

Santiago Ortiz Crespo

¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos?

La ciudadanía étnica y los derechos
políticos de los indígenas de
Otavalo y Cotacachi (1990-2009)



Ortiz Crespo, Santiago

¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos?: la ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009) / Santiago Ortiz Crespo. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2012

372 p.: gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-356-0

CIUDADANÍA ; DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS ; INDÍGENAS ; CONDICIONES SOCIALES ; IDENTIDAD CULTURAL ; IDENTIDAD ÉTNICA ; PARTICIPACIÓN POLÍTICA ; ECUADOR ; OTAVALO ; COTACACHI.

323.6 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-356-0
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Gráficas V&M
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: junio 2012

Índice

Presentación	9
Dedicatoria	11
Agradecimientos	13
Introducción	15
El contexto regional	17
Contenido	20
Metodología	24
Primera parte	
Aproximación conceptual	
Capítulo I. Ciudadanía étnica	31
Introducción	31
Diversos caminos y modalidades de ciudadanía	33
Movimientos sociales en la gestación de la ciudadanía	37
Las estrategias de los grupos subalternos	41
Movimientos y ciudadanía étnica	44
Identidad, igualdad y derechos colectivos	46
Nación y etnia	55
Estado	60
La participación política	63
Ciudadanía étnica, el enfoque	68
Capítulo II. Las políticas de ciudadanización	73
Introducción	73
Estado e indígenas: las políticas de ciudadanización	74

Aportes relevantes	87	Indicadores sociales de Imbabura y sus cantones	242
Conclusiones	93	Mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas	244
Segunda parte		Inequidad étnica	249
Los indígenas como sujetos políticos		Inequidad territorial	251
		Inequidad social	253
		Conclusiones	255
Capítulo III. Las comunidades: base territorial para la práctica de la ciudadanía	99	Capítulo VII. Las modalidades de la ciudadanía y los derechos: identidad, democracia y Estado	259
Introducción	99	Introducción	259
Las comunidades y su proyección política y cultural en el entorno	100	Identidad étnica y nacional	261
El escenario: una región indígena dinámica	106	Democracia	275
La base territorial	112	Estado	286
Identidad étnica	116	Ciudadanía y derechos	298
Organización comunal	117	Índices	309
Participación	123	Conclusiones	313
Opinión de la población sobre organización y participación	126		
Conclusiones	133	Conclusiones	323
		Las comunas	326
Capítulo IV. La estrategia para obtener reconocimiento	139	La estrategia	330
Introducción	139	Participación	335
Otavalo	140	Brechas	338
Cotacachi	170	Modalidades	340
Periodización	182	Aportes, limitaciones y estudios pendientes	342
Conclusiones	187		
		Bibliografía	347
Capítulo V. La participación política indígena	191	Glosario general	361
Introducción	191	Glosario de OSG de Imbabura	362
La participación indígena en Ecuador	192	Notas metodológicas	363
Participación indígena en Cotacachi y Otavalo	197	Anexo	371
Derechos políticos: elegir y ser elegidos	203		
Participación electoral de 2009	205		
El derecho a gobernar	219		
Conclusiones	224		
Tercera parte			
Modalidades de ciudadanía y de derechos			
Capítulo VI. Brechas sociales y étnicas	233		
Introducción	233		
Contexto	235		
Condiciones de vida de la población	240		

Presentación

¿Los(as) indígenas kichwas son ciudadanos(as) ecuatorianos(as)? Pocas personas dudarían en responder esta pregunta de manera positiva pues se supone que todos(as) los ciudadanos(as) ecuatorianos(as) tienen cédula de identidad y votan en las elecciones. El tema de la ciudadanía indígena ha atravesado la historia republicana ya que los postulados patrióticos de los fundadores del Ecuador, y las normas constitucionales posteriores, no evitaron la persistencia de relaciones sociales que excluían a los indígenas de esta condición. A lo sumo, los proyectos políticos y sociales del remoto pasado republicano buscaban integrar a estos sectores a la sociedad política ecuatoriana a costa del abandono de su identidad étnica.

Este libro de Santiago Ortiz Crespo, resultado de su tesis de doctorado en Flacso, busca responder esa pregunta, indagando no en el discurso oficial sobre la ciudadanía sino en los intersticios de la vida local de la provincia de Imbabura, en Cotacachi y Otavalo. En los dos casos, con sus diferencias, los indígenas asumen la iniciativa de obtener derechos, sin abandonar su identidad y sus lazos comuneros y étnicos.

Para este estudio, el autor desarrolla varios instrumentos de las ciencias sociales que combinan encuestas a la población para captar sus valores y cultura política, entrevistas a líderes para reconstruir la historia de los procesos locales y observación participante en las campañas políticas y en varias acciones colectivas. Se trata de una inmersión en terreno que se

suma a la larga trayectoria de Santiago Ortiz trabajando con municipios y organizaciones indígenas, y que evidencia, además de su calidad de científico social, su compromiso con los actores locales y subordinados.

Adrián Bonilla
DIRECTOR DE FLACSO

*A Lázaro Condo, monseñor Leonidas Proaño
y Fernando Velasco, con quienes compartí sueños de cambio.
A los que marcaron mi vida:
mi padre Luis Alfonso,
mi madre Lola
y mi abuelo Emiliano.*

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que me dieron la mano para realizar esta investigación y en particular a mi asesora de la tesis Liisa North, quien me acompañó con paciencia, calidez y atinadas sugerencias.

A los líderes de las comunidades y organizaciones indígenas: María Yamberla de Pueblo Otavalo, José Lema de UNAINCO y Rumi Anrango, de UNORCAC de Cotacachi, quienes organizaron varios talleres sobre historia, derechos y autogobierno. Igualmente, a César Pilataxi, de la comunidad de la Chimba, María Castañeda de Pucará, de Otavalo, y José Flores, de Morochos, con quienes aprendí mucho en los recorridos por las comunidades.

A Carolina Reed y Francisco Carrión, de Habitus, quienes me asesoraron generosamente en la aventura de la investigación cuantitativa y pusieron a disposición todo su equipo; en particular, mi reconocimiento para Fernando Carrasco, quien hizo el diseño de la encuesta a la población. Muchas más personas colaboraron en el estudio, pero debo destacar el apoyo creativo que me brindaron Isabel Paredes y Mauricio Galindo, en la supervisión del trabajo de campo, Carmen Gangotena y Carmen Ortiz, en la edición. Wilson Pancho, María del Carmen Ulcuango y don Cristóbal Bazurto, del personal de FLACSO, siempre fueron amables y me brindaron apoyo logístico que hizo más fácil este trabajo.

Pero el estudio requirió también de recursos. La beca otorgada por la Universidad de Miami, en el marco de su Observatorio sobre la Desigualdad en América Latina, y el apoyo de Ludwig Guendel de UNICEF para la for-

mación del grupo de investigadores indígenas fueron claves para sacar adelante el trabajo en terreno.

Hay tres personas a quienes debo un agradecimiento especial: Sinesio López, sociólogo peruano, cuyo curso en la Universidad Católica del Ecuador despertó mi inquietud sobre el estudio de la ciudadanía; William Assies y Carlos Iván de Gregori, dos antropólogos cuyas obras me inspiraron y quienes fallecieron mientras trabajaba esta investigación. Por cierto a Pablo Ospina, por la paciencia que tuvo al leer el texto y darme valiosos comentarios en varios momentos de la investigación.

También agradezco a Adrián Bonilla, director de FLACSO-Sede Ecuador, a Carlos de la Torre y Eduardo Kingman, coordinadores del programa doctoral en Ciencias Sociales en el que participé y en el marco del cual realicé esta tesis.

Finalmente, a Margarita Velasco, quien no solo me dio su amor y cariño en estos años, sino que también me dio sus comentarios y el respaldo permanente para seguir adelante, especialmente cuando solo veía un destello de luz al final del túnel.

Introducción

En las últimas décadas se produjeron varios cambios en el Estado ecuatoriano y en el régimen democrático, que modificaron la configuración de la ciudadanía. Cuando los militares entregaron el poder a los civiles en el retorno constitucional en 1979, se ampliaron los derechos políticos, y poco después, con la aprobación del voto de los analfabetos, se incorporó a los indígenas al cuerpo electoral del país. Sin embargo, más tarde, con la crisis de la deuda de 1982, se abrió un nuevo momento, en el cual las políticas neoliberales dejaron atrás las promesas desarrollistas de inclusión social. Dichas políticas se orientaron a construir una ciudadanía individual con énfasis en los derechos civiles, limitando los derechos sociales y reduciendo la participación política al voto, en el marco de una democracia restringida, donde el Estado perdía soberanía en sus decisiones debido a su dependencia de las políticas acordadas con los organismos internacionales.

Esos cambios que, por un lado, amplían pero, por otro, abrevian la ciudadanía y los derechos se dieron en el inicio de un proceso de revitalización étnica. En los años noventa, los indígenas iniciaron una serie de levantamientos, como parte de una estrategia de movilización extrainstitucional con la que ejercieron su autoridad y presencia en calles, plazas y carreteras, y accedieron a diversos escenarios políticos. Esto les permitió tomar la iniciativa y convertirse en ejes de articulación de un arco de fuerzas que confrontarían las políticas neoliberales y provocarían la caída de varios gobiernos. A mediados de esa década formaron agrupaciones electorales, con las

que ganaron representación en lo legislativo, los gobiernos locales y en varias instancias del Estado. El movimiento indígena reivindicó su identidad y planteó demandas agrarias, culturales y antineoliberales, alcanzando el reconocimiento a sus derechos colectivos en la Constitución Política de 1998 y la plurinacionalidad en la de 2008, aunque estos logros legales no fueron garantizados para hacerlos plenamente efectivos.

Estos fenómenos, más o menos recientes, se enmarcaron, a su vez, en tendencias de larga duración que afectaron al sector rural desde mediados del siglo XX, con la liquidación del sistema gamonal, una reforma agraria limitada, la paulatina eliminación de las relaciones de servidumbre y la modernización de las haciendas, así como el acceso de sectores campesinos indígenas a la tierra en forma de minifundios y a programas de desarrollo rural que propiciaron la ampliación de los derechos civiles y de ciertos derechos económicos sociales de los indígenas.

En este contexto, el Estado desarrolló una serie de políticas de “ciudadanización”, que estaban dirigidas a asimilar a los indígenas con el proyecto mestizo dominante, reconociéndoles sus derechos de organización, acceso limitado a la propiedad y educación. Aproximadamente desde 1990 se implementaron políticas de reconocimiento a la diversidad cultural, étnica y nacional.

Con estos antecedentes, que revelan un contexto de conflictos y negociaciones entre las políticas de ciudadanización del Estado y los indígenas, y a veinte años del levantamiento indígena de 1990, esta investigación pretende examinar el proceso y el carácter de los derechos y la ciudadanía construida, tomando en cuenta que hay un agotamiento del ciclo neoliberal anterior y una cierta crisis del propio movimiento indígena, así como atisbos de cambios hacia un futuro aún incierto. Con el actual gobierno de la ‘revolución ciudadana’ se está dando un retorno de la actoría estatal con políticas nacionalistas y redistributivas, donde el nuevo régimen de ciudadanía está en redefinición.

Hay que señalar que en Ecuador se han realizado estudios sobre el movimiento indígena, como también de los derechos colectivos; sin embargo, no se ha examinado suficientemente la relación entre los dos fenómenos en tanto procesos de construcción de derechos ni la modalidad de ciudadanía resultante. Este trabajo plantea hacer esta relación, escudri-

ñando el proceso que transcurre en el escenario local de Otavalo y Cotacachi –un ámbito clave del dominio étnico en Ecuador–, donde la disputa por el sentido de la ciudadanía se ha expresado de una manera particular.

Los indígenas que, desde sus comunas, cuestionaron la discriminación y el maltrato de las autoridades y lucharon por la tierra se proyectaron en los espacios parroquiales y zonales demandando respeto a su vida e identidad, acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones en relación al resto de la población, y nombramiento de autoridades propias, para luego tomar en sus manos la gestión de los programas de desarrollo y disputar el control de los municipios, que tradicionalmente atendían a la población urbana y dependían de las elites mestizas. Se trata de procesos con rasgos peculiares debido al escenario local y regional, que dependen de los niveles de presencia y organización de los indígenas, del liderazgo de sus intelectuales y líderes y de las relaciones de poder con los actores mestizos. Estos procesos que venían desde mediados del siglo XX, asumieron una fuerza y dimensión renovadas con el levantamiento de 1990, en un contexto nacional donde se intentaban reformas que modernizaran y descentralizaran el Estado, mientras se intensificaban las conexiones con el mercado, la migración y las relaciones urbano-rurales.

El contexto regional

Otavalo y Cotacachi son dos cantones vecinos que forman parte de la región étnica de la Sierra norte del país. Allí, el proceso de revitalización étnica y la disputa por derechos contó con varias particularidades. En primer lugar, se dieron en un territorio dinamizado por economías campesinas y artesanales, que rodean una pequeña ciudad rural –Cotacachi– y una ciudad mercado –Otavalo–, y que constituyen nudos estratégicos del turismo nacional e internacional. Se trata de un espacio geográfico con predominante población indígena, ubicado al sur de la provincia de Imbabura, caracterizado por un desarrollo capitalista medio, cercano al eje florícola de Cayambe y a la ciudad de Quito –la capital del país–, y con fuertes nexos con Colombia.

En segundo lugar, este territorio cuenta con un entramado comunal significativo, enlazado a través de organizaciones de segundo grado que han tenido un rol importante en la lucha por la tierra, el agua y el desarrollo, y que han sido pilares importantes de las agrupaciones nacionales. También, en esta zona se constituyó un movimiento cultural y artístico desde los años sesenta, cuyos intelectuales asumieron la formulación de un discurso político-cultural, que fue un elemento clave de la disputa por el respeto y el poder local; de hecho, varios de ellos tuvieron una influencia considerable en la conducción política y en la argumentación del discurso étnico nacional.

En tercer lugar, se trata de una zona con raigambre artesanal y comercial, de manera que los indígenas se fueron especializando en la producción y en la venta de productos textiles, logrando acumular recursos que fueron invertidos en la compra de propiedades urbanas y en el dominio del mercado en las décadas del setenta y ochenta.

En los dos cantones, Cotacachi y Otavalo, hay una significativa población indígena organizada, que ha captado los municipios a través de movimientos políticos con aliados mestizos. Los procesos, a pesar de su vecindad geográfica, difieren: por el contexto local, rural y agrícola, el primero, y más urbano y diverso, el segundo; también varían por el componente organizativo, pues si bien ambos tienen una amplia conformación comunera, en Otavalo hay una fuerte influencia de un grupo intelectual y empresarial indígena; además, los dos cantones se diferencian en el proceso político y en la orientación de la gestión municipal (modernizados los dos pero con un mayor andamiaje democrático en Cotacachi).

El presente estudio se concentra sobre la situación actual de la ciudadanía y los derechos en las dos zonas, pero entiende que esos fenómenos son el resultado de procesos que vienen desde, al menos, la segunda mitad del siglo XX. En este sentido, se toman en cuenta hitos del movimiento local desde la década del setenta, y se analiza el giro que se da en la década del noventa con el levantamiento indígena y la disputa del poder local. Se trata de un período en el cual los indígenas pasaron de la resistencia espontánea y reactiva ante las diversas formas de discriminación, a movilizarse de manera organizada y sistemática en carreteras, mercados, cabeceras parroquias e instituciones cantonales, retando a las autoridades mes-

tizas, para luego votar, ser electos y tener el control de los municipios, con alcaldes indígenas que los presiden desde hace 15 años.

El objeto de estudio es, por tanto, ese amplio ejercicio del poder de los indígenas como sujetos sociales y políticos, en un conflictivo proceso de constitución de su identidad, ciudadanía y derechos, que se da en medio de cambios en las relaciones políticas y el sistema democrático local, en un contexto nacional que limitó pero finalmente cedió al reconocimiento de sus derechos de identidad. Se trata de examinar el estatus y pertenencia de los indígenas, tanto en relación con la nación ecuatoriana como al grupo étnico kichwa, y analizar el ejercicio de derechos políticos, sin dejar de tomar en cuenta otros derechos.

La hipótesis que originalmente se planteó el estudio fue que el movimiento indígena local desarrolló una estrategia desde abajo, que le permitió construir su identidad y ciudadanía, ejercer sus derechos de participación política y conseguir el respeto a su identidad. Esa estrategia compleja y variada combinaba acciones locales contra la injusticia, disputas en el control del mercado y los espacios urbanos, gestión de programas de desarrollo, participación electoral y luchas simbólicas, que finalmente lograron el reconocimiento de su identidad. Se planteó como resultado de la movilización la conformación de una ciudadanía comunitaria indígena diferenciada de la ciudadanía de las elites indígenas y de la ciudadanía mestiza ecuatoriana, debido a las tensiones de clase, y se planteaba también diferencias en la construcción de actores ciudadanos en Cotacachi y en Otavalo, por el carácter participativo y democrático del primero. La hipótesis con respecto al sistema de derechos preveía un amplio ejercicio de derechos políticos, con una fuerte dirección hacia la defensa de los derechos sociales, bajo un régimen neoliberal orientado a restringirlos.

La pregunta central que atraviesa esta investigación: *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos?* se recogió de una expresión de Humberto Cholango, ex presidente de Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARUNARI), en un taller de debate sobre autonomías indígenas¹. La pregunta resume con precisión una inquietud del movi-

1 Taller "Derechos colectivos y construcción de territorios autónomos", Federación Indígena de Imbabura (FICI), Chachimbiro, Imbabura, 27 de noviembre de 2006.

miento indígena, entre su adscripción étnica y su contradictorio sentido de subordinación o resistencia a la nación ecuatoriana; una interrogante clave a la hora de entender las modalidades y rasgos de la ciudadanía indígena.

Contenido

El estudio está dividido en tres partes: en la primera se realiza una aproximación conceptual, en la segunda se examina el proceso del movimiento indígena local y sus diversas estrategias y en la tercera se ubica las modalidades que asume la ciudadanía, tanto en términos de identidad y derechos, como de participación política en el régimen democrático y su relación con el Estado.

En la primera parte (capítulos I y II) se plantea un debate sobre ciudadanía, partiendo de una crítica a la teoría liberal y al paradigma de Thomas H. Marshall, subrayando la importancia de los movimientos sociales que desde los márgenes cimentan estrategias de conformación de ciudadanía. En el marco del debate con el multiculturalismo liberal, de la teoría del reconocimiento y de las teorías feministas de la diferencia, se formula un enfoque de ciudadanía étnica que integra reconocimiento cultural, emancipación política y distribución de la riqueza. La ciudadanía de los indígenas es la expresión de prácticas culturales previas y de la conquista de nuevos espacios públicos en donde se constituyen sujetos individuales y colectivos como titulares de poder, con derechos reconocidos por la sociedad civil y el Estado y que logran un estatus como miembros de una comunidad política que reconoce la diferencia (Capítulo I).

En el segundo capítulo se considera los aportes sobre el lugar donde se encuentran los indígenas bajo el dominio étnico en el siglo XIX, el Estado liberal y el indigenismo, y luego, en medio de la descomposición del sistema hacendatario, el desarrollismo y las políticas neoliberales, cuando se flexibiliza la frontera étnica y surgen nuevas identidades, particularmente con el levantamiento de 1990. Finalmente, se debaten algunos conceptos y criterios sobre la identidad y ciudadanía de los indígenas en el país.

En la segunda parte (capítulos III, IV y V) se examina cómo los indígenas se constituyen en sujetos políticos a través del amplio ejercicio de

los derechos en las dos zonas estudiadas. En el Capítulo III se analiza las competencias de las comunidades y su incidencia en el proceso político. En particular, el estudio indaga sobre las dimensiones culturales, territoriales y organizativas de la participación comunera. También, se interroga sobre su rol y capacidad de influencia en medio de cambios en los entramados de poder local, con la emergencia de un pluralismo organizativo en su interior y por el fortalecimiento de los gobiernos locales en su entorno, tomando en cuenta que se trata de espacios pluriétnicos donde los indígenas tienen dificultades de gobernar con sus propias autoridades.

El Capítulo IV se detiene en el análisis de los factores de la construcción del sujeto político indígena, sus demandas y conflictos, así como los recursos materiales y culturales que utiliza para conseguir sus objetivos. Esta sección explora las características de las estrategias indígenas y su incidencia en la constitución de la ciudadanía étnica. Se examinan los actores y demandas que confluyen en el movimiento, en la lucha tanto por el respeto, la tierra, el agua, el control del mercado y la presencia en la ciudad, como por los servicios o el desarrollo. Se distinguen las dinámicas de la vertiente comunera, de la vertiente artesanal y de la capa de intelectuales, y cómo confluyen en ciertos momentos contra las elites mestizas, o entran en conflictos que revelan diferencias internas. También, se analiza la secuencia de esas luchas desde las variadas formas de resistencia a la discriminación en los espacios cotidianos, hasta cuando se constituye el sujeto étnico político que gana la hegemonía local: aquí se subraya la importancia del discurso cultural y político, que resignifica lo indio y genera un nuevo sentido de identidad sustentado en la diferencia. Es un ciclo en el que cambian las relaciones entre los indígenas, el Estado y los municipios, así como también se modifica la comunidad política, y los actores buscan aprovechar las oportunidades que presenta el régimen democrático.

