

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

Xochitl Leyva, Araceli Burguete
y Shannon Speed
(coordinadoras)



306.08997072

G629g

Gobernar (en) la diversidad : experiencias indígenas desde

América Latina. Hacia la investigación de co-labor / Xochitl Leyva,
Aracely Burguete y Shannon Speed. --México : Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores en Antropología Social : Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, 2008

566 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)

Incluye bibliografía

ISBN 978-968-496-671-0

1. Autonomía municipal - México. 2. Multiculturalismo - América Latina. 3.
Diversidad cultural - América Latina. 4. Sociología de la cultura. I. T. II. Leyva,
Xochitl, ed. III. Burguete, Araceli, ed. IV. Speed, Shannon, ed. V. Serie.

Corrección: Norma Fernández

Formación: Sigma Servicios Editoriales

Diseño de portada: Gabriel Salazar

Primera edición: 2008

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Guatemala
3a. calle 4-44 zona 10, torre 4-44
Guatemala, ciudad

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

© 2008, Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan C. P. 14000, México, D. F.
difusion@ciesas.edu.mx

ISBN: 978-968-496-671-0

Impreso y hecho en México

Índice

Agradecimientos.....	11
----------------------	----

INTRODUCCIÓN

Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina <i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	15
Hacia la investigación descolonizada: nuestra experiencia de co-labor <i>Xochitl Leyva Solano y Shannon Speed</i>	65

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: TERRITORIO, AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

Capítulo 1. Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno: conflicto interétnico en un contexto de globalización <i>Pablo Marimán y José Aylwin</i>	111
--	-----

Capítulo 2.

Bolivia indígena: de gobiernos comunitarios en busca
de autonomía a la lucha por la hegemonía

Pablo Regalsky y Francisco Quisbert 151

Capítulo 3

Yapti Tasba Masraka Nanib Aslatakanka (Yatama) en el proceso
de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua

Lestel Wilson, Miguel González y Evaristo Mercado 189

Capítulo 4

Pueblos originarios en la metrópoli de la Ciudad de México:
gobernar en la macrocomunidad de Milpa Alta

Consuelo Sánchez y Agustín Martínez Villagrán 229

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD:

RECONSTITUCIÓN Y REINVENCIÓN DE GOBIERNOS INDÍGENAS

Capítulo 5

De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia
de la Conaie y el MICC en Ecuador

Lourdes Tibán G. y Fernando García S. 271

Capítulo 6

Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala:
entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal

Santiago Bastos, Domingo Hernández Ixcoy y Leopoldo Méndez 305

Capítulo 7

Multiculturalismo y gobierno permitido en San Juan Cancuc, Chiapas:
tensiones intracomunitarias por el reconocimiento
de “autoridades tradicionales”

Araceli Burguete Cal y Mayor y Miguel Gómez Gómez 343

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: COMUNALIDAD,
IDENTIDAD COMUNITARIA Y CIUDADANÍA ÉTNICA

Capítulo 8

La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política
en conflictos electorales municipales en Oaxaca

Hugo Aguilar Ortiz y María Cristina Velásquez C. 393

Capítulo 9

Globalización bajo la lanza: nuevas interpretaciones de las formas
de gobernar e identidad comunitaria en Nicolás Ruiz

Shannon Speed y Constantino Rubén Moreno Méndez 433

Capítulo 10

El Consejo Municipal Plural Ampliado de Ocosingo: demandas
de ciudadanía étnica en tiempos de guerra

Xochitl Leyva Solano y Juan Vázquez 469

CONCLUSIONES

¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis
social ante la diferencia cultural

Charles R. Hale 515

Gobernar en la diversidad: un análisis comparativo	
<i>Neil Harvey</i>	525
Gobernar (en) la diversidad posneoliberal	
<i>Héctor Díaz-Polanco</i>	543

Capítulo 5

De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la Conaie y el MICC en Ecuador

Lourdes Tibán G. y

Fernando García S.

ACERCA DE LOS AUTORES Y LA METODOLOGÍA

Desde 1999 Flacso Ecuador mantiene una relación de colaboración con las organizaciones indígenas ecuatorianas y regionales a través de tres instancias. Una de formación académica, en la cual ha formado a 50 profesionales indígenas de seis países latinoamericanos en el campo de los estudios étnicos y a 60 profesionales indígenas de nueve países latinoamericanos en el campo del derecho indígena y actividades hidrocarburíferas. La segunda es la investigación colaborativa en el campo de la antropología jurídica, que tiene en su haber tres estudios en los que intervinieron equipos conformados por investigadores académicos e indígenas y a partir de los cuales se elaboraron las etnografías jurídicas de ocho pueblos indígenas de Sierra y Amazonía. La tercera instancia es la realización de reuniones nacionales e internacionales de discusión sobre temas indígenas y el mantenimiento de una línea especializada de publicaciones. Flacso también fue sede del Congreso Anual de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), realizado en noviembre de 2002. Los resultados alcanzados en estas instancias han permitido una relación continua y de apoyo con las organizaciones indígenas, en la que prevalecen la confianza, el respeto y la crítica.

LA ESTRATEGIA COLABORATIVA EN SÍ

El hecho de que los dos miembros del equipo (la doctora Lourdes Tibán y el doctor Fernando García) nos conociéramos desde antes de empezar la investigación en 2003 facilitó la discusión conjunta de los hilos conductores del subproyecto. En principio armamos una estrategia metodológica que tuvo que ser revisada y readecuada sobre la marcha. Dos acontecimientos influyeron de manera especial: el proceso de elecciones de gobiernos locales en octubre de 2004 y el asedio del que fue objeto el movimiento por parte del gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez, luego de la ruptura de la alianza de gobierno en agosto de 2003 hasta abril del 2005. Ambos sucesos colocaron los hilos conductores de la investigación en un segundo plano, ya que las urgencias eran otras. Fue necesario combinar las dos cosas, lo cual permitió observar que a pesar de que las urgencias políticas del movimiento no podían esperar, su resolución requería del apoyo de la reflexión y análisis del trabajo investigativo profundo. Un ejemplo fue la estrategia de campaña utilizada por la investigadora indígena en el proceso electoral de octubre pasado, que le permitió casi lograr la alcaldía de un municipio mayoritariamente mestizo. Las discusiones que teníamos sobre el proyecto iluminaron gran parte del discurso y programa de gobierno que difundió durante su campaña.

En cuanto a la escritura del texto, desde el comienzo esta tarea quedó distribuida entre los dos investigadores, tal como se mencionó en las reuniones de discusión de Quito y de Bilwi. El investigador académico se encargó de las políticas multiculturales nacionales y la investigadora indígena de la experiencia política del MICC. Esta división del trabajo no nos impidió ser críticos con la parte asignada al otro, además de que juntamos las observaciones hechas por los colegas en los seminarios de discusión con el resto de los equipos e incorporamos información y análisis proveniente del trabajo investigativo directo para enfocar mejor los ejes temáticos y profundizarlos. El investigador académico hizo la edición final del documento, con la idea de contar con un resultado que respondiera a

los requerimientos generales de la investigación y mostrara los hallazgos específicos del caso en estudio.

PROCEDIMIENTOS ANALÍTICOS Y CONCEPTUALES

En el caso ecuatoriano existe una importante práctica de confrontación, planteada tanto por la academia como por el movimiento, sobre la teorización del proyecto político del mismo. Diferentes espacios académicos (mesas redondas, seminarios, conversatorios, etc.) y organizativos (asambleas, congresos, reuniones de discusión con académicos, etc.) alimentaron los conceptos clave de la investigación durante su desarrollo.

Aquí cabe señalar algunas fuentes de tensión respecto del trabajo horizontal y dialogado. Una primera tiene que ver con las discusiones, diferencias, contradicciones y luchas de poder al interior del movimiento. ¿Hasta dónde deben ser explicitadas? ¿De qué manera? ¿En qué circunstancias? Muchas están señaladas en el texto, como la relativa a la alianza de gobierno con el ex presidente Gutiérrez, en donde el límite entre la crítica constructiva y las equivocaciones se vuelve casi imperceptible. El criterio que mantuvimos fue respetar el mandato del movimiento en torno a la estrategia coyuntural trazada, de tal forma que otros planteamientos podrán formularse una vez que las circunstancias hayan cambiado.

