa signos de ralentamiento y recesión, condicionados en gran medida por la política de “casa adentro” impulsada por el gobierno Trump en los Estados Unidos; una fuerte concentración de capital en el sector financiero y de la especulación, que no logra conectarse con los procesos productivos y pretiere ampliar sus márgenes de rentabilidad girando sobre sus mismas lógicas.

La conexión entre capital financiero y productivo en la coyuntura actual es enormemente problemática, lo que puede mandar al traste cualquier intento de ajuste o racionalización económica. Ese encuentro se vuelve posible en algunos sectores de la economía, pero no en aquellos que presentan altos riesgos a la inversión y a la rentabilidad; en la coyuntura regional latinoamericana, la preferencia será por sectores vinculados al extractivismo, más que a la manufactura, o, en su defecto, a actividades vinculadas a la nueva economía, que ya parte sobre modalidades de contratación flexible, que reduce riesgos y costos de contratación; una lógica que abona en la misma dirección y vuelve más patente y palpable las asimetrías e inequidades que está produciendo esta nueva alianza entre rentismo y extractivismo a escala global.

Esta característica de la reconversión productiva y de la innovación tecnológica afecta la actual composición del trabajo vivo: altas tasas de formación educativa pero también de desempleo y subempleo, incremento exponencial de expectativas y altas tasas de frustración; una combinación explosiva entre

débil y escasa capacidad de crecimiento y de redistribución de las economías y crisis de futuro, caída de expectativas que puede bordear hacia el desencanto, que incita al sabotaje y a la rebelión. La movilización de Quito sorprendió por los niveles de violencia inusitados, por acciones de vandalismo que colindaban con la desestabilización institucional; los movimientos colectivos globales a los que asistimos tienen todos un fuerte componente antisistema, que no encuentra y no quiere encontrar fáciles canales de diálogo e interlocución. La participación de jóvenes en las movilizaciones masivas expresa este alto nivel de descontento con la crisis de expectativas que tiende a generalizarse.

Otra característica reveladora tiene que ver con la movilidad tecnológica y comunicacional; con el fuerte protagonismo de las redes sociales como transmisoras de mensajes con fuerte carga e impacto emocional; redes tecnológicas que aceleran los procesos comunicativos, diseminan y contagian modalidades de acción; producen nuevos teatros para el enfrentamiento que se sirven de la enorme capacidad de crear mundos virtuales, de realizaciones y frustraciones individuales y colectivas que pueden incitar a la movilización disruptiva, acelerarla y finalmente diseminarla.

La realidad del conflicto en el Ecuador, leído ya en el contexto de las manifestaciones globales, indica que no se trata solamente de disputas redistributivas, sino también de la demanda de nuevos sentidos que aparece con más fuerza en ciertos sectores y no en otros. Ambas semánticas, indican líneas de posible reconversión si se las mira proyectadas al futuro, son altamente sen-

sibles a las lógicas excluyentes de los procesos productivos globales y al mismo tiempo contestatarias respecto de la imagen de futuro construida sobre las lógicas del consumo inducidas tecnológicamente. Una búsqueda de nuevas posibilidades en un mundo donde el futuro parece incierto o no transitable. Una reacción a las líneas de ajustes

económicos que no signifiquen “arreglar las cosas” en la misma línea de marcha que se intuye se quiere modificar. Todo ello supone un enorme desafío a la misma configuración semántica de las instituciones, como de los actores sociales y de sus movimientos colectivos.