El Capítulo V examina la importancia de los movimientos electorales en la consolidación del sujeto político étnico. La cuestión es: hasta donde los elementos étnicos inciden en la forma de hacer política y cómo estos se combinan con la cultura política mestiza. En esta sección se examina la evolución electoral y los resultados de los últimos comicios (2009), cuando las preferencias se polarizan en torno al partido de gobierno, el movimiento Pachakutik y el seguimiento a la opción mestiza tradicional. Se

trata de analizar los factores étnicos e ideológicos, así como los intereses concretos de los electores y el radio de incidencia de los líderes y agrupaciones políticas que deben demostrar su viabilidad de resolver demandas y expectativas. En esta sección se estudia la variedad de derechos políticos que los indígenas ejercen y cómo se adaptan o rediseñan las reglas de juego para incidir políticamente. También, se indaga sobre las modalidades y alcances de la gestión de los gobiernos locales dirigidos por indígenas, en particular las tensiones que se generan al gobernar sobre instituciones con un largo historial urbano y mestizo en territorios pluriétnicos.

La tercera parte de este trabajo integra dos capítulos (VI y VII), que examinan las modalidades de ciudadanía y de derechos que resultan de la estrategia ejecutada por el movimiento indígena. En el Capítulo VI se aborda el ejercicio de los derechos sociales, que expresan la aspiración de igualdad de los indígenas. En particular, se muestra hasta qué punto mejoran en la práctica los indicadores de acceso a servicios básicos, educación y salud, y si este mejoramiento se debe a la gestión de las comunidades y de los municipios. También, se pregunta sobre si se mantienen o no las brechas sociales, étnicas y territoriales, y en qué medida se reproducen formas de exclusión social. Todo esto se analiza a la luz de las políticas neoliberales, así como de la orientación del nuevo gobierno de la 'revolución ciudadana' en los últimos años.

En el Capítulo VII se examinan las identidades indígena y mestiza, sus diferencias, y los niveles de respeto, trato y reconocimiento entre ellas, así como sus sentidos de pertenencia étnica y nacional. También, se indaga sobre los contenidos de la cultura política indígena en torno a la valoración de la democracia, su imagen sobre lo que debe ser, su experiencia concreta con el Estado y los municipios, así como su noción de derechos y de ciudadanía. Se analizan aspectos como la igualdad, la diferencia y la redistribución de la riqueza —elementos básicos de la ciudadanía—, tratando de distinguir diferencias y semejanzas entre indígenas y mestizos, población urbana y rural, entre categorías sociales, y entre niveles de instrucción. Además, se explora los componentes particulares de la cultura política en Otavalo y Cotacachi. Todo ello para ubicar la incidencia de la experiencia indígena en el uso y manejo de los mecanismos de la democracia. Esto se da en medio de un proceso de cambios que inciden en la

opinión de la población, tanto por el desencanto de los partidos políticos como por la expectativa que abre el nuevo gobierno.

En las conclusiones del estudio se confirma parcialmente la hipótesis planteada, pues la estrategia del movimiento sí consigue modificar las relaciones de poder y conquistar el respeto para los indígenas, al adquirir derechos civiles, sociales y políticos, y el reconocimiento como ciudadanos, especialmente a través del voto. Sin embargo, se encuentra que ser ciudadano ecuatoriano y ser comunero kichwa no se excluyen, sino que se combinan en formas híbridas colectivas e individuales, con sentido de pertenencia étnica y ecuatoriana, con un comportamiento democrático pero también pragmático. Es importante constatar que la conquista de derechos y la afinidad con rasgos de identidad ecuatoriana no implican que los indígenas se reconozcan como ciudadanos individuales, pues esta categoría sigue matizada por elementos colectivos propios de la cultura local, y, sobre todo, por la identidad étnica kichwa. Otros hallazgos tienen que ver con la mutación de las comunidades en medio de un entorno territorial cambiante, la intensa relación de los indígenas con los municipios que se constituyen hasta mediados de la década anterior en ejes del poder local, la renovada presencia del Estado entre los indígenas, la formación de una cultura política democrática que atraviesa con matices a los dos grupos étnicos, la presencia de rasgos cholos en la identidad étnica, y diferencias no significativas entre los indígenas de los dos cantones estudiados.

Finalmente, y regresando al enfoque teórico, este estudio debate sobre los alcances y límites de las teorías de la ciudadanía que se han utilizado como sustento de la investigación. Entre otros aspectos, el debate en torno a la teoría de Marshall plantea la necesidad de otras perspectivas, que consideren la diversidad de procesos, los conflictos que la originan y el papel de los movimientos sociales (Tilly, 2004). Los aportes sobre ciudadanía en Ecuador revelan que no es posible homogeneizar la figura de la ciudadanía abstrayéndose de las diferencias de clase, etnia, género o territorio, a diferencia de lo expuesto por otros autores, que vienen de la ciencia política liberal y consideran solamente un patrón individual, universal y homogéneo de la misma. El análisis sobre las comunidades plantea la necesidad de superar las visiones agraristas y esencialistas que pres-

cinden de la capacidad de cambio de las comunas y de su papel cultural y político. La visión de los procesos ciudadanos indígenas revela ciertos límites en el enfoque de Hale sobre el multiculturalismo, pues se mantienen fuertes tensiones entre los indígenas y el régimen neoliberal, que a la postre atravesará una fuerte crisis, que, a su vez, llevará a la conformación de un régimen postneoliberal o neodesarrollista, con el retorno del Estado al centro de la vida social en Ecuador.

Hay que señalar que este estudio se focaliza en dos cantones, que son el núcleo de la región étnica del norte de la Sierra, y sus conclusiones no pueden generalizarse al conjunto de la población indígena andina o amazónica. Hace falta un estudio de mayores dimensiones que permita avanzar en una evaluación general del estado de las comunidades, lo cual no existe en Ecuador. Por otro lado, en el futuro se podría profundizar en el examen de temas que no se han desarrollado aquí, como las opiniones de los jóvenes y las mujeres en torno a los derechos y la ciudadanía, y, en general, el abordaje de la configuración de la ciudadanía mestiza y ecuatoriana. Para ello, es fundamental realizar nuevos estudios sobre la relación del movimiento indígena y los movimientos sociales con el Estado en Ecuador.

Metodología

La propuesta metodológica se enmarca en un enfoque sociológico sobre la ciudadanía, al considerar los aportes de la teoría de los movimientos sociales, y toma prestados elementos de la antropología, para observar los procesos y examinar las prácticas y el significado concreto que tienen para los indígenas los derechos y la ciudadanía. En este sentido, se trata de distanciarse de los enfoques que enfatizan en un supuesto “deber ser” ciudadano (Assies et al., 2002: 22-25).

Se destaca la visión de los actores subalternos en cuanto constructores de innovaciones políticas –como sujetos que acceden, hablan, deliberan y toman decisiones–, al modificar los espacios públicos y la democracia local (De Sousa Santos, 2003; Menéndez, 2003). Sin embargo, no es posible hablar de prácticas desde abajo sin detenerse a mirar los encuen-

tros y desencuentros con las lógicas y ofertas ciudadanas desde arriba (Sayer, 2002), lo cual implica tomar en cuenta el punto de vista de los grupos mestizos y las políticas de ciudadanía que provienen del Estado.

La investigación busca construir conocimiento a partir del diálogo entre las agendas del investigador y de los actores (Muratorio, 2005), discusión que se da en la interacción durante el proceso de investigación, en un contexto estructural (Bourdieu, 2002); además, asume la necesidad de un conocimiento situado, localizado y crítico, con una visión de objetividad posicionada y una relación de compromiso del investigador con los actores (Haraway, 1991).

Se asume un enfoque que analiza lo local, sin perder de vista lo nacional; es decir, se trata de identificar la particularidad de la situación de los actores, sus conflictos, su cultura y las modalidades diversas que se conforman en lo regional (Mallon, 2003). Es un estudio de caso en dos cantones que, aunque pertenecen a la misma región étnica kichwa del norte de la Sierra andina, presentan una diversidad de situaciones a nivel comunal, parroquial y cantonal; donde factores clasistas y étnicos, urbanos y rurales, y diversas historias locales intervienen en la configuración de ciudadanía, derechos y democracias. Se trata, además, de pueblos indígenas (Otavalos y Cayambys) cuyas territorialidades no coinciden estrictamente con la división política administrativa del Estado.

La estrategia metodológica combina encuestas, observación participante y entrevistas, sin perder de vista el examen de fuentes secundarias, para dar cuenta de varias dimensiones y planos de la realidad, en particular las prácticas, la opinión de la población y los contextos. En primer lugar, se busca conocer los niveles de autoridad de las comunas, a través de una encuesta focalizada en los líderes de 125 comunidades de los dos cantones (septiembre-diciembre, 2008), la cual fue el sustento del Capítulo III.

En segundo lugar, para reconstituir la estrategia impulsada por el movimiento indígena, tal como consta en el Capítulo IV, se realizaron 25 entrevistas a expertos y dirigentes históricos del movimiento. También se contó, para ello, con testimonios recogidos por el autor en varios trabajos anteriores (Ortiz, 2004).

En tercer lugar, se cubrió la participación electoral correspondiente al Capítulo V mediante un trabajo etnográfico con observación participante sobre la campaña de 2009. Esto se completó con entrevistas y la revisión de bases de datos sobre el fenómeno electoral.

En cuarto lugar, se indagó sobre las percepciones de los indígenas – su modo de ver y adoptar los contenidos de la ciudadanía– a través de una encuesta de 74 preguntas en torno a cinco temas: organización, espacio público y sociedad civil, identidad con la comunidad política nacional, participación democrática, y relación con el Estado, la ciudadanía y los derechos. Dicha encuesta de opinión se realizó con una muestra de 1 086 personas representativas de la población de los dos cantones (555 indígenas –51%– y 531 mestizos –49%–) desglosada por etnia, nivel socioeconómico, sexo, edad, nivel de instrucción y pertenencia geográfica: urbana o rural; y fue llevada a cabo de julio a septiembre del año 2009. Esta encuesta da sustento a los capítulos VI, sobre indicadores sociales, y VII, sobre percepciones de los indígenas respecto a ciudadanía y derechos².

Complementariamente, se hizo un levantamiento de la información secundaria sobre el contexto territorial, organizativo e institucional de la zona de estudio en archivos de las organizaciones, dependencias del Estado, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), el Banco del Estado, el Consejo Nacional Electoral, y diagnósticos y estudios previos realizados por el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD-CISMIL), el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Heiffer y otras entidades de desarrollo.

Este trabajo de investigación no habría sido posible sin la vinculación del autor con las organizaciones indígenas, que data del año 1974, cuando trabajó en Chimborazo, con el equipo de monseñor Leonidas Proaño y Lázaro Condo, durante el nacimiento del Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARUNARI) –una organización kichwa de la Sierra andina–; y, en los años ochenta, con la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). Su participación en los movimientos sociales como educador popular y militante político

2 Ver el diseño muestral en las Notas metodológicas.

incidió tanto en la posibilidad de llegar a acuerdos con las organizaciones como en la propia valoración e interpretación de los datos.

Ya durante el desarrollo de la tesis se participó, con el pueblo Otavalo, en varios eventos sobre el autogobierno indígena y el nuevo marco constitucional y, con la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), en talleres de historia oral y eventos de reflexión sobre la situación de la organización en el proceso político local. Además, se debatió con los líderes indígenas sobre el contenido y los resultados de las encuestas y se participó en varios actos políticos de las organizaciones. Hay que señalar, también, que el autor realizó su tesis de maestría sobre la Asamblea de la Unidad Cantonal en Cotacachi (Ortiz, 2004); desde ese período y a través de FLACSO, coordinó un programa de docencia y asistencia técnica, con extensión en esos territorios, sobre temas de desarrollo y democracia local.

Primera parte
Aproximación conceptual

Capítulo I

Ciudadanía étnica

Introducción

El surgimiento de la ciudadanía moderna supone un cambio de las relaciones de autoridad: el rey deja de ser soberano y los gobernados se convierten en titulares del poder del Estado (Bobbio, 2003). Los ciudadanos son, así, la nueva autoridad que participa en la toma de decisiones, tienen un estatuto de pertenencia a una comunidad política y disfrutan los derechos en condiciones de igualdad (Santín, 2002). Así, la categoría de ciudadanía considera a un sujeto que participa y es titular de poder, es reconocido en tanto tal por el Estado, pertenece a una comunidad política nacional y disfruta de los derechos.

El debate en la teoría social sobre esta categoría ha sido muy amplio, pero indudablemente fue la vertiente liberal la que marcó su significado inicial: para los autores que se enmarcan en esa corriente, la ciudadanía es una categoría universal, de sujetos individuales y homogéneos, donde no se toman en cuenta las diferencias étnicas ni la desigualdad social para el acceso a la comunidad política.

Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones para captar la problemática de sujetos que viven en naciones multiétnicas. Hasta mediados del siglo XX, en Ecuador fueron reconocidos como ciudadanos los pertenecientes a un grupo minoritario de la población, mientras la inmensa mayoría vivía en condiciones de servidumbre; los indígenas eran discriminados e inferiorizados por su identidad cultural, excluidos socialmente e

impedidos de participar políticamente. Es más, la categoría de la ciudadanía utilizada por el Estado no servía para “el reconocimiento de la dignidad igualitaria de las personas, sino de su linaje y los privilegios” (Guerro, 2000: 20). Incluso cuando las elites dominantes decidieron integrar a los indígenas, no los reconocieron en su identidad cultural, sino que les forzaron a transformarse y adaptarse a la identidad nacional blanco-mestiza predominante, abandonando sus referencias étnicas.

De allí que, si bien en las ciencias sociales hay un consenso sobre lo que significa la ciudadanía, hay que construir un enfoque que capte esta realidad contradictoria donde la misma categoría ha sido empleada como signo de distinción y opresión étnica. Se necesita un marco conceptual que perciba la problemática de actores que han sido históricamente excluidos de la comunidad nacional, sometidos a discriminación por ser diferentes al grupo dominante mestizo, que viven en condiciones de desigualdad y que hasta no hace mucho carecían de derechos políticos.

Si miramos esta realidad, la definición liberal de la ciudadanía tiene una serie de aristas que deben ser resueltas: el enfoque debe tener cautela ante una categoría utilizada para homogeneizar a una población étnicamente diferente, debe superar una visión normativa que presume la igualdad de los actores y captar los cambios de la categoría en los regímenes de ciudadanía que se han dado históricamente. Además, se necesita una visión conceptual que explique cómo los actores subalternos pueden modificar las condiciones de exclusión y participar en un régimen que, se supone, les da cabida, negociando con políticas de ciudadanía que vienen desde las elites dominantes y el Estado.

Identidad y diferencia, particularidad y universalidad, derechos universales y derechos de identidad, políticas de ciudadanía y estrategias de movimientos étnicos serán algunos de los temas que se aborden en este apartado conceptual. Se propone formular una agenda temática que no agote todos los aspectos, pero contribuya a formular un enfoque que permita indagar la problemática de los indígenas para el acceso a la comunidad política en Ecuador.

Antes de desarrollar esta agenda, hace falta colocarla en el marco del debate sobre los paradigmas contemporáneos más influyentes en la teoría de la ciudadanía. Todo ello se tratará en dos capítulos: en el primero se

parte del debate general sobre la ciudadanía y la crítica a las visiones liberales y al paradigma de Marshall, se subraya la importancia de la diversidad de procesos nacionales, se incorpora el papel y las estrategias de los movimientos sociales subalternos, sus relaciones con el Estado, y se desarrolla el enfoque de ciudadanía étnica que se asumirá en el estudio. En el Capítulo II se abordan los debates específicos pertinentes al contexto ecuatoriano.

Diversos caminos y modalidades de ciudadanía

Desde el pensamiento liberal, se habla de un individuo libre y racional que accede a la titularidad de poder y los derechos en condiciones de igualdad (López, 1997). Sin embargo, este enfoque tiene un problema para comprender la problemática de la ciudadanía: generaliza un modelo, lo dota de unos atributos ideales, sin comprender los procesos sociales que lo originan, los conflictos de poder que intervienen históricamente en su configuración. Una de las principales críticas a esta concepción la hizo Carlos Marx, quien comparte la idea de que la ciudadanía política tiene un contenido de emancipación respecto al viejo régimen, pero señala que esta categoría oculta la desigualdad en términos sociales, dado que el trabajador es desposeído del producto de su trabajo por el capital (Marx, s/f).

¿Cómo resolver el dilema entre la igualdad de los ciudadanos y la desigualdad de clase? En el siglo XX, Thomas Humphrey Marshall plantea que esto es posible en la medida en que el Estado intervenga para regular la desigualdad y que las personas tengan una experiencia común de vida mediante la educación y los servicios públicos (Marshall, 1998).

Al analizar la evolución de los derechos en Inglaterra, Marshall revela cómo la economía de mercado mina la desigualdad cualitativa de estatus, propio de una sociedad tradicional y jerárquica con estamentos sociales diferenciados, cada uno con sus derechos particulares. Para este autor, el capitalismo tiene la virtud de erosionar esa base estamental y generar una sociedad abierta, con igualdad de derechos. Pero también advierte que se requiere la presencia del Estado como órgano regulador de las condiciones de desigualdad, pues en la sociedad moderna solo es aceptable una

desigualdad cuantitativa y no una desigualdad cualitativa, propia del régimen estamental (Marshall, 1998). La intervención del Estado rompe la interferencia de las jerarquías estamentales, las castas y las corporaciones, así como de leyes locales y los derechos de linaje, extendiendo su autoridad a nivel nacional, y garantizando libertades y derechos universales.

Si con la extensión del mercado y el capitalismo se consiguieron los derechos civiles, las reformas políticas a inicios del siglo XX permitieron generalizar el voto, antes limitado por el acceso a la propiedad. Luego hubo un proceso que plasmó un tercer tipo de derechos: los avances de la negociación laboral y la educación dieron lugar a los derechos sociales, que permitieron el acceso a un mínimo de condiciones de vida y a una experiencia común de ciudadanía donde se tejieron relaciones de solidaridad y se cultivó una identidad común de pertenencia con la nación. Es así que, solamente a mediados del siglo XX, surgió un modelo de ciudadanía sustentada en un pacto social, con un triángulo de derechos civiles, políticos y sociales, y un sentido de pertenencia a la comunidad política nacional (Marshall, 1998). Este concepto supera el limitado enfoque liberal y afirma un nuevo paradigma de ciudadanía, que se generaliza como modelo de los *Estados de bienestar*.

Siendo fundamental el aporte de Marshall, este también se ha visto criticado por autores que cuestionan su modelo “anglo-céntrico”, pues revelan que no existe un camino sino varios para la constitución de ciudadanía, y que esos caminos no son evolutivos e implican procesos de conflicto.

Bendix, por ejemplo, examina las variaciones de las relaciones de autoridad en Francia, Inglaterra, Alemania, Rusia, China, India y Japón, donde analiza los cambios de autoridad entre las formas tradicionales y las modernas. Para el autor, el problema político central reside en las negociaciones que se producen por la inclusión de las clases bajas en la comunidad política.

Un elemento nuclear de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía [...] en un principio se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco

reduciéndose en el curso del siglo XIX, hasta abarcar, a la postre, a todos los adultos (Bendix, 1974: 78).

Para este autor, el factor central de la ampliación de la ciudadanía es la lucha de los sectores subalternos; a diferencia de Marx, que solo ve en la lucha obrera su naturaleza de clase y sus virtudes de enfrentamiento al sistema, Bendix destaca la manera en que los grupos subalternos se transforman en sujetos que luchan por la igualdad con las reglas de juego de la democracia. Los actores viven una tensión entre los principios de clase y los principios ciudadanos, entre su identidad que lucha ante el capital y su nueva identidad ciudadana, que les convierte en sujetos políticos a través de un nuevo sistema de acceso a las decisiones: la democracia. La conquista de los derechos implica una tensión entre la igualdad y la desigualdad, entre lo individual y lo colectivo, la misma que se resuelve a través de rebeliones y, al fin, arreglos pacíficos entre las clases bajas y las elites. Se trata de un largo proceso con avances y retrocesos, donde se ponen en juego los derechos laborales, la educación o el sufragio, demandas claves para la conformación de la ciudadanía (Bendix, 1974).