Otra fuente de tensión es el doble papel que a veces debe desempeñar el investigador indígena, como actor directo de los hechos y como analista de los mismos. ¿Cómo mantener la distancia inevitable entre protagonista e investigador? La dinámica de los acontecimientos y la urgencia de respuestas a demandas concretas impiden mantener esta distancia, si bien la acumulación de conocimientos y experiencia por la vía de la investigación le permiten estar más preparado ante estas eventualidades.

De cualquier manera, no hay que olvidar que detrás del conocimiento del investigador académico y del investigador indígena persisten lógicas di-

ferentes y que los resultados responden a éstas sin que esto suponga una escisión. Sin duda, un tema abierto y en discusión. Parecería que asistimos a una verificación importante, la investigación colaborativa de este tipo de temas juega un papel determinante tanto para las luchas indígenas como para la elaboración de nuevas formulaciones teóricas que no pueden ser explicadas a partir de las propuestas occidentales.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN Y DEVOLUCIÓN A LAS CONTRAPARTES

Las condiciones políticas que el país y el movimiento indígena viven actualmente permiten una discusión abierta y enriquecedora de los resultados. La crisis que enfrenta el movimiento, más allá del cambio de gobierno, requiere de un proceso de reflexión sobre la práctica pasada que permita la recuperación del proyecto político de la Conaie y del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC).

La estrategia de difusión tendrá en cuenta la dimensión de las organizaciones nacionales y regionales. Es fundamental presentar los resultados de todos los casos del proyecto para lograr la dimensión comparativa planteada por el estudio. En realidad, se aspira a organizar eventos expresos para discutir los resultados, utilizando versiones sintéticas y comprensivas, que inclusive enriquezcan el texto final. Desde Flacso se tiene previsto publicar un *dossier* sobre el tema en un próximo número de la revista *Icosos*.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es el análisis de las políticas multiculturales impulsadas por el Estado ecuatoriano y por las organizaciones indígenas en los

últimos 15 años para dar respuesta al carácter multicultural y pluriétnico que define al Ecuador como nación. Nos concentraremos en un doble ejercicio: en las políticas generadas por el movimiento indígena, especialmente por la Conaie y el movimiento Pachakutik a escala nacional, y las promovidas a escala regional y local, sobre todo por el MICC.

Intentaremos evidenciar los aportes del estudio etnográfico del caso ecuatoriano a la discusión de gobernar (en) la diversidad, en el sentido propuesto por la Conaie de la construcción de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural, y si ésta constituye o no una oferta de gobierno desde los indígenas para gobernar esa diversidad. Por otro lado, analizaremos si la experiencia del gobierno local de Cotopaxi ha logrado poner en marcha un “gobierno indígena” o “buen gobierno”.

Las dos preguntas de investigación tienden a averiguar si el planteamiento del Estado plurinacional concebido por el movimiento indígena ha consolidado una forma propia de gobernar la diversidad en Ecuador. Y, además, a confrontar el discurso del movimiento al inicio de su emergencia política en 1990 con la práctica política de los gobiernos liderados por indígenas en los últimos diez años para verificar la presencia de prácticas políticas no “colonizadas”, “propia-mente” indígenas, o antihegemónicas (Escobar *et al.*, 2001; Santos, 1998).

PRINCIPALES HALLAZGOS

LOS ACTORES

Entre los actores participantes en la insurgencia del movimiento indígena a partir de 1990 se distinguen los siguientes protagonistas: los representantes del Estado,¹

¹ Funcionarios del frente político: los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa; del frente económico: de Economía, Energía, Agricultura y Ambiente; y del frente social: de Bienestar So-

las organizaciones indígenas,² los aliados³ y los mediadores.⁴ Desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los años sesenta, el Estado ecuatoriano no ha mantenido políticas de largo plazo que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas. Por el contrario, desde el retorno a la democracia en 1979, formuló y ejecutó un conjunto de políticas públicas intermitentes y coyunturales hacia esos sectores.

La propuesta de los pueblos indígenas plasmada en el Proyecto Político de la Conaie (1994) propugna por la consolidación de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural. El Estado plurinacional supone, en primer lugar, una reformulación de la democracia. “Una democracia no solamente representativa, sino una democracia participativa, comunitaria; una democracia mucho más amplia, basada en el diálogo, en el consenso, en la revocatoria y fiscalización permanentes” (Macas, 2005: 38). En segundo lugar, la reformulación del sistema económico, “es la eliminación de la explotación, es la incorporación de otras racionalidades a la racionalidad económica imperante actualmente y que amenaza con la destrucción física del planeta” (Macas, 2005: 39). La construcción de una sociedad intercultural implica: “como premisa fundamental el reconocimiento de la diversidad, el reconocimiento del Otro. Y sobre todo, el respeto de su cultura, del desarrollo histórico de cada uno de esos actores dentro de un Estado, dentro de

cial, Salud, Educación y Vivienda, también participaron el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del presidente.

² Las organizaciones indígenas nacionales mencionadas de acuerdo con el grado de representación que ostentan, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine) y Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin).

³ Coordinadora de Movimientos Sociales que reúne a organizaciones de base no indígenas vinculadas con los partidos de izquierda, algunos sindicatos de trabajadores estatales, grupos de intelectuales y profesionales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Estos actores no son motivo de análisis en el presente artículo.

⁴ La Iglesia Católica, representada por su jerarquía, Fundación Rigoberta Menchú y la comisión de observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país. Estos actores no son motivo de análisis en el presente artículo.

una nación” (Macas, 2005: 39). Este planteamiento se ha convertido en el referente de sus reivindicaciones y en un reto para la sociedad ecuatoriana en su conjunto.

Los aliados de los pueblos indígenas han debido enfrentar un tema controvertido: ¿representan las reivindicaciones indígenas solamente sus demandas o también las del resto de sectores no indígenas?⁵ Con la consigna utilizada en el levantamiento de febrero de 2001: “nada sólo para los indios”, el movimiento indígena ecuatoriano pretendió asumir propuestas que le dieran mayor protagonismo político. Los otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados por las demandas indígenas. Al interior de la sociedad ecuatoriana, el planteamiento de los pueblos indígenas se da en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil que permitan formular y negociar demandas, generar críticas e imaginar nuevas alternativas (Guerrero, 2000).⁶ Los mediadores han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas.

LOS PRINCIPALES EPISODIOS CONTENCIOSOS ENTRE PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO

Una vez precisados los actores que han intervenido en la generación de las políticas multiculturales, es conveniente analizar los principales episodios contenciosos que se han desarrollado en los últimos 15 años. El primero tiene relación con la institucionalización en 1988 de la educación intercultural bilingüe, al crearse la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Dineib) al interior del Ministerio de Educación, con funciones y atribuciones propias. Por acuerdo con el presidente de turno Rodrigo Borja, el movimien-

⁵ Este tema es analizado por varios autores en la revista *Iconos*, núm. 10, Flacso, sede Ecuador, abril de 2001.

⁶ Luego de los últimos sucesos de la caída de Lucio Gutiérrez en abril de 2005, esta aseveración fue cuestionada por la clase media y popular quiteña, que planteó una nueva propuesta política.

to indígena logró que el nombramiento de su titular se hiciera a partir de una terna presentada por las organizaciones indígenas nacionales.

En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional presentó una agenda⁷ de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional, junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno de turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones”, al plantear la reivindicación de la plurinacionalidad.