Otro autor, Barrington Moore Jr., examina el surgimiento de diversos regímenes modernos: democráticos, fascistas o comunistas, producto de las relaciones que se dieron entre señores y campesinos en revoluciones, cada uno con sus modalidades de ciudadanía. El elemento clave es la forma en que reaccionaron las altas clases rurales frente a las demandas de los campesinos y al comercio en los primeros momentos de la modernización capitalista. En la revolución democrático-burguesa (Inglaterra, Francia y Estados Unidos), las elites se abren al comercio y a los campesinos, creando condiciones para una ciudadanía con derechos civiles, sociales y políticos. En las revoluciones desde arriba (Japón y Alemania), las elites se abren al comercio y no a los campesinos, y se configura una ciudadanía con derechos civiles y sociales pero no políticos. Mientras tanto, en las revoluciones campesinas desde abajo (China y Rusia), se enfatiza una ciudadanía con derechos sociales en desmedro de las libertades civiles y políticas (Moore, 1973).

Los dos autores critican el sesgo evolucionista de la propuesta de Marshall y la generalización de un modelo anglo-céntrico cuando hay

diversas modalidades de constitución de la ciudadanía. Muestran que la ciudadanía es producto de un proceso histórico de múltiples dimensiones, con conflictos y caminos diversos que producen tipologías de una geometría variable. De allí que la ciudadanía es fruto de sociedades concretas, en medio de una constelación particular de actores, que llevan a acuerdos sobre la inclusión o no en la comunidad política y sobre diversos tipos de derechos.

Todo ello implica tensiones entre lo que se ha llamado ciudadanía formal y ciudadanía efectiva (Castro, 2002), es decir, entre igualdad formal y desigualdad, en la medida en que el reconocimiento legal venga o no acompañado de un mínimo de condiciones económicas y sociales de vida para la población. Esto implica que el capitalismo, con sus relaciones asimétricas de clase, debe ser moderado por el Estado, en términos de derechos sociales, y por la democracia con sus contenidos de participación, para que la igualdad sea efectiva.

En resumen, se podría señalar que, si bien Marx plantea una crítica válida al concepto de ciudadanía liberal, descuida el hecho de que la ciudadanía se constituye en una relación política, como una categoría histórica, que integra elementos objetivos y subjetivos, en el marco de la tensión entre capitalismo y democracia¹. Marshall, en cambio, logró expresar un tipo de ciudadanía existente en Inglaterra, lo que le permitió plantear un paradigma central del debate en la fase del Estado de bienestar, aunque los autores posteriores hayan abierto una perspectiva para comprender las diversas dinámicas de configuración de la ciudadanía. Mientras el enfoque de Marshall pone el acento en el papel del Estado para regular la desigualdad, hay otros puntos de vista que enfatizan el rol de los actores en la configuración de la ciudadanía, al mostrar que esta no surge de un proceso gradual y evolutivo, sino del conflicto y la participación de los actores sociales².

Esto permite analizar los procesos como el ecuatoriano, donde se mantiene un régimen restringido de ciudadanía hasta muy avanzado el siglo XX. Aquí, el reconocimiento de identidades diferentes y derechos cultu-

1 El debate entre Marx y los liberales es clave para comprender las bases de la teoría de la ciudadanía. Ver Sinesio López (1997).

2 Para un debate más amplio sobre la ciudadanía, ver Ortiz (2007a).

rales se produce no por concesión de las elites sino como resultado de la actividad del movimiento indígena ecuatoriano, que surge desde abajo.

Movimientos sociales en la gestación de la ciudadanía

La incorporación de la lucha social como origen de la ciudadanía ha sido desarrollada por otros autores que plantean explícitamente el rol de los sujetos sociales y la acción colectiva. Giddens sostiene que la teoría de la ciudadanía “falla al no enfatizar que los derechos de ciudadanía se consiguieron sustancialmente por medio de lucha” (Giddens, 1982: 171). La dinámica de lucha por derechos conforma, según él, diversas áreas de disputa: los derechos civiles son conquistados por la burguesía en su lucha contra la monarquía, y la libertad de organización es lograda por los obreros en la lucha contra la burguesía. Igualmente, los movimientos clasistas y las mujeres consiguen derechos políticos o sociales a través de su acción colectiva (Giddens, 1982: 173).

Mientras para Michel Mann las elites son las que tienen el papel preponderante en cuanto aceptan o no la inclusión de las clases bajas (Mann, 1987), Brian Turner considera que la dinámica de la lucha social produce estrategias desde abajo, desde los actores subalternos, que configuran la ciudadanía según el contexto de cada país, donde es determinante la delimitación del espacio público que corresponde a sus tradiciones culturales (Turner, 1993).

En esta perspectiva avanza Charles Tilly, pues para él la teoría de la ciudadanía surge de “la confluencia de los trabajos sobre la transformación del Estado y los relativos a la acción colectiva, dos corrientes largamente separadas que, una vez juntas, enriquecen nuestra comprensión del tema” (Tilly, 2004: 275). Este autor afirma que los derechos vieron la luz porque “miembros relativamente organizados de la población negociaron con las autoridades estatales, durante varios siglos, tanto sobre su participación o no en la guerra, como sobre las reivindicaciones, derechos y titularidades” (Tilly, 2004: 273). Reconoce que si bien las ideas de Marshall proporcionaron el marco para los derechos, este nunca previno el rol de los demandantes para luchar por nuevos derechos.

Se resistió a esta línea de argumentación debido a que en 1946 ya afirmaba que aceptarla habría hecho de la lucha por los derechos sociales un asunto de *rapport des forces* en un momento en que el propio Marshall procuró preparar a su público para que aceptara su intervención (la del Estado) en el orden de las clases sociales y justificar esa intervención como un principio inevitable (Tilly, 2004: 278).

En el marco de su debate con Marx, Marshall sobredimensiona el modelo de intervención del Estado de bienestar y descuida las contradicciones de la sociedad capitalista, que están en el origen de la ciudadanía. Como señala José Esteban Castro, “en realidad, quizás la crítica más severa a Marshall es la que señala su énfasis en el impacto del sistema de la ciudadanía sobre el sistema capitalista de clases sociales sin haber explorado la relación inversa, es decir, el impacto de la estructura de clase sobre el acceso a y el ejercicio de estos derechos” (Castro, 2002: 13).

Por tanto, una explicación de la ciudadanía no puede prescindir de un análisis del comportamiento de los actores y de las relaciones que se establecen para el reconocimiento de la ciudadanía. En cada contexto y país estas relaciones son diversas, en unos casos son las elites las que toman la iniciativa para integrar a los grupos antes excluidos, y en otros la iniciativa está en manos de los sectores subalternos, el resultado depende de las relaciones de fuerza y de los acuerdos logrados con las elites dominantes.

En América Latina, por ejemplo, los actores sociales tienen un papel importante en la construcción de derechos. Sinesio López señala que la protesta social es uno de los factores de la construcción de ciudadanía en el Perú. Con el liderazgo de movimientos sociales o políticos, se plantean demandas que pueden tener un horizonte de inclusión o ampliación de la comunidad política. Las elites intervienen ya sea negando las demandas —y reprimiendo las protestas— o transformándolas en derechos, de manera que el país avanza hacia una comunidad política más amplia (López, 1997).

Para este autor, los movimientos campesinos y obreros clasistas del Perú son un claro ejemplo de lucha por derechos: tienen demandas igualitaristas, practican una confrontación abierta como forma de lucha y una centralización como característica de su organización, y cultivan la solida-

ridad y la autonomía de clase como valores fundamentales (López, 1997). Para López, el clasismo enfatizó la ciudadanía social, reclamó un papel central del Estado, propendió a un asociacionismo basado en la clase y propuso como meta una sociedad armoniosa, alternativa a la existente, donde se eliminara la explotación. El clasismo encarnó una actitud contestataria y democratizante con una conciencia de los derechos, y un conjunto de valores referidos a la dignidad, la justicia y la igualdad, exentos de cualquier tipo de discriminación y favoritismo (López, 1997).

Held comparte con los autores mencionados el papel de la lucha social alrededor de la ciudadanía, pues esta fue “el medio a través del cual las distintas clases, grupos y movimientos combatieron por acrecentar y proteger sus derechos y oportunidades” (Held, 1997: 53). Sin embargo él da un paso más allá, pues considera que se debe examinar una variedad de conflictos de carácter étnico, religioso, económico, nacionalista o de género.

La concepción de la ciudadanía es inseparable de una serie de conflictos múltiples y complejamente superpuestos. Los combates entre monarcas y barones, las rebeliones campesinas, la difusión del comercio y las relaciones de mercado, las guerras religiosas, el renacimiento, la disputa Iglesia-Estado, todas ellas intervinieron en la emergencia de la idea moderna de Estado, del ciudadano y la ciudadanía (Held, 1997: 60).

Por tanto, la ciudadanía no surge únicamente de los conflictos de clase, sino de una variedad de contradicciones presentes en la sociedad moderna que generan reclamos en clave de derechos y ciudadanía. No se trata de ocultar las diferencias de clase, se trata de que la sociedad mantiene viejas injusticias históricas, como el patriarcado, el colonialismo y el racismo, que complejizan las desigualdades de clase y generan coaliciones donde la matriz clasista se entrelaza con una diversidad de conflictos de poder que atraviesan las sociedades. Son conflictos que se principalizan en otros períodos históricos, modificando las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Uno de los movimientos que plantea el reconocimiento de la identidad y derechos diferenciados proviene de las corrientes feministas. Desde los años setenta, Philips (1996), Young (1996a; 1996b), Pateman (1995) y Fraser (1997) han reflexionado sobre su especificidad y han planteado críticas al concepto de ciudadanía liberal, pues según ellas el reconoci-

miento de la igualdad de las personas se constituyó en un recurso para perpetuar la desigualdad; al ser universal y homogénea, la ciudadanía prescinde de las diferencias de raza, religión o sexo.

Esto significa que la democracia liberal acentúa la desigualdad al destacar lo común y homogéneo de los(as) ciudadanos(as), al no mirar ni dar tratamiento a las particularidades. Se plantea cierto límite histórico del concepto de ciudadanía, el cual solo podrá ser superado en la medida en que, al tiempo que se garantiza la igualdad, se reconozcan las diferencias.

Junto a las corrientes feministas, los movimientos indígenas, afrodescendientes y gay han atacado esa ficción de igualdad y han demostrado cómo la desigualdad se perpetúa en las políticas de homogeneización y discriminación, en los fenómenos de exclusión social o de subrepresentación política, ligados al desconocimiento de la identidad.

Otros aportes provienen de estudios realizados en América Latina en donde se destaca que la lógica universalista e igualitarista del proyecto liberal se encuentra con una sociedad cruzada por grietas étnicas y de género, con reducidos espacios públicos y amplios poderes privados. Esto se revela en estudios sobre mujeres mexicanas y población afrobrasileña que revelan las diversas formas que asume la ciudadanía. Gabriela Cano examina la respuesta negativa del Estado posrevolucionario mexicano a la lucha de las mujeres por los derechos; ellas plantean argumentos igualitaristas y sustentados en la diferencia, para conseguir una ciudadanía plena que reconozca la especificidad de su aporte (Cano, 1995). Richard Graham en el Brasil del siglo XIX se pregunta sobre la posición política de los negros libertos en medio de la tensión entre la figura del ciudadano y su condición ambigua en la rígida sociedad estamental, cuando se desarrollan estrategias de acceso a la ciudadanía mediante las milicias, los negocios, la educación y las corporaciones (Graham, 1999).

Estos textos coinciden en mirar el carácter “incompleto” de la ciudadanía: la constitución de la ciudadanía implicará lentos procesos de ejercicio de los derechos civiles —expresión, contratación, asociación—, que, sin embargo, son parciales y pueden ser trastocados. Además, se pueden dar casos como en México, donde los revolucionarios utilizan los derechos a la salud y la maternidad como un justificativo para impedir a las mujeres el acceso a los derechos políticos. En estos textos, la ciudadanía

aparece no como una categoría política universalizable, sino como una figura teñida de privilegio; además, los actores subalternos resignifican los conceptos liberales para acceder a la ciudadanía en el marco de sociedades estamentales o corporativas.

En resumen, la ciudadanía y los derechos son fruto de relaciones de fuerza en el terreno político y simbólico. Esto implica que los actores cuentan con estrategias para conseguir sus reclamos y transformarlos en derechos, estrategias que provienen, también, como señala Turner, de actores subalternos, que consiguen ampliar la ciudadanía. A partir de la emergencia de los movimientos de identidad, se puede ratificar que los conflictos no solo asumen formas clasistas, sino étnicas, nacionales o de género. A su vez, las demandas de esos movimientos permiten conformar un nuevo campo de reconocimiento, ligado a la identidad. Esto revela una nueva dimensión de la ciudadanía: el de la cultura y, por tanto, las disputas que en este terreno se producen entre sujetos sociales colectivos que buscan su reconocimiento y actores que les discriminan y les niegan.

Las estrategias de los grupos subalternos

El enfoque sobre la estrategia de los actores subalternos plantea la necesidad de clarificar el enlace de la teoría de los movimientos sociales con la teoría de la ciudadanía y el papel político de los movimientos étnicos y de sus propuestas para dotar de nuevo sentido a la ciudadanía.

La teoría de los movimientos sociales cuestiona la visión normativa de la ciudadanía. Los actores actúan en medio de relaciones económicas, sociales y de poder, y escogen su camino a partir de su identidad, su organización y su voluntad política. El actor social, así, se autonomiza de la estructura económica, acumula experiencias, y da significado a lo que hace, posicionándose y tomando decisiones ante las encrucijadas que tiene por delante. Para Thompson no existe la clase como fruto de la estructura económica ni los actores tienen a priori una conciencia de clase. Las identidades no son identidades en abstracto sino que se construyen al interior de campos de fuerza y de una historia concreta (Thompson, 1995). Por tanto, el posicionamiento de los actores sociales

no se da en el aire, sino en contextos concretos, que brindan opciones, y es allí donde ellos ponen en juego su mundo material y simbólico³.

Tal como se vio anteriormente, los sujetos que emprenden las estrategias no son únicamente clases sociales, pues históricamente los sujetos asumen formas de movimientos sociales, étnicos o nacionales (Held, 1997). Además, los actores subalternos tienen la capacidad de conquistar y modificar los cánones oficiales de ciudadanía en contextos políticos de creación e institucionalización de los derechos (Turner, 1993).

La agencia de los actores se realiza en un contexto condicionado por lo que sucede con los actores dominantes, con sus instituciones, pues las alianzas o disputas entre elites fomentan o desincentivan la acción colectiva y ponen en movimiento las potencias de los actores. Se configuran, así, oportunidades que facilitan o no el reconocimiento de las demandas por parte del Estado (Tarrow, 1997).

Hay varios aspectos que caracterizan los movimientos sociales: realizan acciones colectivas en condiciones de conflicto, tienen objetivos y exigencias comunes ante los adversarios, cuentan con una comunidad de intereses y lazos de solidaridad e identidad, y logran que la acción se mantenga más allá de un evento, pues cuentan con estructuras organizativas o de movilización (Archila, 2003; Neveu, 2000).

Se trata de un enfoque amplio que integra una diversidad de repertorios de acción que responden a los contextos y las culturas locales: formas de lucha legales o no, acciones cotidianas en el mismo lugar donde se produce la injusticia, y hasta actos extraordinarios en espacios públicos de tradicional dominio de los adversarios como vías de comunicación, plazas, edificios o medios de comunicación. Las formas de lucha varían en su duración, nivel de organización y modos de acción como mítines, procesiones o campañas electorales. La priorización de las formas de acción, o sus estrategias, su secuencia y articulación dependen del motivo, de las

3 El debate en torno a la matriz clasista como explicación del comportamiento social remite al papel de la agencia social, es decir, si la estructura determina las acciones o son los actores los que le dan significado. Siguiendo la línea de pensamiento iniciado por Antonio Gramsci (2007), hay varios autores de la posguerra que revelan que las estructuras no determinan de manera mecánica la vida y el comportamiento de los actores: Eric Hobsbawm (1976; 1992), Eric Hobsbawm y George Rudé (1978), Eric Wolf (1976), Edward Thompson (1995; 2000), Barrington Moore Jr. (1973).

fuerzas movilizadas, de las decisiones de los actores y también del grado de apertura o restricción de la institucionalidad local.

Los actores cuentan con estructuras de movilización que transforman el potencial de las organizaciones en participación, y, a su vez, sirven de retaguardia para mantener las fuerzas cohesionadas, cuando la acción pasa. Son sindicatos, gremios o, en el caso de los indígenas, comunas, que juegan un rol de incubadoras del movimiento. La organización como dispositivo de la movilización, como núcleo de sociabilidad, se abre para los propios momentos de movilización (Tarrow, 1997).

También, los movimientos tienen marcos interpretativos: su discurso y representaciones les permiten dilucidar las condiciones de infortunio, expresar su indignación ante la injusticia y dar un curso estratégico a la acción, planteando objetivos y construyendo proyectos a futuro (Tarrow, 1997: 216). Los contenidos de sus demandas son expresados de manera que puedan ser comunicados en un lenguaje que les permita persuadir a nuevas audiencias, de manera que sea posible construir hegemonía, tal como señalan Gramsci (2007), Knight (2002) y Roseberry (2002). Estos discursos son formulados por intelectuales que se constituyen en portavoces del movimiento y que vinculan las demandas en el marco del horizonte de disputa cultural con las elites dominantes.

Hay una variedad de recursos en la historia de los de abajo, mediante los cuales la cultura se convierte en capital político, al interpretar las condiciones de vida, ubicar las injusticias, resignificar el lenguaje y los símbolos, e interpelar las ideas, valores y actitudes de las elites. Todo esto está marcado por la complejidad de relaciones del poder local y nacional, niveles en los cuales puede haber fuertes disonancias. Además, la dinámica del cambio no tiene lógicas evolutivas o lineales, ni tiene el resultado asegurado.

De allí que, de este examen sobre los movimientos sociales, surge un enfoque que se distancia del reduccionismo economicista, que valora la organización, las demandas y las formas de acción en medio de conflictos, y que destaca la importancia de la cultura, pero que no descarta la economía política, para dar cuenta de un abanico de opciones. La suerte no está echada ni para modernizar ni para revolucionar las sociedades; las transformaciones y los actores son plurales, y los resultados, inciertos. Depende de los sujetos tomar uno u otro camino.

La estrategia de los actores indígenas subalternos, como se verá en el capítulo respectivo, reúne demandas clasistas y étnicas y un discurso identitario que interpela a las elites locales, sustentados en espacios organizativos y de socialización comunera, a través de un empleo rico y variado de formas de lucha que se mueven en los terrenos legal y extrainstitucional, en demanda de reconocimiento.

Movimientos y ciudadanía étnica

Así como la ciudadanía social y el Estado de bienestar fueron el resultado de las luchas sociales, la ciudadanía étnica es el resultado de la lucha por el reconocimiento de la identidad. En el primer caso, fue Marshall quien formuló el nuevo concepto de ciudadanía, integrando los derechos sociales; en el segundo, surge un debate sobre una nueva noción de ciudadanía que implica la reconfiguración de los sujetos étnicos en el contexto de sus relaciones con la Nación y el Estado, y la noción de derechos culturales, colectivos o de grupo.

Renato Rosaldo plantea la noción de ciudadanía cultural en el contexto de Estados Unidos: para este autor, los grupos latinos chicanos que son segregados por la cultura dominante tienen derecho a ser diferentes y a emanciparse reivindicando su propia forma de comunidad y de ciudadanía frente a las formas e instituciones impuestas; no se trata de integrarse a las instituciones dominantes, pues los grupos étnicos tienen capacidad de generar nuevas reglas, formas culturales e instituciones. Esto se produce en la disputa en los espacios públicos, en la apropiación de valores cívicos, en organizaciones de la sociedad civil, en el sistema político y en procesos de negociación con la cultura dominante (Rosaldo, 1999).

A partir del concepto de “ciudadanía cultural”, en la década del ochenta, Guillermo de la Peña (2000) formuló el concepto de “ciudadanía étnica”. La diferencia entre los dos conceptos es que el segundo se refiere a una ciudadanía diseñada y conseguida por indígenas, con un sentido de pertenencia étnica y control territorial, que viven una continuidad originada en poblaciones existentes desde antes de la institución del Estado. Se configura así un concepto de ciudadanía que se refiere al reclamo de man-

tener su identidad y una organización societal diferenciada dentro de un Estado, el cual, a su vez, debe reconocer, proteger y sancionar tales diferencias.

Un elemento distintivo de la ciudadanía étnica es que se trata de derechos que se construyen en la práctica, y no solo de un derecho que se obtiene o que es dado (De la Peña, 2007). Así, los derechos étnicos se ejercitan cotidianamente, en el marco de espacios de socialización subalternos que han resistido al dominio étnico. Por tanto, la ciudadanía, en este caso, tiene un componente de experiencia concreta, como práctica, al tiempo que lucha por el reconocimiento del Estado. En este sentido, el autor mexicano Zárate plantea la ciudadanía étnica como un “proceso de revalorización de la calidad étnica en el espacio público o el reconocimiento de hecho y de derecho de ser diferente” (Zárate, 2002: 411).

Es decir, de facto, existen procesos culturales, de socialización, autoridad y ejercicio de derechos que se mantienen en medio del conflicto con culturas dominantes y que requieren reconocimiento. Esto supone que los indígenas están en una posición subalterna respecto a las instituciones dominantes, y, por tanto, el reconocimiento implica replantear esas relaciones y cuestionar al Estado monocultural, que tiene una visión centralista de la cultura y el territorio

La transformación de las condiciones de dominio étnico se produce no por una concesión de los grupos dominantes, sino como resultado de la lucha de los actores subalternos y de la formulación de un discurso cultural que sustenta sus demandas, su autoidentidad y sus derechos. Para Eduardo Zárate es el propio movimiento, constituido en actor e interlocutor del Estado, el que diseña su propuesta de derechos, concretado en la lucha por la tierra, las experiencias de participación y desarrollo, el ejercicio de derechos colectivos y diversas formas de autonomía (Zárate, 2002). Los líderes indígenas cumplen un rol clave en la formulación y negociación del discurso con las políticas del Estado (Leyva, 2005).

Esta lucha no emerge de manera imprevista, sino que tiene sus antecedentes en viejas organizaciones y demandas indígenas. En este sentido, la noción de ciudadanía indígena se construye desde y a partir del análisis de la trayectoria de lucha y organización del movimiento indígena, tal como se produce en el caso de Ecuador. Con esta visión se cuestiona, al igual que

lo hicieron los movimientos de género, el concepto de ciudadanía liberal, individual e igualitaria, para introducir elementos culturales, prácticas organizativas, políticas colectivas, demandas y derechos étnicos.

Esto significa que se pone en tensión varios aspectos del concepto de la ciudadanía liberal: el problema de la identidad diferenciada impugna la homogeneidad y el universalismo, las condiciones de desigualdad y exclusión social requieren ir más allá de la supuesta igualdad y exigen políticas de redistribución, las prácticas étnicas alteran lo individual y generan un sujeto que reivindica derechos colectivos, y, por último, la existencia de poblaciones indígenas y grupos étnicos cuestiona la existencia de una sola nación y un Estado que les representa.

A renglón seguido se indaga en torno a las tensiones entre identidad-diferencia, igualdad-desigualdad, derechos individuales-colectivos, antes de formular un enfoque que comprenda el conjunto de la problemática de la ciudadanía en medio de relaciones de dominio étnico.

Identidad, igualdad y derechos colectivos

En una época en que las teorías liberales se pusieron en boga, luego de la caída del muro de Berlín y las transiciones a la democracia, la figura individual del ciudadano se extendió en el planeta y retornó al centro de las ciencias sociales (Kymlicka, 1996). Al mismo tiempo, tomaron fuerza corrientes que, bajo el impulso de movimientos de identidad, incorporaron el tema de la diversidad en su enfoque sobre ciudadanías colectivas, diferenciales o multiculturales.

Un referente necesario en este debate sigue siendo Marshall, pues “aunque la tríada clásica de derechos ciudadanos formulada por Marshall sigue siendo una referencia indispensable, la configuración de estos derechos y su interrelación es materia de debate” (Assies et al., 2002: 17). Si Marshall, autor clásico de la teoría de los derechos, caracteriza la ciudadanía en el apogeo del Estado de bienestar, los autores que plantean, desde 1990, una ciudadanía diferencial, la estudian en el escenario de su crisis⁴.

⁴ Sobre el agotamiento del contrato social, ver Boaventura de Sousa Santos (2006).

Mientras declinan las teorías defensoras del Estado de bienestar, se expresa el debate entre el pensamiento liberal y el ascenso de las corrientes de la diferencia. En esta sección se incorporan los diversos enfoques respecto al tema de la identidad: el liberalismo, el comunitarismo, el feminismo y las corrientes de la antropología crítica.

El reconocimiento de la diferencia cultural es el aspecto nodal del debate. Desde el comunitarismo, Charles Taylor (1993) introduce el tema de identidad modelada a partir del reconocimiento. Para este autor, el surgimiento de la ciudadanía fue un fenómeno no solo político sino también de reconocimiento cultural: cuando se desploma el “honor” medieval, surgen las políticas del reconocimiento igualitario a la “dignidad” de los ciudadanos. Estas políticas tienen un sentido universalista (dignidad de todos con una base común de derechos) pero también uno particular (seres humanos distintos de los demás). Para el autor, si la igualdad supuso el reconocimiento de mínimas condiciones de vida para acceder a la ciudadanía (derechos sociales), las identidades necesitan una política del reconocimiento diferencial en tanto se debe reconocer a las personas en función de su cultura (Taylor, 1993).

Will Kymlicka (1996), filósofo político canadiense, sustenta su enfoque en lo que denomina “protecciones externas”, normas y políticas que defienden a las minorías de las mayorías y de los Estados multinacionales opresivos. Argumenta que estas protecciones son necesarias para lograr la igualdad y garantizar el pleno disfrute de los derechos de los individuos dentro de las minorías. Plantea un enfoque liberal multicultural, donde los derechos en función del grupo representan un rol clave para fomentar la igualdad entre los seres humanos.

La tesis de los “derechos en función de grupo” que sostiene Kymlicka se distancia de Taylor en tanto que para el primero no es problema del Estado cuidar la sobrevivencia del grupo étnico o cultural, sino solamente proteger a las personas para que puedan disfrutar de la cultura que quieran, sin opresión o discriminación. Su enfoque, por tanto, “no tiene que ver con la primacía de las colectividades sobre los individuos, sino que más bien se basa en la idea de que la justicia entre grupos exige que a los miembros diferentes se les conceda derechos diferentes” (Kymlicka, 1996: 76). Para ello se debe reconocer a los individuos derechos “en fun-

ción del grupo” cultural, étnico o nacional del cual forman parte. Taylor, en cambio, considera que cuando hay discriminación de grupos que ponen en peligro la supervivencia cultural, el reconocimiento de los derechos individuales no es suficiente. Los Estados deben garantizar una política de reconocimiento, so pena de reforzar la discriminación que afecta la identidad de las personas o grupos.

Por tanto, con respecto al papel del Estado, hay dos posiciones: la liberal, de Kymlicka, que presume su neutralidad en torno a cualquier concepto cultural, y la de Taylor, que plantea la necesidad de un rol activo del Estado en torno a una política de reconocimiento a las identidades, asegurando mejores condiciones para la supervivencia de las culturas subordinadas. En este estudio se considera difícil afirmar que los Estados sean neutrales, cuando su naturaleza ha sido asegurar el predominio de una cultura dominante, mediante la opresión étnica.

En medio del debate entre comunitarismo y liberalismo, Nancy Fraser plantea una tercera posición: un reconocimiento *posicional*. Para la autora feminista, el problema no radica tanto en el reconocimiento al grupo cuanto a la persona que tiene una posición de subordinación, ya sea por motivos culturales o económicos, lo que le impide su participación política. La autora critica la teoría de Taylor, que enfatiza en el reconocimiento al grupo, en cuanto tiende a reciclar estereotipos y promover un comunitarismo autocentrado, y observa que dicha teoría no permite diferenciar en el interior del grupo las exigencias justificadas de reconocimiento, de aquellas que no lo son⁵. De allí que plantea un modelo de “estatus”, donde el reconocimiento no sea al grupo sino a la posición de los miembros individuales, buscando superar la exclusión y colocando la parte subordinada como socio de pleno derecho. Para ello se requiere de dos políticas articuladas: las de redistribución, que buscan mitigar la pobreza, y las de reconocimiento, a través de las cuales se analice en cada situación la subordinación o discriminación específicas de las personas, y se promueva el respeto y la participación política (Fraser, 2003).

5 Un reconocimiento de los derechos del grupo puede ocultar la afectación de los derechos de las mujeres por parte de relaciones patriarcales en los grupos étnicos, según dicha autora.

El enfoque de Nancy Fraser es justo al afirmar que el reconocimiento no puede ser desvinculado de la redistribución para superar la exclusión política y social. Sin embargo, descuida el hecho de que la identidad étnica no es posicional o individual, pues los grupos étnicos son una colectividad, que sufre la opresión étnica como grupo y no solo individualmente. Esto implica que los grupos subordinados deban asumir procesos de emancipación étnica colectiva y demanden un reconocimiento grupal. En este sentido, se requieren cambios estructurales en Estados monoculturales para reconocer la diferencia étnica y nacional.

En este estudio se propone una solución combinada que permita el reconocimiento de los derechos étnicos en forma colectiva, al tiempo que se respetan los derechos humanos individuales. Esta es la solución que plantea Rosalva Hernández cuando analiza la lucha de las mujeres indígenas de México por construir un sentido de ciudadanía alternativa en el marco de un proyecto multicultural de nación. Ella ubica los conflictos étnicos y la negativa del Estado al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos. Paralelamente, estudia la evolución del movimiento de las mujeres y los conflictos al interior del pueblo indígena. Plantea el enfoque de las mujeres indígenas como una salida ante las posturas esencialistas, pues ellas demandan derechos colectivos al Estado, al tiempo que derechos humanos al interior del movimiento indígena: ciudadanía multicultural más la ciudadanía diferenciada es su propuesta (Hernández, 2002).

Pero el aporte de Fraser implica analizar la identidad en su relación con la exclusión social. Como se vio anteriormente fue Marx quien planteó que la igualdad de la democracia liberal era una ficción para ocultar la desigualdad, mientras Marshall sostuvo que hay tensiones entre la igualdad ciudadana y la desigualdad de la economía, “pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo han estado en guerra” (Marshall, 1998: 313). Se trata, para él, de una “guerra” que pone frente a frente a los principios igualitaristas de la democracia y las tendencias de desigualdad del capitalismo. Esto se soluciona con la existencia misma de la ciudadanía, pues son la igualdad en el acceso a la democracia y el ejercicio de los derechos políticos los que dan a los grupos subordinados cierto poder para incidir en las condiciones de desigualdad.

Así, la igualdad de derechos tiene que ver con el acceso igualitario de los ciudadanos al espacio político, que solo se logra plenamente con la democracia, pero que está condicionado por los niveles de equidad social y económica que permitan ese acceso. En condiciones de grandes niveles de inequidad, los ciudadanos tendrán dificultad para acceder al espacio político de manera igual. Es el Estado de bienestar el que, sustentado en un pacto social, modera esos niveles de desigualdad.

Por otra parte, el concepto de igualdad de la ciudadanía liberal es cuestionado por autores que analizan la problemática étnica y de género. Díaz-Polanco (2005) critica las posturas que se centran exclusivamente en la diversidad para mejorar la equidad, sin mirar el tema de la desigualdad social y la necesidad de la distribución de la riqueza⁶. Con esta tesis coincide Renato Rosaldo (1999), para quien hay dos ejes de análisis: el primero se refiere a la redistribución, y es de clase; y el segundo es la dimensión de reconocimiento, y es un eje cultural o étnico. Cuando el Estado reconoce derechos pero no invierte recursos, los derechos son solo formales y no sustanciales.

Hay, por tanto, una relación entre igualdad socioeconómica y reconocimiento a la diferencia. Como señala Nancy Fraser, la exclusión se ubica en la intersección de las dos dimensiones de la injusticia social: la mala distribución y la falta de reconocimiento. Y plantea como un concepto alternativo el de justicia bidimensional, con dos facetas —económicas y culturales— analíticamente diferentes pero relacionadas. Ese concepto implica:

la interacción de todos los miembros adultos en calidad de iguales, con dos condiciones: la redistribución de los recursos materiales que garantice la independencia y la voz de los participantes y un modelo institucionalizado de valores culturales que reflejen igual respeto para todos los participantes y garanticen iguales oportunidades para que todos gocen de estima social (Fraser, 2003: 57).

Por consiguiente, como señalan los diversos autores mencionados, para lograr condiciones de igualdad en la ciudadanía se requieren procesos de

⁶ También hay posturas de izquierda en América Latina que creen que solamente la distribución resuelve el problema indígena, mientras se aplican políticas de homogeneización cultural.

redistribución social y políticas de reconocimiento. Estas son dos condiciones que permiten remover los obstáculos a la participación social y política (Fraser, 2003). Se formula, entonces, un enfoque sobre la ciudadanía diferente al de la visión liberal, en la medida que los derechos sociales son considerados necesarios, recogiendo en ese sentido los aportes de Marshall, al tiempo que se toma en consideración los derechos étnicos. Se trata, en resumen, de un nuevo enfoque que articula varias dimensiones: la cultural, la social y la política.

La otra tensión a resolver tiene que ver con la dicotomía entre los derechos individuales, centrales desde una visión liberal, y los derechos colectivos, que se ejercen en tanto el sujeto que los ejercita y disfruta es un ente colectivo, sea étnico o nacional. Para Kymlicka, como ya se anotó, el término derechos colectivos resulta de poca utilidad, dado que sugiere una falsa dicotomía con los derechos individuales. La protección de los derechos culturales o étnicos “no tienen que ver con la primacía de las colectividades sobre los individuos sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige que a los miembros diferentes se les conceda derechos diferentes” (Kymlicka, 1996: 76). Sostiene, en cambio, que la categoría “derechos en función de grupo” es más útil, pues otorga a los individuos derechos en función del grupo cultural, étnico o nacional del cual forman parte.

La autora Iris Marion Young, por su parte, y desde una vertiente feminista, plantea un enfoque de ciudadanía diferenciada, es decir, que los miembros de grupos desfavorecidos serían incorporados a la comunidad política no solo como individuos, sino a través de sus respectivos grupos. Para ello propone el reconocimiento de la especificidad del grupo con derecho de representación en los espacios de decisión política (Young, 1996b: 111).

Por su parte Stavenhagen plantea la noción de derechos étnicos. Al constatar la historia de discriminación y opresión contra los indígenas en América Latina, debido a las desventajas que sufren como entidades étnicas propias, distintas a la sociedad dominante, él critica la visión homogeneizante de los derechos humanos y plantea la existencia de un núcleo de derechos humanos básicos universales y una periferia de derechos humanos específicos propios de categorías particulares de la población (mujeres, migrantes, refugiados, indígenas, etc.). Los derechos básicos universales no

pueden ser plenamente disfrutados si no se ejercen y protegen simultáneamente los derechos periféricos específicos (Stavenhagen, 1996).

Este autor coincide con la visión de Kymlicka en tanto considera que, en situaciones de opresión nacional donde se ponen en riesgo los derechos de las personas, es imperativo garantizar condiciones de protección de los grupos afectados; pero, a diferencia del autor canadiense, considera que no hay una contradicción esencial entre los derechos del grupo y los derechos humanos, pues ambos son parte de un sistema de derechos. Por ello, acercándose a Taylor, plantea la importancia de la comunidad y la persistencia cultural en condiciones postcoloniales donde existe opresión de una cultura sobre otra, donde es preciso reconocer derechos colectivos. Por tanto, los derechos humanos individuales y los colectivos son compatibles.

A partir de este enfoque es posible diferenciar, al menos, tres tipos de derechos étnicos: los culturales, los de representación y los de autogobierno⁷. Los primeros tienen que ver con el ejercicio de la diferencia cultural en el plano del idioma, la cultura, la educación, los conocimientos y la salud; se los considera un bien social que, para su protección, puede ser regulado política y jurídicamente, e involucra a actores y movimientos con identidad diversa (mujeres, nacionalistas, étnicos) que reivindican su cultura como grupos subordinados (Santín, 2002).

Los segundos implican cambios en el sistema político, de manera que los indígenas puedan tener influencia en las políticas públicas de un Estado, con representantes en sus instancias legislativas, ejecutivas o judiciales, en los ámbitos nacional o local; estos emergen en los procesos de democratización y conforman un amplio abanico, desde el sufragio, inscrito en el marco de la democracia representativa, hasta los diversos derechos de participación directa, asociativa o deliberativa en función de incidir en todo el ciclo de políticas públicas (Assies et al., 2002). Todos esos derechos, que reconocen prácticas políticas, expresan, también, rasgos culturales específicos de cada país y grupo cultural (Rosaldo, 1999).

Los terceros tienen que ver con la autonomía, por la cual las identidades étnicas o nacionales tienen plena capacidad de autogobierno en el

7 En los procesos constitucionales recientes de los países andinos se reconoce un abanico de derechos culturales, políticos y de autogobierno, así como la democracia comunitaria como una expresión de la soberanía popular, equiparable a la democracia representativa y participativa.

territorio. Este derecho, que viene de la articulación de varios paradigmas surgidos en la lucha por la descolonización, la resistencia a la opresión étnica y la reconstitución cultural de los pueblos indígenas (Burguete, 2009), implica una forma de autodeterminación étnica o nacional acotada a territorios específicos, con formas de autoridad ancestral, prácticas culturales y políticas. En este sentido, uno de los elementos claves para el pleno desarrollo de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Latina es la territorialidad; es decir, pertenecer a un grupo indígena significa tener conciencia de poseer un territorio y mantener vivo un vínculo especial con dicho territorio. Ello implica derechos de autonomía, que deben ser reconocidos por el Estado.

El autor mexicano Díaz-Polanco concibe la autonomía como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales, bajo:

un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos (Díaz-Polanco, 1991: 151).

Se puede concluir, entonces, que la autonomía indígena es el reconocimiento por parte del Estado de los derechos de autogobierno y toma de decisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su vida y territorio, con sistemas de gobierno propio, sustentado en el derecho consuetudinario, usos y costumbres, y con una identidad que se sostiene en la continuidad histórica de su presencia en el territorio⁸.

En resumen, estos aportes sobre identidad, igualdad, derechos, cuestionan la categoría de ciudadanía liberal en la medida en que la proble-

8 Para un debate sobre autonomía indígena en América Latina, ver Xavier Albó y Franz Barrios (2006), Fernando Bustamante (1999), Héctor Díaz-Polanco (2005), Álvaro García Linera (2005), Nancy Grey Postero y León Zamosc (2005), Francisco López Bárcenas (2007), Santiago Ortiz Crespo (2007a; 2007b), Víctor Toledo (2005), Miguel González (2009) y Araceli Burguete (2009).

matizan en el terreno de la cultura, la redistribución y la conformación de sujetos colectivos. Para el liberalismo, el individuo es el sujeto de la ciudadanía y el universalismo de los derechos se da en condiciones de una ciudadanía homogénea, libre de ataduras particulares, sean familiares, comunales o étnicas (López, 1997). En cambio, para el enfoque que se define en este trabajo, tomando en cuenta la emergencia de los movimientos de identidad, los sujetos se constituyen en ciudadanos en la medida en que afirman la diferencia e impugnan la supuesta igualdad. Tal como señala Boaventura de Sousa Santos: “tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (De Sousa Santos, 2003: 154)⁹.

Esto significa que, a diferencia del pensamiento liberal, para el cual la desigualdad no es un obstáculo para la ciudadanía, es preciso considerar esta dimensión social de la ciudadanía, pues solamente el acceso a mínimas condiciones de vida permite a los sujetos tener voz y participar políticamente, en condiciones de igualdad. Con ello, se configura un concepto de ciudadanía que implica diferencia cultural, igualdad social y participación política de sujetos colectivos.

Sin embargo, es necesario tener cautela ante los enfoques de carácter esencialista que piensan la constitución de la identidad como un proceso aislado. La identidad existe en el marco de una relación de poder e intercambio cultural con otros grupos sociales que se modifica en el tiempo. El antropólogo peruano De Gregori mira estas relaciones en un campo complejo de disputa y negociación, pues los pueblos indígenas no pueden pensarse como sujetos étnicos homogéneos sin mirar las relaciones, espacios y alianzas que son fruto de un largo e intenso proceso de urbanización, migración e intercambio que afecta a la población indígena.

Un enfoque que se sustente en la polarización no mira otras interacciones entre poblaciones indígenas y no indígenas que, aun cuando asimétricas,

9 El autor ecuatoriano Simón Pachano (2003) coincide en que las relaciones identidad-diferencia, en un sistema de dominación, se convierten en relaciones de superioridad-inferioridad, sin embargo, enmarcándose en una corriente liberal, prescinde de los temas de la exclusión social. Para el enfoque de este estudio, estos elementos están interrelacionados y la ciudadanía se mueve en el terreno cultural, en el socioeconómico y en el político.

han creado espacios de disputa y negociación de poder [...] los indígenas pueden estar interesados en romper las barreras de exclusión, no para aculturizarse sino para incursionar en los espacios políticos y simbólicos, pugnando por ciudadanía y, al hacerlo, ampliando el ámbito o, incluso, redefiniendo la concepción misma de ciudadanía (De Gregori, 1999: 2).

Por tanto, la identidad es un concepto relacional y dinámico y esto implica que la ciudadanía también lo es, en tanto los sujetos se convierten en titulares de derechos confrontando a grupos dominantes que han condensado sistemas institucionalizados de opresión étnica. En la medida en que esos sistemas son parte de un proceso nacional y se sustentan en el poder del Estado, es necesario despejar estas dos categorías: nación y Estado.