En 1992, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae), filial de la Conaie, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la república. Su travesía por el centro del país dio a esta marcha un carácter casi nacional. La principal reivindicación era la legalización de los territorios,⁸ como paso inicial para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta exigencia permitió el reconocimiento por parte del Estado de 3 959 578 hectáreas de territorios indígenas en la Amazonía y Costa, quedando pendientes todavía 2 348 777 hectáreas. Se trata de territorios agregados que corresponden a las áreas de asentamiento poblacional y áreas de reserva. Para el caso de la Sierra, donde existen tierras individuales y comunales, no se dispone de información actualizada sobre la superficie ocupada. La constatación en esta región es que existe una correlación directa entre territorios étnicos serranos ubicados sobre los 3 200 msnm, es decir, tierras de altura con limitado uso productivo.

⁷ La agenda del movimiento será denominada por sus actores como “mandato”, en el sentido de que es el resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo, que incluye rendición de cuentas periódicas.

⁸ Territorios entendidos como la totalidad del hábitat que ocupa una nacionalidad indígena en donde desarrollan su cultura, formas de organización social, política y económica propias (Conaie, 1994).

En 1994 se produjo el segundo levantamiento indígena nacional. La protesta paralizó el país durante 20 días. La causa fue el rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas serranas por considerarlas “improductivas” y un freno a la “modernización” del campo. Después de arduas negociaciones entre los dirigentes, el presidente Durán Ballén y los representantes de los medianos y grandes propietarios, se autorizó una reforma que impedía la liberalización de las tierras comunitarias.

A partir de las elecciones de 1996 las organizaciones indígenas se incorporaron a la contienda política con el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, resultando electos 75 funcionarios públicos indígenas por primera vez en el país. Los pueblos indígenas definieron una estrategia política de largo plazo: tomar los poderes locales por la vía democrática y electoral para luego acceder al poder central. Esta medida fue posible debido a dos decisiones del Congreso Nacional: la una, el voto de los analfabetos en 1979 y, la otra, la inclusión en 1994 de los movimientos políticos independientes en las elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política.

En 1996, durante el gobierno de Bucaram, las organizaciones indígenas jugaron un papel de oposición temprana frente a la corrupción y atropellos del presidente y apuntalaron las manifestaciones realizadas durante los días de huelga que derivaron en su destitución en 1997. Durante los seis meses de su mandato, creó el Ministerio de Asuntos Étnicos y nombró a un indígena amazónico como ministro con el fin de dividir al movimiento indígena, acción que sería utilizada por los siguientes gobiernos con similares intenciones.

Durante el gobierno provisional de Alarcón, en 1998, se llevó a cabo la Asamblea Constituyente que aprobó una nueva constitución. En esa ocasión fueron elegidos cuatro asambleístas indígenas que cumplieron un papel decisivo en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, el pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territo-

riales indígenas. En las elecciones de 1998 fueron electos seis diputados del Movimiento Pachakutik, quedando como segunda vicepresidenta del Congreso para el periodo 1998-2000 la doctora Nina Pacari. El movimiento, en negociaciones con Yamil Mahuad antes de su posesión, logró dos importantes avances: la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe) con calidad de cartera de Estado adscrita a la Presidencia y la de la Dirección de Salud Indígena, adscrita al Ministerio de Salud Pública. Ambos espacios preservaron las facultades atribuidas a la Dineib ya mencionadas.

El Congreso Nacional en 1998 ratificó el Convenio 169 de la OIT por gestiones del diputado indígena Miguel Lluco, complementando así las reformas constitucionales logradas en el mismo año. Luego de un largo proceso de negociación, iniciado en 1992, el gobierno inició el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine) en 1998, gracias a un préstamo ofrecido por el Banco Mundial y la FAO. Se trata de un proyecto piloto del Banco Mundial dirigido a pueblos indígenas y negros, con una duración de cuatro años y una inversión de 50 millones de dólares. Los componentes principales fueron: la delimitación de territorios indígenas y negros, el fortalecimiento de sus organizaciones, crédito para proyectos productivos y becas para la formación de estudiantes universitarios. Las organizaciones indígenas participaron en todas las fases del proyecto.

En 1999, durante la presidencia de Mahuad, los pueblos indígenas llevan adelante dos levantamientos nacionales. El primero, realizado después del feriado bancario y de la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretada por el Ejecutivo, se extendió durante cuatro días y contó con la presencia de las organizaciones indígenas, que bloquearon las carreteras de las provincias de la Sierra y Amazonía. Este levantamiento tuvo un carácter especial, pues el movimiento indígena negoció con el gobierno por primera vez en alianza con otros sectores y grupos sociales igualmente afectados por las medidas.

El detonante del segundo levantamiento fue la decisión del gobierno del incremento mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del

dólar, suceso que provocó una alianza social semejante a la anterior, a la que se incorporaron también los transportistas. Además, las organizaciones indígenas de la Sierra culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a negociar al presidente en el centro mismo del poder, luego del arreglo entre el gobierno y las organizaciones sociales se congeló el precio de los combustibles durante un año.

A pesar del diálogo⁹ y los acuerdos, el gobierno los incumplió, por lo que el VI Congreso de la Conaie que se realizó en noviembre de 1999 resolvió la interrupción de las conversaciones y el inicio de medidas de hecho. El agravamiento de la crisis económica y política nacional alcanzó su punto máximo con la dolarización de la economía en enero de 2000, por lo que el movimiento indígena y el resto de las corrientes sociales iniciaron un nuevo bloqueo de carreteras, pusieron en marcha la toma de Quito y lanzaron su reivindicación más radical hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo gobierno democrático, alternativo, directo y participativo.

Tras esta reivindicación se inició una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las fuerzas armadas fue indescifrable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena establecieron con un sector de oficiales del ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero de 2000, el alto mando militar decidió entregar el poder, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, al vicepresidente Noboa, que ejerció la presidencia hasta enero de 2003. Luego de los sucesos del 21 de enero, cuatro meses más tarde, el 21 de mayo, se realizaron las elecciones de los gobiernos locales. El movimiento indígena tomó parte activa en la campaña con candidatos propios y en alianza con otros partidos

⁹ Desde el levantamiento de 1990 las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se dieron en el transcurso de las medidas de hecho. A partir del levantamiento de julio de 1999, una vez logrado el acuerdo, se inicia un proceso de diálogo entre las partes para su aplicación y seguimiento. Algo semejante sucede en el levantamiento de febrero de 2001.

y lograron 22% de las prefecturas provinciales, 14% de las alcaldías, 12% de los consejeros provinciales, 9,5% de los concejales y 61% de las juntas parroquiales rurales.

Durante el gobierno de Noboa ocurrió un nuevo levantamiento nacional, en el año 2001, por causa de las medidas económicas adoptadas por el gobierno, en especial el aumento de los combustibles y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta comenzó un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas. Bajo este gobierno el Estado adoptó varias decisiones relacionadas con los pueblos indígenas. En el 2000, el Congreso Nacional aprobó la creación en su interior de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras etnias, instancia que desde su origen ha estado presidida por diputados indígenas del movimiento Pachakutik y muestra logros limitados. Un decreto ejecutivo de mayo del 2002 dio vida al Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Fodepi) mediante una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, mismo que está destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y actualmente se encuentra en funcionamiento.

Una de las acciones más importantes que el movimiento indígena desarrolló luego de la reforma constitucional de 1998 fue la discusión y formulación de la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, que a partir de la legislación secundaria intentaba iniciar la aplicación de las normas constitucionales. Este proyecto surgió al interior de la Conaie en 1998 y fue discutido durante tres años al interior de los pueblos y nacionalidades y otros sectores académicos e intelectuales. Contaba con una importante base social y política que lo respaldaba, algo inusual y extraordinario para la práctica legislativa ecuatoriana. Finalmente, en noviembre del 2001 fue presentado al Congreso Nacional y su estudio fue confiado a la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias, que emitió el informe de aprobación.