Nación y etnia

El concepto de la ciudadanía implica, como se vio inicialmente, la pertenencia a una comunidad nacional. Por otro lado, entraña la titularidad de derechos políticos y la incidencia en las decisiones, debiendo el Estado reconocerlo como tal. Sin embargo, el caso de los indígenas altera esas categorías, dado que se insertan en relaciones de opresión étnica de la nación y el Estado mestizos, lo que lleva a la necesidad de clarificar estos conceptos.

El debate contemporáneo sobre nación viene de los años setenta, cuando varios autores coincidieron en calificarla como un fenómeno social en el cual se ajustan las fronteras culturales y políticas, integrando una comunidad nacional sustentada en un Estado. El concepto más difundido es el de Anderson, que mira la nación como “comunidad imaginada” (Anderson, 1993); es decir, personas que viven la imagen de comunión con una sociedad, con la cual les unen lazos de pertenencia cultural. Esto es posible, según él, como resultado de la imprenta, que logra la unificación lingüística. En este marco, la ciudadanía es algo más que derechos, es una comunidad cultural que comparte una narración de su historia y tradiciones, que surge en la modernidad con la expansión de la industria de la prensa y las publicaciones; sobre esta base, la nación se desenvuelve y cohesiona como un horizonte imaginario.

Hay, también, otra visión de la nación, marcada por el paradigma evolucionista, propio de la corriente de modernización. Gellner plantea que las naciones surgen de la transición de las sociedades agrarias a las industriales, que se conforman como un mundo dinámico, homogéneo e igualitario –sin estratos cerrados como en las antiguas civilizaciones– y dan lugar a una cultura y una racionalidad comunes, comunicadas en su interior mediante un lenguaje, signos y significados (Gellner, 2001). La educación tiene un papel clave para interiorizar ese lenguaje y el Estado es la instancia que puede proveer una formación estandarizada a todos, por ello la nación es el fenómeno donde se articulan la cultura y la institucionalidad estatal. Para este autor, la nación es fruto del avance de la economía y la sociedad, pues estas exigen, para su desarrollo, un lenguaje conceptual universal y analítico y la razón compartida que requiere la modernidad. En ello tienen parte los grupos nacionalistas y las elites con alto nivel cultural, que arrastran a los demás, sacralizando la cultura nacional y homogeneizando los grupos subalternos, con el apoyo del Estado. En el pensamiento de este autor no hay lugar para culturas particulares, propias de la visión premoderna, los grupos populares deben ser asimilados o, en otros casos, eliminados (Gellner, 2001).

Hobsbawm, de manera similar a los anteriores autores, señala que es viable la nación en determinadas etapas de desarrollo social donde es posible la escuela, la imprenta y la alfabetización del conjunto de la sociedad. Pero, a diferencia de ellos, reconoce un lugar a las clases, pues el surgimiento de las naciones se debe a la iniciativa de las clases de los de arriba y a la participación –a veces conflictiva– de los sectores subalternos, de los de abajo (Hobsbawm, 1992).

En resumen, en los años setenta se instaló en las ciencias sociales un nuevo concepto de nación, en tanto “comunidad imaginada”, paradigma que marca el debate contemporáneo. Esto confirma que la ciudadanía, como parte de la nación, es más que una categoría jurídica, requiere que sus miembros se reconozcan como parte de una comunidad cultural nacional. Y ese sentido de pertenencia se cimienta en la educación y los medios de comunicación, acercándose a la propuesta de Marshall, para quien la ciudadanía es una experiencia común que se constituye a través de la escuela. La nación cohesionada a elites dominantes y clases subalter-

nas, y sirviendo de sustento de procesos políticos y a los Estados. Por otra parte, las naciones tienen, en su interior, una dinámica que extiende y generaliza la homogeneidad cultural, a través de la cual se asimilan o destruyen culturas locales y etnias subordinadas.

Un aspecto significativo de la nación tiene que ver con el papel de las elites y los movimientos nacionalistas: para los autores mencionados no hay naciones sin nacionalismo y es el nacionalismo el que engendra a las naciones. Los grupos nacionalistas se convierten en tales porque predicán la unión entre lo cultural y lo político, y buscan atraer a los demás utilizando la riqueza cultural preexistente, reinventando tradiciones y conformando la nación; se trata de un movimiento creativo que refuerza y sacraliza ciertos elementos nacionales, a costa de uniformizar o eliminar otros (Gellner, 2001).

El nacionalismo marca diversas etapas en el ciclo de las naciones; de una fase literaria de las elites intelectuales, se pasa a la pasión política nacionalista de los militantes del nacionalismo, hasta la fase en la cual el ideal cuaja constituyendo la nación, cuando las elites consiguen legitimar su proyecto ante las masas, ganan la hegemonía sobre las culturas populares e integran sociedades regional, social y étnicamente diversas (Hobsbawm, 1992).

Sin embargo, estos autores comparten en mayor o menor grado una visión evolutiva de las naciones, marcadas por el paradigma de la modernización, y no logran captar los conflictos con grupos étnicos y nacionales que mantienen su identidad cultural. Para el autor hindú Chatterjee, no es adecuado el uso de paradigmas universales evolucionistas para examinar realidades “anormales” como la de la India, por ejemplo, donde la nación surge de la lucha anticolonial, pero donde las elites patriotas emplean el aparato estatal heredado de la colonia para atraer a los sectores subalternos con un discurso nacionalista¹⁰. La propuesta nacionalista de Ghandi y sus seguidores logra un alto nivel de legitimidad y equilibrio entre intereses de las elites y los campesinos, pero no puede soldar la fisura con estos últimos, que tienen su propia idea de comunidad, solidari-

10 Este autor formula un enfoque que toma aportes marxistas (clases), gramscianos (hegemonía) y constructivistas (comunidad imaginada), pero se desmarca de ellos al plantear que no es posible cerrar la fisura del nacionalismo y construir una plena unidad y hegemonía.

dad y territorio, que, a su vez, perfilan un sentido cultural que se mueve entre la resistencia y la subordinación al nacionalismo dominante. De allí que hable de varios nacionalismos en tensión que no sintonizan entre sí, de un desencuentro que no termina de suturarse (Chatterjee, 1997a; 1997b).

Igualmente, esta visión de nacionalismos en tensión se plantea para América Latina en el siglo XIX: Florencia Mallon desarrolla esta perspectiva para el caso de México y los Andes peruanos, donde encuentra múltiples nacionalismos, de las elites, populares o democráticos, de escala regional o nacional. Los campesinos tienen diversas relaciones con los grupos oligárquicos que manejan el país: demandan tierra, educación y autonomía y forman movimientos nacionalistas que enfrentan o disputan a dichos grupos. La suerte de los nacionalismos depende de los contextos nacionales: en el Perú, el discurso subalterno es destruido por la oligarquía, mientras en México se mantiene latente y se reactiva con la Revolución mexicana, donde asume un perfil nacionalista radical (Mallon, 2003)¹¹. También Tristán Platt plantea el tema para el caso boliviano, donde los campesinos indígenas lograron integrarse a nivel regional y nacional, en torno al inca Wilka, luchando contra la división de la tierra y el trabajo forzado que quería implementar el Estado para la construcción de vías y ciudades en 1880; en este caso los indígenas negociaron con un sector de las elites liberales sus demandas de tierra comunitaria, autoridades propias y autonomía fiscal (Platt, 1990).

En las últimas décadas del siglo XX se da la emergencia de los movimientos indígenas en los países andinos, en México y en Centroamérica. En contextos diversos y con dinámicas variadas, los indígenas asumen identidades étnicas y plantean demandas de carácter nacional, cuestionando la existencia de una sola nación-Estado, proponiendo la constitución de un Estado pluriétnico y plurinacional.

En general, se podría concluir, entonces, que la comunidad imaginada por el nacionalismo dominante se encuentra con nacionalismos subalternos que no logra dominar. La suerte de los nacionalismos no está dada:

¹¹ Un debate interesante sobre el Estado en América Latina se encuentra en el libro de Gilbert y Nugent (2002).

pueden triunfar o frustrarse; depende del grado de hegemonía de los grupos dominantes, de la fortaleza o debilidad de los Estados o la resistencia de grupos nacionalistas y étnicos (Knigh, 2002).

Para conseguir homogenizar el país, las elites nacionalistas requieren de leyes, derechos, instituciones educativas y el control territorial que solo les puede proveer el Estado. La creación del Estado es el factor que permite la transformación de la coalición preexistente en la nación (Smith, 1997).

A pesar de ello, en los territorios donde se forman las naciones, persisten colectividades culturales, grupos étnicos o naciones subalternas, con rasgos culturales que cobran sentido en la medida en que el grupo subalterno es consciente de su identidad, de su apego al territorio y de un destino colectivo. Esas colectividades subalternas pueden ser tanto grupos étnicos que tengan mitos de origen común, solidaridad interna, un idioma y una cultura colectivos, como grupos nacionalistas que logran formular un proyecto con sus propios intelectuales, y que inclusive tienen rasgos nacionales como prácticas económicas, justicia, ejercicio de derechos y un territorio, de manera que tienen bases firmes para luchar contra el sistema nacional predominante (Smith, 1997).

En ese sentido, el tema étnico asume un nuevo carácter, cuando los indígenas se consideran naciones acreedoras de derechos. En este caso, el concepto de nación se vincula al de autodeterminación, que se expresa a través de las luchas de resistencia o mediante las demandas de autonomía y diversidad nacional. Entre los indígenas de Bolivia y Ecuador, por ejemplo, surgen movimientos nacionalistas, con una serie de demandas territoriales, culturales y políticas que rescatan su pasado y plantean la pluri-nacionalidad.

Se puede afirmar, en resumen, que la nación es un concepto referido a la comunidad cultural de una sociedad, alimentada por dispositivos educacionales y comunicativos, en circunstancias históricas y sociales particulares, donde los aparatos estatales sustentan esos dispositivos. No hay ni evolución forzosa ni una secuencia obligada en el ciclo de conformación de la nación, pero es evidente que unos triunfan y realizan su proyecto cuando se funden con el Estado y otros no. También es notoria la existencia de naciones que conviven de manera contradictoria con grupos étnicos y nacionales durante largos períodos.

Se da una relación entre etnia y nación donde las dos tienen elementos comunes, pero donde lo que las diferencia tiene que ver con la voluntad política de los actores y las circunstancias históricas que permiten el surgimiento de la segunda. Para ello, un factor fundamental es la presencia del Estado, por lo cual, en el siguiente acápite se revisará la tipología de Estados, según se reconozca o no la presencia de etnias y naciones subordinadas.

Estado

Si la nación es un ajuste de la frontera de la comunidad imaginaria con la frontera política, su realización depende del Estado, que se convierte en el órgano de poder que consolida la nación mediante la extensión de la autoridad central. Sin embargo hay diversos tipos de Estados que reconocen la diversidad étnica o nacional y este depende de la heterogeneidad nacional y étnica y las luchas por derechos, pues estas luchas configuran institucionalidades diversas. Además la organización territorial del Estado y su grado de centralización varían según la presencia de grupos nacionales y étnicos y su resistencia desde los poderes locales a la centralización. Por tanto es necesario revisar la existencia de diversos tipos de Estado, el tipo de derechos reconocidos y su organización territorial.

Desde un enfoque liberal, que considera la necesidad de un Estado de derecho que proteja las libertades individuales y garantice los derechos, el autor canadiense Kymlicka afirma que la mayoría de los Estados contemporáneos son multiculturales, y diferencia varios tipos: i) Estado multinacional: donde convive más de una nación, y esta convivencia puede ser voluntaria o no. Por lo general los pueblos indígenas reclaman diversas formas de autogobierno para sobrevivir como sociedades distintas y eso lleva a los Estados a asumir formas de autonomía o federalismo; ii) Estado pluriétnico: con grupos que mantienen diversos rasgos de identidad, que buscan integrarse a la sociedad como ciudadanos con plenos derechos, modificando las instituciones y permeabilizándolas a la diversidad cultural; y iii) Estado multicultural: que integra los conceptos anteriores, es decir donde conviven miembros que pertenecen a naciones o etnias diferentes o, incluso, a grupos migrantes de diversas culturas (Kymlicka, 1996).

A la tipología planteada por Kymlicka desde un enfoque liberal, habría que agregar el paso que da Taylor, desde una perspectiva comunitarista, cuando postula la necesidad de un Estado proactivo ante los derechos¹². Según su argumentación, la visión del “Estado mínimo”, del dejar hacer y dejar pasar, está superada con el Estado de bienestar, que asume una postura proactiva para garantizar los derechos sociales y la igualdad efectiva de los ciudadanos; esto le convierte en un Estado fuerte e intervencionista en lo económico y en lo social. Asimismo, el Estado debe dar un paso adicional para reconocer derechos, formular políticas y asignar recursos para asegurar la diferencia cultural; se trata de un Estado “sustantivo”, que se compromete con la construcción de las culturas y las metas colectivas (Taylor, 1993). Habiendo constatado la diversidad de formas de Estado que plantea Kymlicka, el señalamiento de Taylor revela la necesidad de un cambio del Estado, para respetar esa diversidad, asumiendo políticas que garanticen la identidad y los derechos culturales.

A su vez, la dinámica de la lucha por derechos influye en complejizar las relaciones entre la sociedad y el Estado. La movilización de los actores sociales, por uno u otro tipo de derecho, y el reconocimiento de los mismos por parte de las élites, generan nuevas formas de relación institucional, dado que el Estado debe garantizar esos derechos, al tiempo que la comunidad política se amplía para acoger nuevos miembros.

Esta es la perspectiva que plantea Giddens, para quien la lucha por los derechos autonomiza las esferas de la política y de la economía; así, la lucha de la burguesía por los derechos civiles y contra los privilegios feudales provocó la separación del Estado y la economía, del mundo público y el privado, y de los derechos civiles y los derechos políticos; mientras tanto, la lucha del proletariado contra la burguesía permitió ampliar el dominio del Estado, generando las condiciones para los derechos sociales (Freijeiro, 2005: 89). Desde este enfoque dinámico de la incidencia de los derechos se puede afirmar que la lucha por los derechos culturales genera cambios en los Estados hacia formas multiculturales que reconocen

¹² El comunitarismo es parte de la corriente liberal, pero a diferencia del individualismo, plantea el énfasis en la existencia de lazos sociales que cohesionan a la sociedad en torno al bien común (Walzer, 1996).

gobiernos étnicos e instituciones de protección de los derechos culturales.

Sin embargo, los cambios mencionados no tienen una sola dirección, también se pueden revertir. El autor portugués Boaventura de Sousa Santos plantea que el neoliberalismo quebranta las bases y la noción misma del contrato social, metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental. Una enorme desigualdad, que asume un carácter de fascismo social, está propiciando la reincorporación del estatus cualitativamente desigual (De Sousa Santos, 2006).

Esto significa que los Estados no solo evolucionan, sino que retroceden, pues cambios en la relación de fuerza, con el predominio de grupos financieros, pueden socavar los avances en términos de igualdad y derechos, tal como se ha constatado con la crisis del Estado de bienestar que afecta a la ciudadanía social. Esto es aplicable también a los derechos de identidad, en cuanto que en ciertos momentos históricos se logra avances y en otros retrocesos, es decir que los derechos logrados en una etapa pueden revertirse cuando se transforman las relaciones de fuerza entre los grupos dominantes y los grupos étnicos.

El otro aspecto que se debe tomar en cuenta tiene que ver con las relaciones entre el Estado nacional y los organismos locales. Se considera que el Estado moderno tiene una dinámica de centralización de poder que lo convierte en la autoridad central del territorio y del conjunto de la población, para lo cual debe erosionar y subordinar a las autoridades locales tradicionales. Perry Anderson, en su estudio del Estado absolutista en Occidente, muestra cómo los cambios en la relación entre clases, particularmente entre nobleza y monarquía, generan cambios en la forma del Estado. Las alteraciones tienen que ver con varios aspectos —normativos, fiscales, militares, burocráticos— y en particular con la erosión de los cuerpos intermedios, que tienen lazos, normas y formas culturales que impiden el avance del Estado nacional (Anderson, 1982). Igualmente, para Bendix el cambio de relaciones de autoridad plantea un desmontaje de los poderes locales, estamentales y corporativos, en un proceso de centralización de la autoridad en el Estado. Este proceso implica una negociación continua entre los principios individualistas, en los que se sustenta el Estado nacional, y los corporativos, de los gremios y grupos locales (Bendix, 1974).

La centralización del Estado revela, también, que se afecta a las formas de autoridad étnica, en la medida en que la centralidad erosiona las formas de autoridad local de los pueblos indígenas para lograr la individualización de las relaciones políticas. De hecho, muchas oleadas de centralización estatal en América Latina se han planteado remover obstáculos para el avance del mercado y la implantación de la propiedad privada, para lo cual se requiere eliminar las formas colectivas de propiedad, y descorporativizar la sociedad y el Estado; todo ello debilita las autoridades indígenas y el control territorial de las mismas¹³.

La participación política

Junto con la relación con la nación y con el Estado, hay otra dimensión clave de la ciudadanía, que tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos. Bobbio habla de una “revolución copernicana”, que implica que la soberanía antes sustentada en los reyes se convierta en soberanía popular, donde los ciudadanos, como parte del pueblo, se vuelven titulares de poder y participan en la toma de decisiones (Bobbio, 2003).

Históricamente, la participación de los ciudadanos se comprendió en el marco de la democracia representativa. En esta modalidad, los individuos que gozan de libertades son reconocidos jurídicamente como titulares de derechos y deciden —mediante el sufragio— quiénes los representan en los espacios estatales, dignatarios que, a su vez —en nombre del pueblo—, toman las decisiones. Esta modalidad de participación implica una visión procedimental de la democracia, en la cual se observan reglas —elección de autoridades, decisiones por mayoría, tolerancia a minorías, pluralismo de actores, alternatividad— en el marco del Estado de derecho (Sartori, 1998).

Esta concepción, que predominó hasta mediados del siglo XX, fue cuestionada por las corrientes republicanas de la ciudadanía activa, que plantearon la importancia de fomentar las virtudes cívicas y la participa-

13 Hay una vasta bibliografía de los estudios históricos y regionales en América Latina, donde se expresan la tensión y negociación entre el poder central y el poder local. En el caso de México y Perú, ver los textos de la compilación de Joseph Gilbert y Daniel Nugent (2002).

ción pública. Por su parte los movimientos de identidad –feministas y étnicos– propusieron críticas a la pasividad del voto y la necesidad de la participación como un elemento básico para construir la ciudadanía de los sectores subalternos: procesar demandas, hacer propuestas, afirmar la identidad y transformarse en sujetos de la vida democrática. Es decir, la participación es un vehículo para que los grupos sociales reconozcan sus intereses comunes, se unan y luchen por la superación de la discriminación. Otras corrientes que cuestionan la democracia representativa provienen de las teorías que reflexionan sobre la sociedad civil y el espacio público (De Sousa Santos y Avritzer, 2004).

Pero también el tema de la participación democrática tiene un sesgo que proviene de los sistemas políticos en América Latina: la transición a la democracia trajo lo que Guillermo O’Donnell llamó democracia “delegativa”, es decir la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la falta de responsabilidad de las autoridades ante los electores¹⁴. A esto hay que sumar que la ampliación formal de los derechos políticos con la transición de las dictaduras a la democracia coincidió en la región con el período neoliberal, que restringió los derechos sociales, lo cual acentuó la desigualdad. “El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica” (Jelin, 2005: 225). Ante esto, los actores sociales apostaron a un proceso de organización de la sociedad civil y apertura de espacios públicos de acción, deliberación e incidencia en la toma de decisiones, buscando nuevos canales de relación entre el Estado y la sociedad. El acceso a la ciudadanía se legitima, así, en un discurso de derechos y afirmación de actoría social que, tal como señala la autora Sonia Fleury, aporta a la redefinición de la democracia.

La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas orga-

14 “[...] las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes” (O’Donnell, 1997: 293).

nizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que dé pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución más importante de América Latina a la teoría de la democracia (Fleury, 1994: 10).

Por su parte, Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer critican a Sartori y Bobbio en cuanto buscan limitar la diversidad democrática, reduciendo la democracia a un solo modelo centrado en el juego electoral y un solo tipo de democracia, la representativa. De Sousa Santos y Avritzer señalan que los enfoques de dichos autores se enmarcan en una corriente, a la que llaman “hegemónica”, que afirma el papel de las elites y justifican los problemas que tiene la democracia liberal. Cabe señalar que para J. Schumpeter, por ejemplo, son las elites las que deben competir por llegar al gobierno, pues la población es apática y el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político para informarse, juzgar y tomar decisiones (De Sousa Santos y Avritzer, 2004).