Después de un proceso de negociación política con los legisladores, en diciembre del 2002, el Congreso Nacional aprobó la ley y la remitió al presidente para su aprobación o veto. El 8 de enero del 2002, a una semana

de terminar su periodo, el presidente Noboa envió al Congreso Nacional el veto total a la ley. Esta decisión obligó a esperar un año calendario para intentar su reingreso al Congreso, siempre y cuando contara con el voto de las tres cuartas partes de los diputados. En la práctica significó su archivo definitivo. Desde el Ejecutivo, el Estado ecuatoriano utilizó su capacidad de regulación legal para poner en vigencia el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas a fines del 2002. Este instrumento jurídico permitió el reinicio de las actividades petroleras en territorios indígenas.

La contribución desde el poder judicial al tema de las políticas multiculturales ha sido mínima: el reconocimiento de amparo constitucional a una organización indígena amazónica que obligó a las empresas petroleras a negociar con las organizaciones indígenas jurídicamente reconocidas en 2002 y la sentencia de un juez de la provincia de Cotopaxi a favor de la aplicación del derecho indígena en 2004. El acontecimiento más polémico del movimiento posterior al gobierno de Noboa es la alianza con el gobierno de Gutiérrez que lo llevó al poder a partir del 2003, misma que fue disuelta seis meses más tarde, desatando un conjunto de “acciones de intimidación selectiva y de resquebrajamiento” (Barrera, 2004) hacia el movimiento por parte del gobierno de Gutiérrez y que no cesaron sino hasta su caída en abril de 2005.

El denominado “mandato” de los pueblos indígenas se ha ido transformando a lo largo del tiempo y cambiando conforme las vicisitudes de la vida política y económica del país. Ecuador, como el resto de los países de la región, ha debido implementar estrategias de ajuste económico a partir de 1982, la mayoría de ellas con un alto costo político y social.¹⁰ Las demandas han girado, según el mismo movimiento indígena, alrededor de dos ejes: uno, vinculado

¹⁰ En Ecuador la pobreza afecta sobre todo a las zonas rurales y a los hogares indígenas. En 1998, la población indígena mantenía una tasa de pobreza de 87% para todo el grupo étnico y de 96% para la Sierra rural, en comparación con 61% para la población no indígena. La extrema pobreza se encontraba en el rango de 56% para los indígenas y 71% para los indígenas en la Sierra rural, en comparación con el 25% de la población no indígena (Banco Mundial, 2005).

con el bienestar de toda la población pobre del país, y el otro con aspectos relacionados con el bienestar de los pueblos indígenas. En el caso ecuatoriano, uno de los avances del movimiento es haber suspendido algunas medidas de ajuste económico que evitaron el proceso privatizador de los servicios básicos estatales y la plena vigencia del modelo económico neoliberal.

FORMAS NUEVAS DE GOBERNAR: EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y SU INTENTO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

El nacimiento legal de la Conaie en 1986 y el levantamiento de 1990 trazaron una nueva agenda política encaminada a confrontar la que hasta entonces había desarrollado el gobierno nacional y en especial los gobiernos locales. Con el fin de definir cuál sería la orientación del movimiento indígena ecuatoriano se planteó un discurso de cambio y comenzó a hablarse de los gobiernos locales alternativos. Para ejecutar esta iniciativa, el movimiento indígena —en este caso Conaie—¹¹ discutió quién debía ejecutar esta agenda y cómo se la podía llevar a la práctica dentro de la estructura del Estado ecuatoriano. Después de varios análisis y discusiones se alió con otros actores sociales y decidió crear el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País.¹²

El tema de los gobiernos locales se inscribe en la constitución del Estado plurinacional, lo cual implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos

¹¹ Nos referimos a la Conaie porque es de donde nace el movimiento político Pachakutik, y en su proyecto inicial planteó la construcción del poder desde lo local.

¹² En el proceso de conformación de Pachakutik se discutió el tema de la plurinacionalidad y de la interculturalidad. Un movimiento político no debía ser sólo de indígenas o sólo para indígenas, sino que desde el principio tenía que emprender procesos de inclusión de otros sectores. Por esta razón se hizo la alianza con el movimiento político Nuevo País, que para entonces representaba a varios sectores sociales. Esta aclaración permite también explicar la confusión que existe entre qué es la Conaie y qué es el Pachakutik. La primera está conformada exclusivamente por los pueblos y nacionalidades indígenas, y el segundo por indígenas y no indígenas.

de su acción. La gestión local alternativa apareció en la agenda política de Pachakutik desde 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta se originaron en el proceso organizativo plasmado en el Proyecto Político aprobado en el IV Congreso de la Conaie en 1993. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requerían la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local, la transparencia de la gestión administrativa y política y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.

Paralelo a la trilogía de principios básicos están también como ejes transversales: la equidad social, de género y de generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación. Todos éstos planteados desde una iniciativa propia, con autonomía, provenientes de las bases sociales y desde la práctica de los procesos organizativos. Las propuestas hechas por el movimiento indígena para el ámbito local tienen relación con la vigencia de un “gobierno indígena” o “buen gobierno”, de inmediato su análisis desde la práctica del ejercicio del poder para el caso del MICC.

EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y CAMPESINO DE COTOPAXI

El MICC es una organización indígena que pertenece a la instancia regional de la sierra ECUARUNARI y a escala nacional es filial de Conaie. Está ubicada en la provincia de Cotopaxi, su creación data de 1978 y la conforman 28 organizaciones locales. Es una de las organizaciones más representativas y decisivas en el quehacer político de Conaie, su grado de organización y de movilización le ha permitido ser protagonista de los levantamientos indígenas. Demostró su solidez y postura crítica en las elecciones del 2002, cuando se mantuvo al margen de la alianza indígena-militar con Gutiérrez por considerar que el proceso de consolidación de la participación indígena no podía apoyar una alianza coyuntural, y mucho menos una liderada por un ex militar.

Para complementar su acción política, el MICC encabeza otros procesos que lo fortalecen: la escuela de líderes para capacitar y garantizar el relevo de nuevos cuadros con equidad de género para ejercer la dirigencia y cargos públicos, la gestión de becas estudiantiles, proyectos para mejorar la calidad de la educación en las comunidades indígenas, entre otros. A escala provincial ejecuta el Proyecto de Desarrollo Cotopaxi (Prodeco), dirigido a mejorar las condiciones de vida de las comunidades de base con el financiamiento de la Unión Europea. La relación del MICC con la Conaie se asemeja a la que mantienen dos organizaciones indígenas en la Sierra (la FICI en Imbabura y el MICH en Chimborazo), las tres organizaciones son sus ejes de acción política y de movilización y cuentan con gobiernos locales presididos por indígenas que han logrado avances innovadores y referenciales.

Desde el año 2000, Pachakutik constituye la primera fuerza política y electoral en la provincia de Cotopaxi. Este movimiento alcanzó en los comicios de octubre de 2004 las siguientes dignidades de votación popular para el periodo 2004-2008: el prefecto, la primera autoridad provincial (reelecto); dos consejeros provinciales de cuatro; un alcalde de siete; 12 concejales municipales de 30, y 75 miembros de juntas parroquiales de 33 parroquias rurales de 165, alcanzando en 23 juntas la presidencia de la mismas (Toaqui, 2004).

Para el presente trabajo hemos seleccionado dos experiencias concretas de gobierno, la del prefecto César Umaginga y la del alcalde del municipio de Saquisilí, Antonio Llumitasig, para contrastar sus acciones con las propuestas hechas por el movimiento indígena, tanto en lo que se refiere a los pilares de gestión como a los ejes transversales de desarrollo local. En el tema de la democratización del poder una de las prácticas más comunes ha sido la elaboración de los programas de desarrollo y la puesta en marcha de las asambleas provinciales o municipales para planificarlos, ejecutarlos y evaluarlos. Sin embargo, el alcalde de Saquisilí va más allá, habla de que se ha conseguido un cambio de actitud en el ciudadano común, superando el paternalismo: “Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo:

agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme”.

La base de la participación ha sido la llamada “densidad organizativa” (Bretón, 2001) del movimiento indígena, que ha sido un referente para impulsar organizaciones similares entre los actores sociales no indígenas. Este hecho ha superado las instancias “oficiales” de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales y ha generado el surgimiento de instancias “no oficiales” que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo. El caso del municipio de Saquisilí es representativo, ya que aparecen nuevas formas de democracia local, como los comités deliberantes:

La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. Trabajamos con diferentes comités. Uno es el de Desarrollo Cantonal que es la madre de todos. El Plan de Desarrollo Cantonal nos permitió trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable y desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité deliberante y proponen al Comité de Desarrollo Cantonal planes y programas.

En muchas ocasiones las autoridades indígenas han debido recurrir a la convocatoria de asamblea ampliada, cuando algunos funcionarios han pretendido “distribuirse” el presupuesto municipal acogiéndose a las cuotas partidarias. Así lo demuestra el siguiente testimonio:

En 1998 no quisieron aprobar el presupuesto porque querían poner cuotas y yo les dije: “señores concejales, si ustedes no aprueban el presupuesto, voy a convocar a una asamblea ampliada y hacer aprobar con el pueblo. Sé que voy a infringir algunas cosas, pero estoy en la obligación de hacerlo”. Debido a esa actitud se reconsideró y se aprobó.

Respecto de la transparencia de la gestión administrativa y política, uno de los aportes del gobierno provincial de Cotopaxi es la construcción del denominado “gobierno circular”, que para el caso muestra varios rasgos fundamentales: el respeto a las diferencias étnicas, la vigencia de la diversidad cultural, la igualdad social y política y la perspectiva de inclusión:

El indígena ya no es excluido, es respetado como ser humano, no hay rechazo ni a su cultura ni a su identidad; no hay jerarquía social y política... que haya un solo círculo para que todos estemos juntos, es el ejercicio del poder desde abajo, el gobierno de los de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad.

Este gobierno circular reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe. En cuanto a la transparencia del manejo del presupuesto municipal, es interesante conocer el testimonio de los órganos de control del Estado en relación con la gestión del alcalde de Saquisilí:

De 1996 a 1999 me hicieron cinco auditorías desde la Contraloría General del Estado. No estaba dentro de la agenda pero querían probar, saber si realmente había manejado con transparencia los fondos públicos. Tuve algunas observaciones, pero jamás me dijeron que había topado un solo centavo para llevar a mi casa o a la casa de los concejales ni de ninguno de los trabajadores. Esto permitió que el pueblo de Saquisilí proponga masivamente mi reelección.

En este campo se han dado avances importantes, el municipio de Saquisilí ha incorporado como mecanismo de gestión presupuestaria la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre.¹³ Sin embargo, no es suficiente, se

¹³ Experiencia iniciada en la ciudad de Porto Alegre en 1989, basada en la participación de la población, por medio de un proceso de debates y consultas, que junto con las autoridades municipales y técnicos determinan y deciden la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo

quiere avanzar más y se hacen nuevas propuestas de planeación estratégica y de carácter participativo para ejecutar proyectos de gran envergadura:

Nos capacitaron en el presupuesto participativo según el modelo aplicado en Porto Alegre. Nuestros presupuestos participativos deben ser propios. Aspiramos que en algún momento los alcaldes y concejales den seguimiento para tener nuestro propio modelo. Creemos que se deben desarrollar asambleas comunitarias no sólo para decir cuánto tenemos y a cómo nos toca, sino que el presupuesto debe asignarse a necesidades urgentes, a proyectos de gran envergadura.

La novedad del caso es mostrar si los gobiernos locales son o no alternativos, en qué sentido lo son y si en realidad tienen una forma diferente de hacer política, en otras palabras, de ejercer el poder desde abajo. El prefecto de Cotopaxi lo plantea de la siguiente manera:

El modelo del Estado es vertical y Pachakutik lo impugna. Siempre el poder está tras del escritorio, dicen, yo no creo que el poder deba ser para una autoridad. El poder debe ser compartido a través de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control social del ciudadano común y corriente ejerciendo el derecho de revocatoria. Es una nueva forma de hacer política, no es solamente ver si es que el prefecto cumple o no, sino si es que hay propuestas de fondo, como la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Todos estos conceptos son nuevos y necesarios para la sociedad y deben ser transmitidos por un líder que pueda cambiar los conceptos, la ideología.

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local, llamado en kichwa “*alli kamsay*”, el buen

realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno local.

vivir o modelo de vida. Se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no sólo implica una mejora en la generación de ingresos económicos, sino sobre todo una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo. A decir del prefecto actual, para la consecución de este propósito se deben combinar dos aspectos importantes: la visión de hacia dónde ir y la voluntad política para hacerlo. Siendo una propuesta que nace de la cosmovisión indígena, es plenamente aplicable a los demás grupos culturales que forman parte de la provincia.

El planteamiento anterior requiere de un elemento que los gobiernos locales han ignorado en su acción, la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazos para tratar de llegar al “*alli kansay*”. El gobierno provincial ha formulado esa visión y los pasos que deben seguirse para cumplirla. En este sentido, la presencia de un partido o movimiento político en el poder provincial es secundaria, pues se trata de pasar de los proyectos o programas a la ejecución de políticas locales de largo plazo para concretar esa visión. En la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural local cobra especial relevancia la generación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las economías locales, las instancias organizadas, las relaciones interculturales y sus identidades propias, con vistas a la autonomía regional y local en el largo plazo.

Un tema clave lo constituye la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político. Dada la experiencia del gobierno local alternativo en Cotopaxi, parece indispensable lograr un equilibrio entre la ejecución de obras materiales que a ojos de los electores son apremiantes y los valores del proyecto político, que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder a partir de prioridades en temas clave, como la educación, salud y agua. El prefecto de Cotopaxi trata de definir ese equilibrio:

Las obras físicas son indispensables pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y cómo sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo que no tiene un valor económico sino haber logrado un espacio como

movimiento indígena con mucho orgullo y que podamos impulsar, discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto.

Una de las políticas públicas que es motivo de atención para los gobiernos alternativos es la educación. Para el caso del municipio de Saquisilí los avances son bastante limitados debido a la presencia de dos procesos de carácter estructural que inciden en la deserción escolar. Uno, el bajo nivel de ingresos económicos de los padres de familia, que obliga a trabajar a los niños para completar los ingresos familiares y, otro, el aumento de la pobreza la raíz de las medidas de ajuste económico de la década de los noventa y de la dolarización en el año 2000. El plan de desarrollo del municipio apunta a elevar la calidad de la educación, entendida como la formación y capacitación a maestros y padres de familia, el equipamiento de material didáctico y el mejoramiento de la infraestructura educativa. En comparación, en el campo de la salud los logros son escasos: se ha intervenido poco en la infraestructura física, se mantienen los programas del gobierno central de atención primaria y a mujeres embarazadas y la vacunación de menores de cero a cinco años.

Un aspecto crítico en la provincia y el municipio es el productivo. El prefecto ha trabajado en forma intensa en un programa de preservación ecológica de los bosques y páramos con el fin de mantener y preservar las fuentes de agua de consumo humano y de riego. En este terreno el balance también es pobre. La principal limitación es que se trata de proyectos que requieren de una infraestructura básica de servicios —con la que se cuenta apenas en los últimos años— y de una fuerte inversión de capital estatal o privado que está fuera del alcance de los gobiernos locales.

El caso de Saquisilí es aleccionador respecto de la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de la zona. En 1996, cuando el alcalde Llumitasig inició su primer periodo, el presupuesto municipal dependía en 97% de las asignaciones gubernamentales. El 2004, al terminar su segundo periodo, el porcentaje bajó a 85%, debido a fondos provenientes del sector no gubernamental y de la cooperación internacional. Esta gran limitación somete todavía

a los gobiernos locales a las gestiones que puedan hacer en el Ministerio de Economía para recibir las asignaciones.