Como alternativa se plantean concepciones alternativas “contra hegemónicas”, donde se ubica la elaboración de una nueva gramática política, la necesidad de soluciones plurales a los problemas, el diseño de nuevos arreglos institucionales que abran espacio a la diversidad, y la inclusión social. Esta visión sería aun más necesaria para sociedades pluriculturales o multinacionales, donde se requiere superar sistemas autoritarios de dominación, integrar demandas colectivas y diseñar arreglos institucionales que den cabida a los actores étnicos (De Sousa Santos y Avritzer, 2004).

De allí que la participación de la ciudadanía se debe entender no solo en el marco de la democracia representativa sino también en la democracia participativa, en la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios, orientar la política pública y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, sin la necesidad de la mediación de políticos profesionales o partidos. Se trata de un proceso que enfatiza el ejercicio directo de los derechos políticos de los actores y la redistribución del poder en la sociedad, dado que este implica nuevas relaciones entre los sectores subalternos y las elites que detentan el poder.

En la región andina se debate respecto a una tercera forma de democracia: la democracia comunitaria, que implica un proceso de toma de decisiones protagonizado por el conjunto de representantes de las familias que integran la comunidad indígena en un espacio de deliberación y toma de decisiones. Esto se realiza mediante asambleas que cumplen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y cuentan con reglas formales o informales, tales como la deliberación previa en las familias, la toma de decisiones por consenso, la rotación de cargos en el cabildo y el respeto a autoridades propias y ancianos (Albó y Ramón, 1994)¹⁵.

La participación política indígena en América Latina se ha dado históricamente cuando la movilización de las comunidades se ha articulado con una política de identidad, en un contexto institucional que facilita la presencia indígena, luego de la ruptura de lazos que ataban a los campesinos al Estado. Deborah Yashar sitúa el origen inmediato de los movimientos indígenas en América Latina en la ruptura del pacto corporativo Estatal-campesino con la instalación del régimen neoliberal, cuando se abandonaron los programas de reforma agraria y desarrollo rural. La población campesina e indígena que desde mediados del siglo XX estuvo amparada bajo acuerdos con el Estado se encontró con que este desdijo de sus compromisos, que atacó sus bases de reproducción material, con el riesgo inminente de perder sus tierras y recursos naturales, y de ver desmantelado el sistema de protección corporativa (Yashar, 2005).

Luego de las dictaduras, cuando se dio la transición a la democracia, las redes asociativas intercomunitarias, apoyadas por actores externos como iglesias y agencias de desarrollo, pudieron actuar con mayor libertad, dado que la amenaza de la represión se alejaba (Yashar, 2005). Esto, en el lenguaje de Sidney Tarrow (1997), es un ejemplo de una “estructura de oportunidades políticas”, que facilita las iniciativas que vienen desde abajo.

Estas iniciativas se producen en medio de un contexto de crisis política que afecta a los regímenes democráticos y cuando, de una manera un tanto paradójica, se da una apertura del régimen dominante a las demandas de la diversidad, lo que genera condiciones institucionales y normativas para la emergencia de movimientos políticos étnicos (Salman, 2002).

15 En el Art. 95 de la Constitución de Ecuador (2008) se reconoce la democracia comunitaria.

Donna Lee Van Cott (2003) analiza las variables institucionales del contexto y los factores propios del movimiento indígena que le permiten convertirse en actor del sistema de partidos en varios países latinoamericanos. Entre las primeras señala las normas que estructuran el sistema de partidos y facilitan o restringen la formación de movimientos “desafiantes” que emergen desde abajo –reducción de barreras para la competición, cambios en la organización de distritos, menores umbrales o cuotas de representación—. También identifica los procesos de descentralización en América Latina que favorecen el surgimiento de nuevas corrientes políticas que disputan los espacios locales.

Virginia Laurent, por su parte, examina lo que ella denomina “los modos indígenas de hacer política”, presentes en la participación del movimiento indígena y el proceso electoral en Colombia, con sus procesos de selección de candidatos, estrategias, recursos, programas y resultados, al tiempo que en el uso de la identidad como capital político para transformar las relaciones de poder. Para ella, la participación modifica las relaciones de discriminación pero, al mismo tiempo, implica aceptar las reglas de juego impuestas desde arriba, al inscribirse en las formas electorales corrientes del sistema político colombiano. Esto significa costos para el movimiento indígena, debido a la separación de los líderes de las asambleas de base y dificultades para la agregación de la demanda étnica. Para la autora, todo ello conlleva cambios en la identidad y cultura política de los indígenas y la articulación de elementos étnicos con mestizos en las maneras de hacer política (Laurent, 1999).

En resumen, estas autoras examinan la importancia que asume la identidad como recurso estratégico para la participación política de los indígenas, al tiempo que los cambios, costos y dificultades que estos enfrentan al intervenir en el marco de las oportunidades políticas que se abren en la región con la apertura del Estado y los regímenes políticos a dicha participación.

Ciudadanía étnica, el enfoque

En este recorrido se ha partido del debate sobre la ciudadanía que plantea Marshall cuando analiza el Estado de bienestar. Al ubicarla en medio de la tensión de igualdad democrática y desigualdad económica, y desarrollar el triángulo de derechos civiles, sociales y políticos, la ciudadanía se constituye en una categoría que permite pensar una comunidad nacional regulada por el Estado.

A su vez, este enfoque ha sido criticado desde autores que provienen de la sociología histórica: ellos sostienen que hay diversos caminos y contextos que llevan a la ciudadanía, que asume diversas modalidades y una geometría variable de derechos. Por otra parte, la teoría del conflicto permite identificar que la ciudadanía se produce en el marco de relaciones de fuerza y en medio de conflictos sociales, nacionales, étnicos o de género que existen en la sociedad. Las elites, pero también los actores subalternos, desarrollan acciones y propuestas para disputar el sentido de la ciudadanía.

De ahí que se considere a los movimientos sociales como sujetos importantes que adoptan estrategias políticas y culturales para acceder a la comunidad política. Estos han sido los autores materiales e intelectuales de las diversas generaciones de derechos en tanto reivindican en el espacio público su identidad y sus demandas, a partir de sus formas de organización social, desarrollando un discurso cultural y político con el que interpelan al Estado y a las elites gobernantes.

Como se ha señalado, la ciudadanía se construye en relación con la comunidad política nacional, el Estado y el sistema político. Por una parte implica establecer niveles de paridad subjetiva con los demás, pues los sujetos se encuentran, hablan, se reconocen, conforman una comunidad política. La escuela, la imprenta y otros dispositivos culturales dinamizan la unificación cultural y son el fundamento sobre el cual se configuran los espacios públicos en determinadas circunstancias históricas. Los movimientos nacionalistas promueven esa unificación dado que asumen con pasión la causa nacional. Es sobre esta base que se constituye la nación, es decir, una comunidad cultural cuyas fronteras culturales se ajustan a las fronteras políticas. Para ello se requiere una comunidad política regulada

por el Estado, que tiene como tareas centrales la educación y la afirmación de la identidad nacional.

Sin embargo, la conformación de la nación está atravesada por relaciones de dominio con culturas subalternas, que resisten por largos períodos y reclaman un lugar en los Estados modernos. Así, los grupos étnicos tienen elementos culturales, religiosos, mitos, narraciones, territorios simbólicos y formas de organización y autoridad. En algunos casos, estos viven procesos de reactivación cultural y cuentan con movimientos nacionalistas que les pueden llevar a constituir naciones; esto plantea el problema de la conformación de Estados pluriétnicos o multinacionales. Y en otros casos, pueden permanecer en resistencia o ser asimilados.

Otra dimensión de la ciudadanía tiene que ver con su participación política. Como expresión de la nueva soberanía que se genera en la modernidad, los ciudadanos asumen la titularidad de poder y derechos como el de elegir y ser elegidos, y el de controlar a sus representantes. La ciudadanía aparece, así, como una relación política en la cual se constituyen sujetos individuales y colectivos como titulares de poder, que deben ser reconocidos por el Estado. Se trata de sujetos que tienen un estatus como miembros de una comunidad política nacional y una identidad y sentido de pertenencia a dicha comunidad. La ciudadanía es relacional en tanto se inscribe en campos de fuerza, en relaciones de conflicto o negociación entre actores de la sociedad civil y el Estado. Estas son tanto de carácter político como cultural, en relaciones de hegemonía y resistencia donde tienen un lugar importante los movimientos sociales.

Con esta base conceptual sobre la teoría de la ciudadanía, se pasa a examinar, en otra vuelta del espiral, las ciudadanía étnicas. Se asume un enfoque crítico a la ciudadanía universal, igualitaria y homogeneizante, desde una lectura que ubica las brechas sociales, étnicas y de género que atraviesan la figura del ciudadano individual y que reiteran la desigualdad y la exclusión. El análisis de la identidad y la diferencia, la igualdad y la desigualdad, y los derechos individuales y colectivos ha permitido formular una propuesta de ciudadanía diferente, de ciudadanía étnica, que amplía el terreno de la ciudadanía en la medida en que el Estado y el sistema político deben reconocer a quienes tienen identidades diferentes a la de la cultura dominante o hegemónica.

La ciudadanía étnica implica, por una parte, el reconocimiento de las formas culturales, normativas e institucionales colectivas de los grupos étnicos subordinados, formas políticas y culturales de ciudadanía y derechos que existen en la práctica, que son vividos y diseñados por los grupos étnicos, y que consiguen el reconocimiento a partir de sus luchas. Además, las costumbres y prácticas de los grupos étnicos, en el caso de Ecuador y otros países latinoamericanos, son ejercidas por pueblos indígenas que habitan en el territorio desde antes de la Colonia.

Hay que señalar que la ciudadanía étnica implica formas de ciudadanía y derechos colectivos. Sin embargo, y asumiendo el concepto de ciudadanía diferencial de las feministas, y los aportes de Stavenhagen, los derechos colectivos y particulares no niegan la existencia de derechos individuales y universales, pues se combinan en un sistema de derechos. Es decir, se comprende la ciudadanía étnica en una propuesta articulada de derechos generales y específicos. Entre los derechos específicos se distinguen derechos culturales, políticos y de autogobierno; su reconocimiento implica también la garantía de derechos sociales, sin los cuales se debilita la capacidad de los sujetos para ejercer su ciudadanía.

Por tanto, en un sistema de derechos, no se puede desvincular el reconocimiento cultural, la emancipación política y la distribución de la riqueza. En este sentido, la ciudadanía, en tanto expresión de sujetos políticos, se articula con la identidad y con el acceso a los recursos de la sociedad, integrando en una sola categoría las dimensiones políticas, culturales y sociales.

La geometría de derechos resultante del proceso implica la ampliación de los espacios públicos, la reforma de los sistemas políticos y la transformación de los Estados monoculturales en Estados multiculturales proactivos que garantizan la persistencia de los grupos culturales subordinados y que se deben reformar para asumir la dinámica multicultural, multiétnica y plurinacional. También, el proceso de consecución de derechos pone en tensión los procesos y estructuras centralizadas de poder; como se señaló anteriormente, la tendencia de centralización implica la erosión y liquidación de las instancias intermedias, a fin de establecer una relación directa Estado-ciudadanos individuales. Por tanto, es vital para los indígenas defender sus formas colectivas de vida y organización, al resistir

ante la lógica política y cultural hegemónica de los Estados que buscan penetrar hasta los márgenes de la sociedad y eliminar los lazos étnicos. De allí que la consecución de la ciudadanía étnica implica que el Estado respete las prácticas de derechos y de autoridad indígenas.

Las relaciones entre la sociedad y el Estado se mueven en campos de fuerza y no son homogéneas, de manera que se configuran diversas formas e interfases entre sociedad y Estado, especialmente en sociedades como la latinoamericana, donde hay una alta heterogeneidad estructural y societal, y una diversidad étnica. La consecución de la ciudadanía por los indígenas y el reconocimiento de los derechos colectivos por el Estado no implican la superación de las contradicciones sociales, culturales y políticas que estuvieron en el origen de las luchas étnicas. Las formas de opresión étnica y nacional, e inclusive las relaciones de exclusión social pueden mantenerse, aunque cambien de forma.

Todo ello fundamenta el papel del movimiento indígena para conseguir derechos, desde su fuerza en las comunas, que juegan un papel clave como referente identitario colectivo, y comprender mejor la estrategia de los actores indígenas, inserta en relaciones de poder, y el sistema político e institucional local.

Sin embargo, antes de entrar al análisis de la problemática particular de Otavalo y Cotacachi es necesario detenerse en los debates particulares dados en Ecuador, tomando en cuenta las reflexiones sobre el régimen y las políticas de ciudadanía establecidas desde el Estado, y sobre el papel y las estrategias del movimiento indígena nacional, desde la sociedad, lo que se analizará en el siguiente capítulo.

Capítulo II

Las políticas de ciudadanía

Introducción

Luego de fundamentar el enfoque de ciudadanía étnica es necesario dar cuenta de su especificidad en Ecuador. Este es el tema que se abordará en este capítulo, combinando una lectura histórica de las políticas de ciudadanía del Estado que fueron realizadas, en unos casos para excluir, en otros para civilizar y, más tarde, para adaptar a los indígenas a las condiciones de una ciudadanía mestiza; y por otro lado, al señalar los enfoques sobre esta temática en las ciencias sociales en el país¹.

En la primera parte se examinarán las raíces coloniales y republicanas del dominio étnico, para luego indagar acerca del significado del proyecto liberal y el proyecto indigenista, así como de las reformas desarrollistas y, finalmente, las nuevas condiciones impuestas por el neoliberalismo. Esta lectura es necesaria en la medida en que los rasgos actuales de la relación Estado-indígenas son herencia y recreación de relaciones anteriores. Para concluir, se debatirá algunos conceptos y criterios extraídos de la literatura sobre la identidad y ciudadanía de los indígenas en el país.

1 Se toma en cuenta no solo a autores ecuatorianos sino también a autores extranjeros que estudian la temática en Ecuador.

Estado e indígenas: las políticas de ciudadanía

El nuevo Estado independiente retomó, en 1824, el tributo colonial cobrado a los indígenas, al tiempo que mantuvo la población organizada en dos categorías: la república de los ciudadanos blancos y la república de indios. Esa clasificación de la población, que excluía a los indígenas de la ciudadanía naciente, estaba legitimada por un discurso que los miraba como seres atrasados y miserables.

Durante el siglo XIX se empleó una serie de mecanismos orientados a socavar la autoridad indígena y su control sobre el territorio.

Encarcelamiento por deudas, leyes contra el vagabundaje y la mendicidad, mantenimiento del tributo indígena, creación de la contribución general, trabajo obligatorio, cierre de las propiedades a fin de impedir el acceso a los pastos, apropiación de las tierras no cultivadas, adjudicación de las tierras embargadas, alistamiento militar [...] toda la legislación iba en el mismo sentido (Demélas, 2003: 277).

El tributo se eliminó décadas después, en 1857, pero, en vez de ampliar la ciudadanía, el Estado resolvió delegar su poder a los terratenientes, la Iglesia y las elites locales. Fue a nivel regional que se regularon la mano de obra indígena, la producción de alimentos, el control de los recursos y la administración de justicia, configurándose lo que Andrés Guerrero denomina “administración étnica”, que se caracteriza como:

Una configuración política pluriédrica, jerarquizada, un aglomerado de instituciones y vínculos sociales heterogéneos, en cuyo ápice trona siempre el patrón. Hacienda, Iglesia, funcionarios estatales de parroquia y cantón (jefes y tenientes políticos), municipalidades cantonales (autoridades blanco-mestizas del pueblo), vínculos domésticos entre gente del pueblo y familias indígenas de comunidad (parentescos rituales, reciprocidades desiguales, etc.) son los elementos que integran el poder local en la Sierra (Guerrero, 1993: 84).

A este fenómeno, desde otro enfoque, se lo ha conocido como “gamonalismo”, una forma del ejercicio del poder en el ámbito local, en sociedades predominantemente rurales.

Una forma de poder difusa y descentralizada, debido a la centralización incompleta del Estado, que organiza el sistema local de poder, que asume las características heterogéneas del mundo rural y agrario, con cierta autonomía pero subordinada al poder nacional y sobre todo a la aristocracia regional, como una extensión del mundo privado en lo público, sustentado en redes de clientelismo y compadrazgo (Ibarra, 2002: 137).

La desaparición del tributo provocó, paradójicamente, el debilitamiento de las autoridades indígenas, en particular de los caciques. Esto debido a que ellos jugaban un doble rol: eran emisarios fiscales del Estado y, a su vez, eran autoridades locales con funciones en la justicia, las tierras y la producción, y presidían las ceremonias étnicas en los territorios indígenas. En este marco, los funcionarios mestizos asumieron progresivamente las competencias dejadas por los caciques, mientras aparecían cabecillas y curacas indígenas con menor poder territorial (Guerrero, 1990).

Paralelamente, las elites terratenientes impulsaron la centralización del Estado, mediante la densificación del aparato institucional y la compartimentación del territorio como “una manera de encapsular a los pueblos indígenas en pequeños compartimentos estancos” (Ibarra, 1997: 6). El corregimiento de Otavalo, por ejemplo, que se extendía desde el norte de Quito hasta la frontera con Colombia, tuvo un cantón en 1830 y pasó a tener cuatro a finales de siglo; de tener 14 parroquias a inicios de la República, pasó a tener 32 hacia 1900 (Guerrero, 1990).

Un hito en este proceso de centralización se dio con la Revolución liberal de 1895, que afirmó el poder del Estado ante la Iglesia, profesionalizó al ejército, y extendió el aparato estatal a las provincias, llegando con los tenientes políticos a las parroquias. La integración en torno al Estado se produjo también en el terreno simbólico: se difundieron las ideas del progreso, el laicismo y la integración nacional, y se

terminó el ferrocarril, como canal de comunicación Costa-Sierra, símbolo de la unidad nacional para comienzos del siglo XX².

Además, la Revolución liberal amplió la comunidad política, al impulsar la educación pública y la asistencia social, con lo cual integró incipientes sectores medios y populares urbanos al Estado y a la ciudadanía. Sin embargo, esta ampliación no logró penetrar el ancho mundo privado dominado por los terratenientes; la revolución se detuvo en las fronteras de las haciendas y el Estado liberal se imbricó con el sistema gamonal de dominación étnica. En este marco aparecieron intermediarios mestizos como funcionarios de municipios y tinterillos de juzgado. Dichos agentes hablaron y escribieron en nombre de los indígenas como “ventrílocuos” (Guerrero, 1994), lo que revela que aquellos carecían de voz propia en el mundo público, elemento esencial de la ciudadanía.

Aunque el tributo indígena desapareció, se mantuvo la obligación del trabajo subsidiario para las obras del Estado, de manera que se abrieron carreteras y se construyó infraestructura para servicios públicos con trabajo gratuito. Este es el caso del ferrocarril Ibarra-Esmeraldas, o las escuelas, cárceles, puentes, pilas, acequias y calles de Otavalo o Cotacachi, que corren de cuenta de la mano de obra indígena.

El liberalismo contó, también, con un proyecto cultural que buscó unir a la población ecuatoriana bajo la propuesta del mestizaje. Se formuló un discurso en donde el mestizo aparecía como la raza llamada a edificar la nación, y los indígenas debían ser civilizados con políticas de “mejoramiento” y “asimilación”. Todo ello se legitimó bajo un manto de “proteccionismo”, pues para las elites los indígenas eran menores de edad a los que había que educar.

Posteriormente, las ideas liberales se renovaron con el indigenismo, corriente cultural mestiza que valoró a los indígenas, no tanto en su presente, ya que los veían hundidos en la miseria, la barbarie y la ignorancia, cuanto por su nexo con su pasado glorioso y con las civilizaciones ancestrales de América. Esta corriente, que se nutría de una rica producción artística de intelectuales mestizos vinculados con el socialismo, proclama-

ba la redención de los indios con las luces de la ciencia y el progreso y criticaba a los sectores terratenientes por identificarse con la tradición blanca e hispana y olvidarse de sus raíces andinas.

Para los indigenistas, las condiciones de ignorancia y atraso de las poblaciones ancestrales se podían superar mediante la educación, el aprendizaje del castellano y la higiene, así como el reconocimiento de las comunas indígenas.

Estos intelectuales incidieron en la formulación y aprobación de la Ley de Comunas (1938), dictada durante el gobierno reformista del general Enríquez Gallo, que trató de resolver tres aspectos: la protección al campesino en su derecho a la tierra comunal, el reconocimiento colectivo de los campesinos como sujetos de derechos –y por tanto como ciudadanos–, y la comuna como el último escalón de la división política-administrativa dependiente de la parroquia (Bustamante, 1993).

Las políticas de ciudadanía que se dieron en este período, agrega dicho autor, se encontraron con una realidad compleja y heterogénea que no se amoldaba a la intención igualitaria de los gobernantes.

La ciudadanía es un paradigma que buscan imponer las elites desde el comienzo de la República, pero ante su imposibilidad práctica de concreción, negocia con los actores, modelando formas institucionales ad hoc según una realidad compleja que se impone, como los fueros, la tolerancia de lazos de parentesco en lo público, el clientelismo o formas de representación particularista y corporativa (Bustamante, 1993: 50).

El reconocimiento de las comunas sería una de las formas a través de las cuales el Estado aceptó, en función de extender la ciudadanía, una realidad colectiva que no podía negar, integrándola en la trama institucional del propio Estado.

De ahí que Teodoro Bustamante argumente que la presencia de los derechos no es tanto un resultado de la lucha social como una extensión de la dominación y del Estado. Los derechos provienen no de la acción y la voluntad de los actores sociales, sino de la autoridad, que realiza concesiones con un contenido distributivo o retórico, mediante relaciones clientelares. Para este autor, en un marco de profunda desigualdad los de-

2 La afirmación y centralización del Estado fue posible por la estabilidad presupuestaria que este logró debido al auge cacaoero y a los recursos que ingresaron a las aduanas para sostener el fisco.

rechos no implican una ciudadanía igualitaria, ni el acceso a la toma de decisiones (Bustamante, 1993).

En realidad este reconocimiento tiene sentidos contradictorios: por una parte, el Estado buscaba interferir en la vida de los indígenas, a través de procedimientos y funcionarios del recién creado Ministerio de Previsión Social. Según el autor Roberto Santana, aquel se metió en un atolladero donde los principios republicanos de la ciudadanía se mezclaban con un comportamiento discrecional y arbitrario de las instituciones y funcionarios que desconocían el mundo indígena (Santana, 1995: 25). Por otra parte, la comuna les dio a los indígenas cierta autonomía ante las elites locales y les permitió canalizar hacia el Estado central reclamos sobre tierra, salarios y maltrato, tal como se expresa en el aumento de los conflictos que se produjeron en la época. En este sentido, se desató un proceso de comunalización que sería un elemento clave del proceso de ciudadanía de los indígenas andinos, en cuanto el Estado reconocía la organización y la identidad comunitaria con fines de integración social (Sánchez, 2007: 26)³.

Poco después, en 1944, se fundó la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), organismo formado por indígenas y activistas de izquierda, que intenta deslocalizar los conflictos agrarios y elevarlos a los centros de decisión del Estado nacional.

La FEI asumió una función de “traducir” las formas de lucha y las reivindicaciones de los comuneros indígenas de las haciendas, de los sujetos-*huasipungueros*, al orden simbólico de “ciudadanía”: a conceptos de derechos de clase, como trabajadores semiproletarios agrícolas, no como “ciudadanos étnicos”, como pueblos que exigen un reconocimiento colectivo en sus vínculos con el Estado (Guerrero, 1993: 93).

A mediados de siglo XX, con el auge del banano y luego del petróleo, llegó la etapa desarrollista, en la cual el Estado dio pasos significativos para la constitución de la ciudadanía en el marco de un amplio proceso de modernización y fortalecimiento del aparato estatal. Los gobiernos de ese período

3 En el capítulo siguiente se profundizará en el debate sobre las comunas en Ecuador y su incidencia en el movimiento indígena y la constitución de la ciudadanía.

do buscaron montar una base agroindustrial y configurar el mercado nacional, con la construcción de vías que permitieran llegar a todo el país. También se planteó formar una ciudadanía universal y homogénea, con un imaginario común sobre la patria, su territorio y sus símbolos.

Todo ello implicó el declive del sistema de administración étnica local, que:

desde la década de 1940 entra en un proceso de degradación dado que el Estado central incrementa su capacidad de intervención, se abren vías que vinculan localidades antes compartimentadas y que alimentan la migración, se abren canales de comunicación de los agentes sociales con el Estado central, mientras la clase terrateniente pierde su poder con el surgimiento de una burguesía comercial e industrial serrana (Guerrero 1993: 92).

En la década del cincuenta se creó la Misión Andina del Ecuador (MAE). Esta agencia, promovida por las Naciones Unidas, tenía un enfoque de “desarrollo de la comunidad” y desplegó programas a nivel organizativo, artesanal, educacional, y de salud, forestación y vivienda con los indígenas. Esta misión se continuó con el Plan Nacional de Incorporación del Campesino, que, en el caso de Imbabura, trabajó en 25 comunidades. La intención de estos programas era construir una ciudadanía igualitaria, con un Estado que produjera servicios para la población (Bustamante, 1993). Con ello, el Estado afianzaba su relación con los indígenas, aunque la institucionalidad local siguiera en manos de los grupos mestizos vinculados al poder gamonal.

Los cambios más profundos en la relación entre el Estado y los indígenas se dieron con las dos leyes de Reforma Agraria, de 1964 y de 1973, que promovieron una limitada distribución de tierras al tiempo que liquidaron las relaciones precarias en la agricultura. Los indígenas andinos accedieron a pequeñas propiedades o minifundios en las alturas de los Andes, lo cual liberó al campesino-indígena de la servidumbre en las haciendas, y lo convirtió en propietario y dueño de su fuerza de trabajo. Con todo ello se generaron condiciones para su reconocimiento como campesinos-jornaleros-ciudadanos y su acceso a derechos de organización, movilización y contratación.

Fueron factores importantes para la organización indígena los partidos de izquierda, particularmente el Partido Comunista, el Movimiento Revolucionario de los Trabajadores, la Izquierda Cristiana y otras corrientes socialistas, así como la Iglesia católica identificada con la teología de la liberación. Uno de los obispos de esta tendencia, monseñor Leonidas Proaño, promovió la reforma agraria en los predios de la Iglesia y, en el marco de la opción preferencial por los pobres, impulsó la formación de cuadros indígenas que luego conformarían el Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARUNARI).

Posteriormente el Estado promovió la modernización del campo a través de programas de desarrollo rural con los que el campesino recibía crédito, asistencia técnica y capacitación para progresar en sus pequeños minifundios, donde producían los alimentos para el mercado interno.

El Estado redefine sus relaciones con la población indígena: reduplica el encuadramiento burocrático del campesinado con agencias especializadas en desarrollo económico y social, la inversión en grandes infraestructuras para “integrar la nación”; se construyen escuelas, dispensarios, centros de capacitación, oficinas de teléfonos y recursos hidráulicos, planes de riego, electrificación y agua, carreteras, caminos vecinales, que aproximan a los campesinos a las plazas de mercado y de trabajo de las ciudades (Guerrero, 1995: 34).

Estos cambios quebrantaron el sistema de poder basado en la tríada curahacendado-teniente político, y crearon condiciones para que el Estado central se impusiera sobre los poderes regionales y locales. Con ello se buscaba hacer realidad el sueño liberal de integrar a los indios como ciudadanos, con una relación directa con el Estado, en el marco de la integración física, económica y política del país.

Mientras tanto, el auge bananero, desde los años cincuenta, amplió la frontera agrícola del litoral, lo que provocó un éxodo masivo de la población andina hacia la Costa y las ciudades. El fenómeno de la migración se produjo simultáneamente a un proceso de transformación que convirtió a los indígenas en trabajadores asalariados, alejándolos de sus comunidades de origen. En los nuevos territorios, los indígenas se

chocaron con nuevas y al mismo tiempo antiguas formas de violencia y maltrato, que les inferiorizaban como seres humanos, por lo cual debieron volver la mirada a sus redes de solidaridad, a sus lazos comuneros y a su identidad étnica, como recursos para resistir la discriminación. El indígena migrante “incorpora aspiraciones de progreso, de rechazo a un pasado sombrío y una aspiración individualizada, con una imagen valorizante de la comunidad” (Guerrero, 1998: 121). Esta nueva autoimagen, que integra elementos occidentales y étnicos, orgullosa de sus lazos comunales y de su historia como pueblo, es terreno fértil para pensarse como indígenas pertenecientes a un grupo étnico nacional kichwa.

Pero el espacio local al que volvían también estaba modificado. En sus comunidades se instaló progresivamente el régimen de propiedad privada y, a través de las escuelas, se impuso el castellano, de manera que los indígenas vivían en la disyuntiva de individualizarse y convertirse en mestizos, abandonando sus rasgos culturales, o mantener su identidad como indios. Por otro lado, el mundo local vivía el vacío que dejó el viejo poder hacendatario: el Estado nacional se había logrado imponer sobre los gobiernos locales, pero estos continuaban bajo el control de las elites mestizas tradicionales, antiguas mediadoras del poder terrateniente.

El retorno constitucional de finales de la década de 1970 pretendió completar y legitimar las reformas de la fase desarrollista con la democracia política y el voto para los analfabetos. A los derechos civiles y sociales que reconocía el Estado dirigido por los militares, se sumarían los derechos políticos. El primer presidente electo, Jaime Roldós, expresó esa promesa de integración social, nacional y ciudadana, que se ofrecía al conjunto del país.

- Los conflictos de la época neoliberal y la reactivación étnica

Las organizaciones indígenas se formaron desde la década del cuarenta, bajo la Ley de Comunas; luego, con la lucha por la tierra durante las reformas de los años sesenta y setenta; y en el marco de los programas de desarrollo rural en los ochenta. Todo ello les permitió conseguir algunos

derechos, pero en condiciones de opresión étnica y exclusión social, bajo las cuales se incubó la ofensiva política del movimiento indígena.

La instalación del régimen democrático se realizó con la intención de ampliar la comunidad política y los derechos, pero pronto encontró su cuello de botella, en 1982, con la crisis de la deuda, que llevó a los gobiernos a abandonar promesas de integración social e impulsar políticas de ajuste. Se impuso un enfoque neoliberal de las políticas públicas, que modificó la relación Estado-sociedad-economía y colocó al mercado en el centro de la vida nacional. En términos de ciudadanía, esto implicó restringir los derechos sociales y reducir los derechos políticos al voto.

Para ello se fomentó la reforma del Estado, a fin de reducirlo, privatizar las empresas públicas y desregular la economía, en un nuevo proceso de acumulación que beneficiara al gran capital. En el sector rural se promovieron políticas y reformas conducentes a la desregulación de los mercados agrícolas y los precios, la privatización de la tierra comunal y el agua, la reducción de la asistencia técnica y el crédito, todo lo cual se orientó a favorecer a un nuevo modelo de desarrollo agrícola centrado en la exportación y los agronegocios (Guerrero y Ospina, 2003).

Pero el golpe contra las condiciones de producción y de vida de los indígenas fue brutal, y no solo se produjo a nivel rural, sino, del mismo modo, a nivel urbano, afectando al empleo de toda la población; por otra parte, las políticas neoliberales llevaron a un estancamiento del conjunto de la economía durante dos décadas (Ortiz, 2007d). Todo ello limitó de manera drástica la movilidad social y territorial de los indígenas, que no tenían oportunidades ni en sus lugares de origen ni en los de destino.

La larvada crisis de la agricultura y la falta de oportunidades en las urbes llevaron a la población indígena a levantar una plataforma que reunió demandas de tierra, costo de la vida y reivindicaciones de respeto y reconocimiento étnico. Las promesas de inclusión social y política que se propusieron con el retorno a la democracia no se cumplieron, y desde el fondo de la sociedad surgió un movimiento que reivindicaba su presencia como sujeto político. El hecho que evidenció este nuevo momento fue el levantamiento de 1990 que paralizó al país por varias semanas y que reveló un importante acumulado histórico de los pueblos indígenas.

Según Jorge León, la participación indígena en ese acontecimiento generó en ellos la conciencia de pertenecer a una colectividad amplia, kichwa genérica: “Yo nunca pensé que éramos tantos runas”, dice un indígena como actor y testigo de la marea humana que ocupaba los espacios públicos en esos días (León, 1994: 53). Este hecho les permitió asumir una identidad kichwa: “el acto colectivo ratifica y da sentido a una nueva pertenencia en tanto que pueblo, con un acto que tiene algo de ritual colectivo, de ratificación de un cambio social y de creación de nuevos referentes y sentidos de la realidad” (León, 1994: 55). Se trata de una identidad que condensa en un acto político colectivo una conciencia étnica y nacional, y alterna a la identidad nacional blanco-mestiza dominante.

Esta identidad, tal como se anotó anteriormente, tiene como antecedente la experiencia de migración desde lo local al escenario que cubre todo el país, donde los indígenas experimentan formas de discriminación de una sociedad nacional que les desconoce y les irrespeta. En esta nueva frontera las pertenencias locales y territoriales se mezclan y difuminan, y la condición étnica puede articular una multiplicidad de situaciones sociales: campesinos con o sin tierras, urbanos y rurales, obreros, maestros, promotores de desarrollo, comerciantes o informales temporales. La diferenciación social y el tránsito migratorio forman un sujeto móvil e impiden que se condense la identidad en términos clasistas. “Donde se superponen tiempos históricos prevalece el eje de dominación étnico sobre la clase” (León, 1994: 23), y en ese marco lo indígena construye una identidad común que le permite enfrentar las nuevas condiciones que le plantea el dominio étnico.

En la plataforma del acontecimiento los temas étnicos son predominantes (el reconocimiento a autoridades propias y los derechos culturales), y se articulan con demandas ciudadanas (acceso a servicios para todos), sin descartar también los temas de clase (reclamos por tierra y agua). Ello es posible, según León, porque este nuevo sujeto surge en medio de un proceso de modernización: un indígena cada vez más integrado al mercado, usuario de redes de los servicios estatales y con aspiraciones de igualdad (León, 1994). Asimismo, se muestra –como en el caso de Otavalo– que “lo étnico como cultura y articulación de relaciones

socioproductivas, lejos de ser un obstáculo a la mayor integración al régimen predominante, puede ser un medio para una inserción ventajosa en él” (León, 1994: 122).

Se trata de una identidad sustentada en un “nosotros” que es fruto de las relaciones de reciprocidad comunera y la legitimidad que otorga su presencia como actor en los espacios públicos, y que se refuerza en agrupaciones regionales que cumplen funciones de integración y representación colectiva; una identidad étnica específica pero que no niega la adscripción a la ecuatorianidad. “Ahora ya somos también ecuatorianos y por eso tenemos derecho [...] fuimos al ejército y le dijimos eso” (León, 1994: 128).

Sus demandas de participación y autogestión, su reclamo de reconocimiento de autoridades indígenas, su exigencia de respeto a la diversidad, su rol como interlocutor del Estado y su proyecto de Estado plurinacional revelan claramente el apareamiento de un nuevo sujeto político étnico y ciudadano.

Hay que agregar que dicho acontecimiento y la ofensiva que continuaría después se explican por la presencia demográfica de la población indígena, especialmente en la Sierra y en la Amazonía, por la densa red organizativa de las comunidades en las dos regiones, y por la existencia de líderes que desarrollaron el discurso étnico y que interpela al grupo dominante (Guerrero y Ospina, 2003). Las reformas agrarias posibilitaron que a las comunas libres que tenían cierta independencia de la hacienda y que se habían organizado con la Ley de Comunas se sumaran las comunidades de hacienda, todas ellas con fuertes lazos de solidaridad y cohesión cultural. Se trata de un “círculo interior de la identidad” que se proyecta a los “círculos exteriores de la identidad”, pueblos, ciudades y regiones, donde los indígenas dejan su impronta en el territorio (Guerrero y Ospina, 2003).

Hay dos fases en la ofensiva indígena: la primera, que va desde 1990 hasta 1995, estuvo marcada por la agenda de lucha por reivindicaciones agrarias, mejoramiento de los servicios públicos y demandas culturales; y la segunda, de 1995 a 2004, por una agenda política, de corte étnico y nacionalista, en la cual el movimiento buscó su autorepresentación en la escena política y cuestionó el poder del Estado blanco-mestizo (Guerrero y Ospina, 2003). Y es que el movimiento que surgió del poder de las

comunidades se politizó en medio de una participación creciente que rebasaba la capacidad de representación del régimen político (Sánchez, 2007) (Zamosc, 2005)⁴.

Su estrategia tiene un carácter dual, por una parte de acción directa, extrainstitucional, que emplea el *levantamiento* como forma central de paralización; y por otra parte, la participación mediante *elecciones*, integrándose como actor emergente en el sistema político (Zamosc, 2005). Esa estrategia dual, en su desdoblamiento como movimiento social contestatario y movimiento político electoral, se mueve en una persistente tensión, lo que constituye, al mismo tiempo, la fortaleza y la debilidad del movimiento (Sánchez, 2007).

Como resultado, los indígenas lograron, luego de un período relativamente corto, que la Asamblea Constituyente de 1998 recogiera sus demandas. Así se consagró en la Constitución el respeto al derecho consuetudinario, la justicia, la educación y la salud, el idioma y la cultura, los derechos de participación y la caracterización del Estado ecuatoriano como pluriétnico y pluricultural, dando solamente una respuesta parcial a los derechos de autogobierno. Una década más tarde, en la Constitución de 2008, la Asamblea Constituyente reunida en Montecristi aceptó caracterizar al Estado como plurinacional y señaló un procedimiento concreto para conformar las circunscripciones territoriales indígenas (CTI)⁵. Estos avances a nivel legal se produjeron en el marco de los convenios internacionales que firmó el Ecuador (García y Sandoval, 2007).

El movimiento indígena logró conformar, en este período, varias instituciones bajo su control, como el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador (CODENPE), que tiene como objetivo definir políticas de desarrollo para pueblos indígenas y, entre sus facultades, reconocer o legalizar a los pueblos y nacionalidades, así como transferir recursos financieros a las comunidades. De igual forma, se crearon la Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección de Salud Indígena. La pre-

4 Este, a su vez, atravesaba una profunda crisis institucional debido a la pugna entre las elites, la pérdida de representatividad de los partidos y la impopularidad de las medidas de ajuste que afectaban a la población (Ortiz, 2007d).

5 Las CTI son un ente territorial local que sigue la división política administrativa del país con autoridades propias y derechos colectivos, observando algunos de los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

sencia en el Estado se consolidó con la expedición de la Ley Orgánica de Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador (2007), que unifica las nuevas instituciones.

Sin embargo, se nota un desfase entre el reconocimiento legal de los derechos y sus dificultades de aplicación, debido al marco de relaciones de fuerzas existente a comienzos del presente siglo (Ospina, 2008). Dificultades en la aplicación de los derechos sociales y el acceso a mejores condiciones de vida, dadas las brechas estructurales y las políticas macroeconómicas que afectan especialmente a la población indígena, son obstáculos en el plano de los derechos culturales, dado que, si bien se practican en las comunidades, en las instituciones se enfrentan con prácticas paternalistas, asistenciales y clientelares enquistadas que los niegan; y trabas en el ejercicio de los derechos territoriales, donde no hay avances legales ni institucionales, dado el peso de actores estatales, las Fuerzas Armadas y empresas extractivas que cimentan su poder en el control de los recursos naturales que están, por lo general, en los territorios indígenas (Ospina, 2008).

Con la Constitución de 1988 las elites neoliberales buscan hacer un difícil equilibrio entre gobernabilidad, reformas de mercado y reconocimiento de derechos, con una óptica multiculturalista. Esta nueva visión de integración ciudadana de los indígenas implica que se reconoce una nueva generación de derechos, es decir, los derechos de identidad y la diferencia cultural, aunque ello no implique el reconocimiento de otros derechos, como el de representación política específica (cuotas) o el de autonomía territorial. Charles Hale (2002) critica este multiculturalismo liberal, pues este acepta ciertas demandas manejables –refiriéndose a los derechos culturales– mientras niega otras que resultarían peligrosas para la estabilidad de su modelo –como los derechos territoriales–.

En este recorrido hay que señalar que el dominio étnico se dio no solo en la esfera social o política sino también en la esfera cultural, que fue transformándose desde la idea del indio miserable, en la época conservadora, a la idea del indio protegido, en la época liberal, para luego identificar a un sujeto a civilizar, en el período de influencia del indigenismo; posteriormente se le reconoció como comunero y campesino, que debía integrarse al desarrollo nacional, para finalmente ser reconocido en sus

derechos culturales, aunque eso no implicaba reconocer derechos de autogobierno de su territorio, en el período neoliberal.

En resumen, en este proceso histórico resalta el hecho de que los indígenas fueron excluidos formal o informalmente de la ciudadanía hasta mediados del siglo XX y que la constitución de la ciudadanía no es homogénea y universal, como buscan las políticas liberales, sino heterogénea, pues adopta una diversidad de formas y derechos. En ello incide la propia naturaleza del movimiento indígena, que, como se verá de inmediato, adopta una estrategia de afirmación identitaria como indígenas, diferente de la estrategia de “cholíficación” que asumen los indígenas en otros países.

Aportes relevantes

A partir de esta lectura histórica se puede recoger varios elementos conceptuales relevantes sobre la ciudadanía de la literatura ecuatoriana⁶. Como se ha destacado ya, una contribución significativa es la de Andrés Guerrero. El concepto de “administración de poblaciones” le permite captar la profunda ambigüedad del Estado, de carácter liberal al mismo tiempo que racista, un Estado descentrado que cede un lugar importante a los poderes gamonales y regionales. Su enfoque de una ciudadanía que va más allá de lo jurídico y formal, como una categoría cultural y política ubicada en campos de fuerza, aporta elementos claves para una crítica de la ciudadanía liberal.