Es importante hacer mención de los ejes transversales de acción planteados por el movimiento indígena para la gestión de los gobiernos locales. La equidad de género sigue siendo una asignatura pendiente. Pese al crecimiento de las organizaciones de mujeres en las comunidades de base, su participación política es mínima. Valga remitir a las últimas elecciones regionales y locales realizadas en octubre de 2004, que se aplica no sólo a la provincia sino a todo el país. Un logro del movimiento de mujeres ecuatorianas en los últimos años ha sido la denominada Ley de Cuotas Electorales, según la cual las listas debían incorporar a 40% de mujeres, porcentaje que en las siguientes elecciones del 2006 sería de paridad. En las distintas nominaciones, las mujeres del movimiento Pachakutik alcanzaron el 25 por ciento, lo cual muestra que la relación es todavía de tres a uno en favor de los hombres.

La equidad generacional referida a la participación de los niños, niñas, ancianos y ancianas es todavía un simple discurso. Los gobiernos alternativos despliegan pocas acciones y programas que permitan a estos actores una presencia protagónica. Por su parte, la vigencia de una verdadera interculturalidad muestra en el caso de Cotopaxi cambios interesantes. El alcalde de Saquisilí hace una reflexión acerca de la percepción de los no indígenas en sus primeros días como autoridad y de cómo ha ido cambiando al paso del tiempo. El testimonio ilustra un proceso de dignificación del gobernante indígena ante los ojos de la población no indígena:

En las primeras sesiones del concejo en 1996 la gente no venía porque le interesaban los temas a tratarse o porque querían exponer algo, sino que tomaron la presencia del indio como algo inaceptable y se generó un rechazo. Querían saber desde cómo se sienta, hasta cómo se expresa y si entiende de la política. De frente nos dicen indios, pero jamás he escuchado que nos tachen de incapaces. Creo que todavía existe en gran medida el racismo.

El alcalde reconoce que no se ha puesto en duda la capacidad de una autoridad indígena. Y aunque habla de racismo de los mestizos hacia los indios, asegura que la autoridad juega un papel fundamental para superarlo:

En Saquisilí no es una sorpresa que estén reunidos indios y mestizos. Sin embargo, todavía se ve racismo, como si fuera la necesidad la que le obliga a estar ahí. Yo creo que el papel del representante está en insistir en nuestros principios ideológicos de interculturalidad, como un proceso permanente de diálogo. Racismo existe. Recién acabamos de vivir la experiencia de una campaña política, nos han dicho de todo los candidatos no indígenas, desde matapijos hasta pasta borregos, claro que son expresiones de los políticos, pero igual se evidencia lo que piensa la sociedad en general.

El mismo alcalde habla sobre su concepción de interculturalidad y la relaciona con los espacios y reuniones públicas como escenarios en los cuales se abren y se cierran las fronteras étnicas y culturales:

Quisiera explicar lo que hemos implantado en Saquisilí, la interculturalidad entendida como proceso permanente de diálogo y enriquecimiento. He luchado para que no sea solamente respeto al idioma o a la vestimenta, sino que sean principios humanos para tratarnos de igual a igual entre todos.

La concepción del prefecto sobre el mismo tema plantea una noción más espiritual, a pesar de lo cual considera que sí ha habido cambios:

Ahora en Cotopaxi se va comprendiendo lo que es la interculturalidad, como una nueva manera de vivir la cultura y pretendemos que nuestro proyecto político continúe, ya que postula que siendo diferentes somos iguales, pues al final todos somos hijos de Dios, aun naciendo en diferentes culturas. Yo creo que hemos ganado en este sentido.

La percepción de otros actores sobre la interculturalidad parece vislumbrar cambios en el sentido de un “gobierno de los pobres”. Un consejero provincial mestizo de la derecha política señala que ha apoyado al prefecto indígena porque él también es de origen pobre y en la provincia ya no hay “gamonales” o patrones, además de que valora su carisma, liderazgo y conocimiento. Este mismo consejero critica a Pachakutik por lanzar candidatos y elegir sólo a indígenas para las principales nominaciones.

Distinta es la opinión de un concejal municipal de Pachakutik, miembro de una organización de pobladores suburbanos de la capital provincial y de origen campesino. Junto con otro concejal de Pachakutik, forma parte de la minoría al interior del concejo municipal y cuenta haber sido objeto de un trato racista por parte de otro concejal mestizo, quien le increpó que “los indios deben ponerse terno (traje) para ir a las sesiones del concejo”. Sin embargo, menciona que su mayor logro fue la aprobación del plan de desarrollo participativo del municipio que fue propuesto por ellos. No descarta que en el corto plazo el movimiento elija a un alcalde indígena.

Un último eje de la acción de los gobiernos locales es el de la participación, un elemento que ha cambiado y que para su continuidad y seguimiento exige de un cambio en la mentalidad de la gente. En este ámbito han sido decisivos el reconocimiento y participación de los diferentes actores sociales y culturales del municipio o de la provincia, cuyo mejor escenario de presencia han sido las asambleas cantonales y provinciales que se reúnen anualmente para hacer un doble ejercicio de toma de decisiones: rendir cuentas de lo planificado y ejecutado durante el año que termina y planificar y distribuir el presupuesto requerido para el siguiente.

AVANCES, RETROCESOS Y LECCIONES

Para terminar quisiéramos volver a los dos ejes de análisis planteados al inicio: la propuesta de construcción de un Estado plurinacional y una sociedad in-

tercultural por parte de la Conaie y la consolidación del “gobierno indígena” esbozado por el MICC.

Antes que nada es necesario responder algunas interrogantes. La primera: ¿cuándo y cómo se moviliza el movimiento indígena ecuatoriano? Se distinguen tres etapas de este proceso. Una, cuando el movimiento está por “fuera” del Estado, es decir, no es reconocido como actor político, tampoco es sujeto de políticas públicas específicas, está representado por intermediarios (generalmente blancos-mestizos) y su mejor definición es la invisibilidad. Se trata del periodo entre los años 1960 y 1990, cuando sus principales reivindicaciones giraron alrededor del derecho a la tierra y la educación. Los logros fueron magros, una tibia reforma agraria e intentos aislados de educación auspiciados por la iglesia y las organizaciones no gubernamentales.

La segunda etapa se inicia cuando el movimiento entra con fuerza a la escena política nacional y se integra orgánicamente al Estado, desde 1990 y hasta el 2000. Empieza a funcionar como un actor estatal más y debe enfrentar las reglas del juego político, así como aprender y manejar las prácticas y estrategias del poder. La propuesta principal gira alrededor de la construcción del Estado pluricultural, multiétnico y plurinacional por medio de una reforma política. La mayor conquista es la transformación de actores sociales en actores políticos, hasta el punto de contar con cuotas de representación y participación a escala nacional, regional y local.¹⁴ La última etapa comienza en el 2001 y perdura hasta la fecha, alentada por una curiosa paradoja: el movimiento indígena que había alcanzado el protagonismo político más importante de los últimos años entra en un punto de quiebre y declive que lo mantiene en un *impasse* político, ante lo cual cabe preguntarse si se trata de un repliegue estratégico o del agotamiento del movimiento indígena como sujeto histórico, tal como lo plantea un análisis reciente (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 3).

¹⁴ “A pesar de que los pueblos indígenas de la región han aumentado su poder político y representación durante la última década, esto no se ha traducido en los resultados positivos –en términos de reducción de la pobreza– que hubiésemos esperado encontrar” (Banco Mundial, 2005).

Otra interrogante tiene que ver con las causas de la movilización. Desde su surgimiento en 1986, la Conaie se dirige a la conformación de un nuevo tipo de Estado, diverso al Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002). Sin embargo, luego del IV Congreso de la Conaie en 1993, en el cual se aprobó el Proyecto Político, cambia la causa de su movilización por la de la construcción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural.

Una interrogante que necesita ser discernida es cuándo cesa su movilización. Parte de la respuesta reside en que las políticas generadas desde el Estado ecuatoriano en los últimos 15 años han satisfecho las demandas del movimiento indígena al punto de lograr un relativo control del mismo. Así, el ejemplo del discurso y la acción estatal atravesadas por el desarrollismo atrapa al movimiento en su juego (el proyecto Prodepine por ejemplo). El Estado “cede” espacios de poder político al movimiento, similares a los espacios del “indio permitido” referido por Hale (2002), pero esto a su vez ha provocado una lucha interna entre organizaciones indígenas por acceder a los pocos recursos económicos destinados para su desarrollo.¹⁵ En realidad los avances del movimiento con las reformas constitucionales de 1998 tuvieron como contrapunto la aprobación de normas que consagraron una “governabilidad” que concentró más el poder en manos de los grupos oligárquicos del país. La figura del “presidencialismo” se consolidó a tal punto que en lugar de propiciar una verdadera reforma del sistema político lo cerró más y generó más mecanismos de control de la participación social y de la misma democracia. No hay que olvidar que al final de la década de los noventa, en la cual el movimiento indígena había llegado a su momento más alto, se produce en el país la crisis bancaria que desembocó en la dolarización de la economía que trajo consigo la pérdida de la soberanía monetaria. A la distancia puede observarse

¹⁵ El costo del Prodepine entre 1998-2002 fue US\$50 millones (1% de lo gastado por el Estado en el “salvataje” bancario en el año 1999), además es un préstamo del Banco Mundial que forma parte de la deuda externa.

que la “governabilidad” propuesta en la Constitución de 1998 fue funcional a los grupos de poder oligárquicos, ya que trasladó los costos de esta crisis al Estado, es decir, a todos los ecuatorianos y ecuatorianas, incluidos los pueblos indígenas.

El Ecuador en ese sentido es otro ejemplo de lo planteado por Hale (2002) y Postero (2001) para Guatemala y Bolivia, cuando advierten que las reformas constitucionales y políticas del denominado “multiculturalismo neoliberal” han abierto nuevos espacios políticos de participación de los pueblos indígenas siempre que éstos no representen una pérdida real del poder político de los grupos oligárquicos y de los organismos monetarios internacionales neoliberales. En efecto, los derechos logrados por los pueblos indígenas son un avance, pero pocas veces se cumplen. Desde esta perspectiva, en el caso ecuatoriano hablar de la construcción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural –que implique cambios sustanciales en relaciones de poder, redistribución del ingreso y alivio a la pobreza– sigue siendo una aspiración del movimiento indígena y del resto de los movimientos sociales. Asistimos a un reordenamiento de fuerzas políticas y económicas neoliberales en franca campaña para minar las bases organizativas de los movimientos sociales que propugnan por nuevas formas de representación y participación antihegemónicas.

Otra parte de la explicación del cese de la movilización tiene que ver con un tema muy debatido: la creación de Pachakutik en 1996, concebido como un mecanismo político para participar dentro de la institucionalidad del sistema político ecuatoriano y no como brazo político de la Conaie –como sostienen muchos–, ya que ésta es un sujeto político y no podría ceder esa calidad a un determinado movimiento. La pugna entre Pachakutik y la Conaie se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales el uno ha dejado fuera de juego a la otra. El primero definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica del poder y la segunda en función del cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias se volvieron dramáticas el momento de optar

por la alianza electoral que le dio el triunfo a Gutiérrez. Pachakutik seducido por el acceso al poder y la Conaie en aras de mantener su estrategia de movilización y resistencia, aunque sin contar con la aprobación de las bases del movimiento para legitimar la alianza.

A pesar de que la ruptura de la alianza de gobierno fue digna pero tardía, el movimiento todavía sigue pagando el costo de la pérdida de legitimidad lograda en años de duras luchas. Sin embargo, luego del rompimiento, el gobierno, a diferencia de los anteriores, inicia una batalla frontal contra el movimiento indígena, denominada según la estrategia militar de “cerco y aniquilamiento” (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 17). Se trata de un enfrentamiento político en el cual el gobierno utilizó todas las debilidades y limitaciones del movimiento, para lo cual manejó tres mecanismos de gran eficacia: el nombramiento hasta con rango de ministros de ex dirigentes de la Conaie, el asedio directo a las organizaciones de base por medio de los programas sociales del gobierno que “donaban” recursos materiales y los varios intentos de dividir a la Conaie y crear una segunda confederación mediante la “compra” de ciertos dirigentes indígenas locales y regionales. El conflicto se agudiza cuando el gobierno de Gutiérrez se alinea claramente con el interés de las empresas transnacionales, empeñadas en extraer los pocos recursos naturales que le quedan al país. Como bien lo expresa el análisis mencionado: “los indios ya no son sólo un objetivo político a eliminar, sino un objetivo económico a controlar” (ICCI ARY-RIMAY, 2005:17). La pregunta que queda pendiente ante la gestión de Pachakutik es si constituye o no un movimiento (partido) político “alternativo” o si es solamente el mecanismo institucional de participación del movimiento en el sistema político ecuatoriano.

Un tema relevante que muestra el caso ecuatoriano es el proceso de construcción de identidad del movimiento indígena (McAdam *et al.*, 2001). Del estudio de los diferentes episodios contenciosos se puede profundizar en algunas características propias. El carácter de la Conaie como organización nacional arroja una lección interesante, a diferencia de otros movimientos en

diversos países latinoamericanos, donde todavía la unidad está en proceso. Esto le ha permitido ser actor e interlocutor del resto de los movimientos sociales y del Estado. Sin embargo, el mismo hecho aparece como debilidad, ya que los distintos gobiernos han favorecido la acción de otras organizaciones indígenas nacionales de menor representación que la Conaie, utilizándolas con fines clientelares y divisionistas.¹⁶ Como anota Burbano (2005), la identidad del movimiento indígena ecuatoriano está unida a tres factores importantes: a una estructura organizativa de alta densidad sustentada en las comunidades de base, a la formación de una élite y una intelectualidad indígena y a la producción de un discurso que convirtió lo étnico en factor de movilización política. Según el mismo autor, y siguiendo a Foucault (1989) y a Deleuze (1995), “la identidad indígena es un dispositivo de acción política que opera en dos niveles: como un recurso crítico al discurso dominante acerca de lo indígena y como mecanismo de reconstrucción de las autopercepciones de los indios respecto de su lugar en la sociedad y en el Estado” (Burbano, 2005: 261).

Coincidimos con varios estudiosos (Barrera, 2001; Saint Upery, 2001; Burbano, 2005) en que lo más novedoso y original del movimiento indígena ecuatoriano es la capacidad de articular lo étnico, lo clasista y lo popular en su identidad. En otras palabras, la capacidad de juntar lo diferente, lo diverso y lo desigual en un mismo proceso que lucha contra la desigualdad, el racismo y la exclusión. Este hecho marca la especificidad del caso ecuatoriano y constituye el aporte más interesante a la discusión en el contexto regional. En el tema de la relación de los gobiernos locales alternativos con nuevas formas de representación y participación democrática nos parecen ejemplares ciertas prácticas políticas indígenas propias que aún no han sido colonizadas y que contribuyen a “democratizar la democracia”. Los logros en el campo económico desde los gobiernos locales son mínimos. No ha habido cambios en los

¹⁶ Según Iza (2005: 113), Conaie reúne a 75% de las organizaciones indígenas, el 25% restante está afiliada a otras cinco organizaciones nacionales, en especial a Feine (evangélica) y Fenocin (sindicalista).

modelos y políticas de redistribución del ingreso que permitan disminuir los índices de pobreza e iniciar un proceso de inversiones productivas locales.¹⁷ Según el informe del Banco Mundial (2005), para el periodo 1994-2004 la tasa nacional de pobreza creció en Ecuador, aunque afectó en menor medida a los pueblos indígenas. Las cifras muestran que a éstos les toma más tiempo que a la población no indígena recuperarse de las crisis, lo que a la larga puede ser devastador.

En el campo político parecen estar los cambios más significativos, medidos según la cantidad de movimientos políticos indígenas, representantes indígenas electos, normas constitucionales o políticas de salud y educación, que han crecido de manera sorprendente durante los últimos 15 años. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos y judiciales nacionales sigue siendo muy inferior respecto de los no indígenas, lo que implica que aquéllos siguen estando subrepresentados en las instancias nacionales encargadas de formular y ejecutar políticas públicas. Estos hallazgos nos permiten algunas reflexiones interesantes que para el caso ecuatoriano suceden por primera vez. El acceso de candidatas indígenas a cargos de representación popular ha permitido acercar la administración de lo público a los de “abajo”, a los pobres, a los que nunca han accedido al poder, como los llama el prefecto de Cotopaxi, ya que se trata de representantes de comunidades de base que llegan al desempeño de un cargo público con el fin de cumplir un mandato colectivo del cual deben rendir cuentas periódicamente con la posibilidad de ser revocados si no lo cumplen.

Los espacios de poder local en los cuales están representados tanto indios como no indios han servido para abrir las fronteras étnicas que marcaban la anterior práctica política. Se trata de una experiencia en la cual se discute lo público y se definen las políticas públicas locales cara a cara entre los diferentes actores, es decir, sin intermediación de unos por otros, como sucedía con anterioridad. Otro elemento que se debe considerar es

¹⁷ La excepción para el caso de Cotopaxi es el proyecto Prodeco, financiado por la Unión Europea.

que Pachakutik en Cotopaxi ha podido presentar candidatos (indígenas y mestizos) a las diferentes nominaciones sin necesidad de hacer alianzas con el resto de partidos políticos. Esto ha hecho que el movimiento participe del juego político local sin que deba someterse a pactos coyunturales, lo cual ha repercutido en su legitimidad. Esto también explica que buena parte de la votación obtenida por los candidatos indígenas provenga de electores mestizos, como fue el caso de la reelección del prefecto Umaginga en el año 2004, que logró la votación más alta alcanzada por cualquier candidato de origen mestizo.

En este contexto, la relación Pachakutik-Conaie adopta matices diferentes a los ya señalados. Parecería que a escala local y regional el movimiento indígena no ha separado su carácter de movimiento social y político y no ha permitido que Pachakutik provincial asuma la representación política en forma exclusiva. Según lo observado en asambleas y reuniones políticas locales, éste más bien se somete a las orientaciones generadas desde las bases del MICC, que son las que prevalecen. Quizá este señalamiento sea válido sólo para el caso de Cotopaxi, pero sugiere un punto de reflexión para la relación a escala nacional, ya que en ese nivel el movimiento está más expuesto a las estrategias de neutralización de los grupos de poder.

En el campo social vale la pena examinar las diferentes percepciones que muestra el eje transversal de la interculturalidad del plan de gobierno indígena. Muchos de los testimonios hablan todavía de prácticas racistas entre mestizos e indios, y viceversa. Sin embargo, unos y otros quedan comprendidos en la categoría de ser pobres, por lo que ambos se sienten representados por las autoridades elegidas, importando cada vez menos su origen étnico y cultural. Lo que está sucediendo en las juntas parroquiales rurales descubre –como las llama Guerrero (2004)– identidades múltiples de representación, a partir de las cuales indios y mestizos tienen la capacidad de inventarse a sí mismos. Son identidades versátiles, dice el autor. Lo importante ahora no es el ser indígena o mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo. Esta dinámica encontrada en las instancias locales de poder abarca mayores espacios de democratización

y participación, en contraste con lo que sucede a escala nacional, en que más bien la gobernabilidad representada por la figura del presidencialismo cierra esos espacios. Sin embargo, ambas situaciones fueron aprobadas por las reformas constitucionales de 1998 y constatan en la práctica dos estilos muy diferentes y a veces contradictorios de hacer política. Por tanto, los gobiernos alternativos locales ecuatorianos están gestando formas nuevas de “buen gobierno” local en el marco de un gobierno nacional neoliberal y hegemónico.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL

- 2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSP-PAISES/LACINSPANISHEXT/.html>), última actualización: 24 de junio de 2005, versión 2.1, consultada: 30 de junio de 2005.

BARRERA, AUGUSTO

- 2004 “Violencia: peligros autoritarios y desafíos democráticos”, en *Iconos*, núm. 19, Flacso, sede Ecuador, Quito, pp. 8-12.
- 2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Centro de Investigaciones Ciudad-Editorial Abya-Yala, Quito.

BURBANO DE LARA, FELIPE

- 2005 “La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso del Ecuador”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, México, pp. 235-267.

BRETÓN, VÍCTOR

- 2001 *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos*, Flacso-Ecuador, Quito.

CONAIE

- 1994 *Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador*, texto aprobado por el IV Congreso de la Conaie, Editorial Conaie, Quito.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y CONSUELO SÁNCHEZ

2002 *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México.

DELEUZE, GILLES

1995 “Qué es un dispositivo”, en *Michel Foucault, filósofo*, Gedisa, Barcelona, pp. 155-169.

ESCOBAR, ARTURO, SONIA E. ÁLVAREZ Y EVELINA DAGNINO

2001 “Introducción”, en *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus-ICANH, Colombia, pp. 17-48.

FOUCAULT, MICHEL

1989 *La voluntad del saber, historia de la sexualidad 1*, Siglo XXI, México.

GUERRERO, ANDRÉS (comp.)

2004 “La identidad nacional cuestionada”, en *Quincenario Tintají*, núm. 58, Fundación Editorial La Pulga, Quito, pp. 10 -11.

2000 “Estudio introductorio”, en *Antología de Etnicidades*, Flacso, Quito, pp. 9-56.

HALE, CHARLES R.

2004 “Reflexiones hacia la práctica de una investigación descolonizada”, ponencia, reunión de la Red de Investigación Indígena, taller final del Proyecto CLASPO, La Paz, Bolivia.

2002 “Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, pp. 485-524.

IZA, LEÓNIDAS

2005 “Ascenso y retos del movimiento indígena en Ecuador”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, México, pp. 108-118.

ICCI ARY-RIMAY

2005 “Los dilemas de la Conaie”, en *Boletín ICCI ARY-RIMAY*, año 7, núm. 70, Ediciones ICCI, Quito, pp. 1-19.

MACAS, LUIS

- 2005 “La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales”, en Pablo Dávalos (comp.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Clacso, Buenos Aires, pp. 35-42.

MCADAM, D, S. TARROW Y C. TILLY

- 2001 *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, Cambridge.

POSTERO, NANCY

- 2001 “Constructing indigenous citizens in multicultural Bolivia” (geocities.com), consultada: 12 de mayo de 2005.

ROSALDO, RENATO

- 2000 “La pertenencia no es un lujo. Procesos de ciudadanía cultural”, en *Desacatos, Revista de Antropología Social*, núm. 3, CIESAS, México, pp. 53-65.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 1998 *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regularización y la emancipación*, Universidad Nacional de Colombia/ILSA, Bogotá.

SAINT UPERY, MARK

- 2001 “El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento”, en *Iconos*, núm. 10, Flacso, sede-Ecuador, Quito, pp. 57-67.

TOAQUIZA, ELÍAS

- 2004 Informe de Labores del Periodo 2003-2005 del Movimiento Pachakutik, Listas 18, Tribunal Provincial Electoral de Cotopaxi, Latacunga.

ENTREVISTAS

ACUÑA, EDWIN

- 2004 Entrevistado por Fernando García, 12 de diciembre, Latacunga, Cotopaxi.

RODRÍGUEZ, WILLIAM

- 2004 Entrevistado por Fernando García, 12 de diciembre, Latacunga, Ecuador.

LLUMITASIG, ANTONIO

- 2004 Entrevistado por Fernando García, 16 de noviembre, Saquisilí, Cotopaxi.

UMAGINGA, CÉSAR

- 2004 Entrevistado por Fernando García, 30 de noviembre, Latacunga, Cotopaxi.