Hay que señalar que el aporte de Guerrero va, además, en otros sentidos: traza el concepto de frontera étnica móvil, una clave en términos de la identidad (Guerrero, 1998); también señala la formación de espacios públicos, siguiendo el punto de vista de Habermas, para captar los procesos de comunicación de mestizos e indígenas en el nuevo mundo rural (Guerrero, 2004); y, adicionalmente, su esmerada manera de describir y explicar el poder local en Otavalo y otras zonas andinas entrega elementos históricos que son el precedente necesario para comprender la complejidad del mundo local en el norte del país.

⁶ Simón Pachano (2003), en la única antología que se ha escrito sobre el tema, constata una débil presencia del tema de la ciudadanía en los estudios sociales en Ecuador.

La observación que se puede hacer a este sugerente cuerpo analítico tiene que ver con que, si bien señala la existencia del conflicto, no enfatiza la agencia del actor. La capacidad estratégica de este último se diluye en medio de una noción del indio-sujeto de la administración de poblaciones, donde las elites nacionales son las que ejercen su dominio, desde arriba, y dejan poco espacio de juego a sujetos que vienen de abajo y a movimientos que tienen iniciativa y una propuesta significativa de identidad y derechos. En cambio, esa es la perspectiva que inspira este estudio, asumiendo la contribución de historiadores y teóricos del movimiento social.

En cuanto al análisis de Jorge León sobre la identidad kichwa, debería ser leído no desde un enfoque donde lo comunero, lo colectivo y lo local son parte del pasado y los indígenas asumen para el futuro la nueva identidad genérica, sino como un proceso complejo y simultáneo, tal como se ha visto en el examen del concepto de frontera étnica: el indígena recrea en esa identidad nacional su identidad local y comunera.

También se debe caracterizar la estrategia cultural indígena en Ecuador. Esta no solo tiene que ver con repertorios de movilización, organización y formas de lucha, sino también con la existencia de una dimensión cultural en la cual se afirman como indígenas, es decir con un discurso y políticas culturales y simbólicas que resignifican el ser indio de un sentido negativo a uno positivo. Esta estrategia cultural se distingue de la estrategia de “cholificación” de los indígenas peruanos, que es caracterizada por Aníbal Quijano como el camino adoptado en su país, mediante su movilización social, la migración, el mercado, la educación y el consumo mediático, donde se redefine la identidad. En esta estrategia, los indígenas dejan sus marcadores étnicos externos (idioma, vestido) mientras mantienen valores indígenas (reciprocidad, fiestas, familia) e integran nuevos valores urbanos y occidentales (racionalidad económica, progreso e individualismo), construyendo una nueva identidad: el cholo (Quijano, 1967).

La estrategia cultural en el Perú, tal como enfatiza Sinesio López, viene de abajo, pues consiste en una propuesta popular de construcción de ciudadanía que se sustenta en la migración hacia las urbes. La “cholificación” es un proceso de emancipación de la servidumbre, al tiempo que de abandono de ciertas tradiciones rurales, lo que lleva a construir nuevos senti-

dos culturales que combinan los intereses familiares y colectivos, individuales y asociativos. Se asume, además, un estilo político propio, pragmático y contestatario, clientelista y conflictivo, según las circunstancias y los objetivos buscados (López, 1997).

A diferencia de los indígenas andinos peruanos, en Ecuador los indígenas se identifican como tales, reivindican su historia, su idioma y sus costumbres colectivas, y mantienen los rasgos de su cultura. Felipe Burbano explica esta opción por la conexión más cercana de los indígenas ecuatorianos con los tejidos organizativos y culturales de sus comunidades rurales de origen –en el Perú hay una mayor distancia– y por la imbricación de la estrategia cultural con la movilización política, donde la identidad aparece como un recurso de lucha por el cambio (Burbano, 2000).

Esto último se debe enfatizar: en el caso de Ecuador hay una relación estrecha entre la estrategia cultural y la política, pues la emergencia de los indígenas ecuatorianos se produce interpelando al dominio étnico, en un período en el que se profundiza la crisis del sistema político, lo que convierte al movimiento indígena en una opción no solo cultural sino política, con un claro sesgo contestatario.

Sin embargo, esta estrategia de afirmación étnica no niega, como se creería, los elementos cholos. Si bien la estrategia de afirmación como indígenas predomina desde 1990 en Ecuador, no deja de integrar elementos occidentales y urbanos. De allí que los componentes individuales se combinen con los colectivos; el pragmatismo y la racionalidad económica del mercado con la reciprocidad; los valores democráticos y ciudadanos con la cultura comunera; y los modos indígenas de hacer política con los occidentales y representativos. Es decir, a diferencia de lo que sucede en el Perú, los indígenas en Ecuador mantienen, en buena parte, los rasgos de su cultura; pero, tal como aquellos, se produce una identidad híbrida que combina lo indígena y lo popular, su identidad indígena con rasgos cholos. Esto se da, tal como señalaba De Gregori, porque la identidad no es algo puro, aislado y estático, sino que está en permanente flujo, encuentro y desencuentro con otras identidades, aunque ellas ocupen posiciones dominantes.

Este tipo de estrategia indígena tiene que ver con otros fenómenos que se dieron en Ecuador, tales como la crisis del movimiento clasista y

los discursos de izquierda, situación que creó condiciones favorables para el desarrollo de un discurso étnico nacionalista subalterno que prosperó

en medio del declive de dos “grandes narrativas”: la de los discursos clasistas de izquierda, que copaban las organizaciones populares rechazando las aspiraciones étnicas como retrógradas y divisionistas; y la del nacionalismo desarrollista, que hasta en versiones benévolas como la del indigenismo postulaba la necesidad de “desindianizar” a los nativos y asimilarnos social y culturalmente a través del mestizaje y la modernización (Grey y Zamosc, 2005: 14-15).

Así, en medio de dicha crisis, este discurso fue formulado por los propios intelectuales indígenas, que provenían de las capas acomodadas del comercio y la artesanía, que funcionaron como “un semillero de jóvenes educados que, frente a la discriminación étnica, se convirtieron en activistas e intelectuales de las organizaciones indígenas” (Grey y Zamosc, 2005: 14-15).

Para Roberto Santana, los intelectuales tienen un papel de organizadores políticos al tiempo que de productores de un discurso étnico en los espacios públicos. El alegato identitario formulado por este grupo tuvo gran importancia y resultó estratégico a la hora de disputar los significados de lo indio, el Estado, el territorio, la democracia o los derechos con las elites mestizas, pues modificó las relaciones de poder con base en la reivindicación simbólica de los elementos centrales de la cultura indígena, utilizando narraciones sobre el pasado como valor operativo de la política presente (Santana, 1995).

Todo este proceso se enmarca en las condiciones históricas del surgimiento del movimiento indígena. Como ya se había mencionado, Deborah Yashar (2005) destaca tres factores que condicionaron el origen de dicho movimiento en América Latina: el vuelco neoliberal que les expuso a la pérdida de control sobre sus tierras y los recursos naturales; el surgimiento de redes asociativas intercomunitarias; y la democratización, que permitió que las organizaciones indígenas pudieran actuar sin estar sujetas a la represión.

Estas condiciones tienen su particularidad en Ecuador, pues a diferencia de lo que ocurrió en Bolivia o México, no hubo una relación de

dependencia corporativa entre los indígenas y el Estado⁷. Aquí los gobiernos militares desarrollistas asumieron una actitud doble: hicieron las reformas, que debilitaron el poder hacendatario, pero también reprimieron a los indígenas, y esto generó en ellos un comportamiento contestatario ante el Estado.

A esto habría que agregar que la década de ajuste neoliberal acentuó la pobreza en amplias capas de la población, generando procesos de movilización y lucha por la igualdad. Asimismo, el proyecto neoliberal negó la soberanía y las demandas nacionales de la sociedad, marco en el cual emergió la propuesta indígena, como un proyecto nacionalista plebeyo que asume banderas étnicas y nacionalistas, lo cual le permite convertirse en referente de una amplia coalición de fuerzas populares diversas.

Debido a estas particularidades del caso ecuatoriano, el movimiento indígena no solo asumió una postura defensiva ante las medidas neoliberales, sino que logró desestabilizar la propuesta neoliberal con el apoyo de varios grupos populares y generar una crisis gubernamental que solo se resolvería con la llegada de la ‘revolución ciudadana’ y su discurso nacionalista y democrático⁸. Por tanto, no es solo la defensa de sus derechos ganados con el Estado desarrollista, sino también la iniciativa del movimiento y su capacidad de interpelación al neoliberalismo lo que generó cambios en las condiciones de dominación y en el régimen de ciudadanía⁹.

En este sentido, las afirmaciones de Hale (2002) respecto a que las políticas multiculturales cooptaron al movimiento indígena son parcialmente confirmadas para el caso de Ecuador¹⁰. Es decir, caracterizan el comportamiento de las elites blanco-mestizas, pues sus políticas buscaban desac-

7 Sobre el debate del corporativismo en Ecuador, ver Pablo Ospina (2008).

8 Aún está por evaluarse la consistencia de este discurso en términos de un nuevo modelo de Estado y desarrollo.

9 El proceso de transición fijado en la Asamblea Constituyente de Montecristi continúa, y las nuevas formas de Estado y de régimen político no se pueden caracterizar aún con precisión. Sin embargo, se identifican algunas señales y rasgos a lo largo del estudio.

10 “El proyecto cultural del neoliberalismo consiste en domesticar y redirigir la abundante energía política que muestra el activismo de los derechos culturales en vez de oponerse directamente a él. Para lograr esta redirección, un instrumento importante es el otorgamiento estratégico de recursos que premian a las organizaciones que promueven las demandas de derechos culturales consideradas aceptables y castiga a las otras” (Hale, 2002: 20).

tivar la emergencia indígena –aceptando ciertas demandas y negando otras–, pero no son válidas para el movimiento indígena ecuatoriano, pues dicho autor no estima en su justa medida las capacidades del movimiento y la trascendencia de su proyecto, que estaba orientado no solo a superar los obstáculos del dominio étnico, sino a replantear el régimen político y confrontar al régimen neoliberal. Es por ello que durante 15 años de lucha levantaron tesis que lograron desestabilizar dicho régimen y no congraciarse con las tesis multiculturales, como manifiesta Hale.

Aquí es importante tomar en cuenta que la composición y el comportamiento político del movimiento indígena tenían elementos étnicos y clasistas, es decir que, si bien su discurso y perfil cultural predominó desde el levantamiento, su compleja composición social, campesina, artesana y obrera estuvo presente en las demandas del movimiento y en las alianzas que mantuvieron con sectores populares del campo y la ciudad. En este sentido, Nancy Grey y León Zamosc critican la visión idealizante de algunos antropólogos, que reducen la identidad indígena al esencialismo étnico, y la visión reduccionista de ciertos autores estructuralistas y agraristas, que la reducen a su composición clasista. Por ello, estos autores plantean que la ciudadanía de los indígenas depende del interjuego etnia-clase (Grey y Zamosc, 2005)¹¹. Esto significa que aunque la condición étnica fue predominante, la lógica clasista subsistía, y subsiste, al punto que varias de las principales organizaciones indígenas fueron criticadas, justamente, por integrar demandas clasistas y no aceptar una negociación que habría permitido conseguir las demandas étnicas¹².

Una cuestión final que es necesario recalcar tiene que ver con la constitución del movimiento como sujeto que demanda derechos de carácter político. Tal como señalan Grey y Zamosc los procesos y los derechos políticos tienen relevancia en el cambio de las relaciones de poder porque los derechos políticos son esenciales para alcanzar otros derechos y modi-

ficar el conjunto de la institucionalidad estatal (Grey y Zamosc, 2005). El tipo de derechos que se consigan depende de los contextos, de la agencia de los actores y de las estrategias que se utilicen (Grey y Zamosc, 2005). Por ejemplo: los derechos varían más en contextos donde los indígenas son mayoría de la población que donde son minoría: en el segundo caso se tiende a plantear los derechos de autogobierno con mayor claridad; mientras que en el primero, los indígenas buscan la transformación del Estado y enfatizan los derechos de representación política.

Conclusiones

En este capítulo se ha examinado las políticas de ciudadanía del Estado que se han dado históricamente y el debate en torno a la estrategia del movimiento indígena ecuatoriano. En el recorrido se han distinguido varias políticas: el control directo del Estado a inicios de la República, la delegación del control de poblaciones a los poderes gamonales y regionales, los intentos civilizadores mediante la asimilación liberal o la cara amable del indigenismo, para luego integrar al indígena como campesino, con las políticas reformistas de los sesenta y setenta y la aceptación de los derechos culturales con las ambiguas políticas del multiculturalismo neoliberal.

Ello está sustentado en una trayectoria del Estado, marcada por avances y retrocesos en su centralización y en el control de las poblaciones indígenas. De la existencia de un Estado que cedía autonomía a los indígenas al inicio, se pasó a un Estado descentrado, que delegaba el control a los poderes regionales y locales, para luego tener un momento de centralización, con el liberalismo, que extendió su malla institucional y se ensambló con el poder gamonal. Solamente con el Estado desarrollista, el Estado logró presencia en todo el territorio y una relación directa con los indígenas, mediante las reformas agrarias y la educación. En la última fase, el Estado se replegó ante el mercado, se descentralizó el poder y se desarrollaron políticas multiculturales que reconocían la identidad indígena.

Todo esto con una economía política que va desde el tributo y la servidumbre en el período gamonal hasta la conversión de los indígenas en campesinos y jornaleros en el período neoliberal. Además, este proceso

11 Esto es lo que señala De Gregori, citando al vicepresidente Cárdenas, de Bolivia: “los indígenas miran con dos ojos: como indios y como pobres” (De Gregori, 1999: 23).

12 El antropólogo Roberto Santana critica, en los tempranos años noventa del siglo pasado, al ECUARUNARI y la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) por no comportarse como movimientos étnicos y admitir de manera consecuente la negociación de sus demandas con el Estado, debido a que asumieron demandas y formas de organización clasistas (Santana, 1995: 315-316).

tiene una dimensión cultural, donde lo indígena pasa de la imagen negativa del indio miserable, al reconocimiento del mismo como ciudadano. En este recorrido, el ejercicio de los derechos ha seguido un camino tortuoso: la exclusión se mantuvo hasta mediados del siglo XX, cuando los indígenas comenzaron a ejercer derechos civiles y ciertos derechos sociales, aunque sin disfrutar de derechos políticos. Si bien el retorno constitucional de 1979 permitió su acceso al voto, la aspiración de integración social y política fracasó, y el neoliberalismo redujo sus derechos sociales y limitó los políticos, aunque reconoció los derechos culturales.

En todo lo cual se destaca la ampliación de la comunidad política. Pero no se trata de un crecimiento lineal dado que requisitos como el manejo del castellano –bajo el liberalismo– implicarían una reducción del número de ciudadanos, mientras que las reformas neoliberales acentuarían la desigualdad y el disfrute de los precarios derechos sociales. La gran ampliación de la comunidad política se dio con el retorno constitucional, aunque ello implicó explicitar los conflictos étnicos y las brechas de exclusión social que atravesaban a la población.

En cuanto a la modalidad de ciudadanía, su forma individual es un postulado sostenido desde las elites, pero que nunca logra concretarse completamente. Se trata de una política dual: de promoción de la ciudadanía individual –a través de la educación, la migración, la conscripción y el voto–, y de reconocimiento fáctico, e incluso normativo, de los indígenas como grupo comunero o étnico colectivo.

En resumen, el recorrido por las políticas estatales revela un camino complejo, con avances y retrocesos, en el cual se configura un régimen de ciudadanía que superpone exclusión y paternalismo, con reformas estructurales y programas estatales que buscan el reconocimiento individual del indígena; al mismo tiempo que procura integrarle culturalmente como mestizo o, políticamente, como elector. Se tolera ciertas formas colectivas comuneras, e incluso derechos culturales específicos, desde un enfoque del multiculturalismo neoliberal, y, simultáneamente, se reducen los derechos sociales y se limitan los políticos.

El análisis de la frontera étnica y del levantamiento de 1990 permite comprender la emergencia de una identidad kichwa genérica, que recrea las identidades locales y comuneras, retomando la idea central de un suje-

to que se afirma como actor político y agente de construcción de los derechos. Se trata de una estrategia de afirmación étnica que tiene un carácter híbrido, pues integra elementos clasistas, cholos y urbanos. También, el análisis de la estructura de oportunidades que presenta el neoliberalismo revela opciones que son asumidas proactivamente por los indígenas, no solo para obtener el respeto a su identidad sino también para desestabilizar al régimen neoliberal.

Con estos antecedentes teóricos e históricos, en el siguiente capítulo se analizará la estructura de organización y el marco de interpretación cultural que incubó la movilización indígena: la comuna; para luego examinar, en las secciones subsiguientes, la estrategia del movimiento en Cotacachi y Otavalo y los procesos de participación política que permitieron la consecución de los derechos.

Segunda parte
Los indígenas como sujetos políticos

Capítulo III

Las comunidades: base territorial para la práctica de la ciudadanía

Introducción

Desde hace al menos dos décadas, el movimiento indígena ecuatoriano impulsa un proceso de reconstitución étnica, participación política y lucha por derechos colectivos. En el caso de la Sierra andina, y en particular en Otavalo y Cotacachi, la base de este proceso han sido las comunidades; estas fueron el pivote de las luchas por la tierra y por el respeto, y fueron la estructura organizativa sobre la cual se fundamentaron las movilizaciones y los levantamientos, al tiempo que el discurso étnico.

En este capítulo se analiza la problemática de las comunidades a nivel territorial, organizativo y cultural y, así como su rol en la constitución del sujeto étnico y político y su proyección en la lucha por derechos. Este examen se realizó en torno a varias preguntas: ¿Tienen las comunidades control del territorio y recursos? ¿Tienen consistencia desde el punto de vista de su identidad étnica? ¿Qué competencias tienen y a través de qué prácticas estas se ejercen? ¿Cuál es el rol que juegan en la consecución de la ciudadanía étnica y en la política local?

La tesis que plantea este capítulo es que las comunidades del norte del país siguen jugando un rol de autoridad en el territorio, aunque han dado un giro desde su papel en la economía a uno más político, innovando su identidad y desarrollando funciones de protección social, justicia y movilización política. En medio de un escenario pluriétnico, han logrado democratizar el mapa local, pero su poder y capacidades son insuficientes para asumir derechos de autogobierno.

Se han recogido datos de dos fuentes: una encuesta realizada en agosto del año 2008 a dirigentes de 125 comunidades que forman el núcleo de la región étnica que abarca a Otavalo y Cotacachi (Encuesta de líderes, 2008); y los resultados de la encuesta de opinión realizada en junio de 2009¹, dirigida a la población mayor de 16 años, que en su diseño muestral aseguraba representatividad por etnia, nivel socioeconómico, instrucción y pertenencia geográfica: urbana, rural y cantonal. Se entrevistó a 1 086 personas de los dos cantones (Encuesta ciudadanía y derechos, 2009).

Luego de una aproximación conceptual al debate sobre comunidades, este capítulo se detiene un momento en el contexto de Imbabura, para luego analizar los tres componentes de la comuna: territorio, identidad y organización, indagar finalmente acerca de la opinión de los pobladores sobre la participación, y posteriormente extraer varias conclusiones.

Las comunidades y su proyección política y cultural en el entorno

Varios autores asignan a las comunidades un rol clave en el proceso indígena como principal indicador de la revitalización étnica (Santana, 1995; Sánchez, 2007). Tal como se señaló en el capítulo anterior, las comunidades condensan los elementos de la identidad indígena en dos dimensiones: “los círculos interiores” de la identidad y los “círculos exteriores” a través de la participación en espacios públicos locales y nacionales (Guerrero y Ospina, 2003: 113-123).

En este sentido, las comunidades tienen un doble carácter: por una parte, los indígenas basados en la tierra, el parentesco y la vecindad constituyen una base de sociabilidad, reciprocidad y cohesión cultural, y regulan la vida interna a través de autoridades propias que solucionan conflictos sobre la base de formas de justicia sustentadas en el derecho consuetudinario; y por otra parte, juegan un rol hacia el exterior como estructura de base de la movilización indígena, como organización e instancia colectiva de lucha y conquista de derechos, en relación al poder local y al

1 Ver Notas metodológicas.

Estado. De allí que las comunidades constituyen la base orgánica y simbólica del movimiento indígena (Zamosc, 1993; Guerrero y Ospina, 2003).

En la literatura sobre comunidades en Ecuador hay cierto consenso en torno a varios de estos elementos: están constituidas por familias, integran prácticas y valores comunitarios, gestionan colectivamente recursos, y comparten un territorio y un sistema de autoridad, que les permiten regular los conflictos internos y mediar ante el mundo externo (Chiriboga, 1987; Albo, 1994; Santana, 1995).

Luego de estas aproximaciones generales vienen las diferencias. Un primer debate en las ciencias sociales se dio en los años 1980 y 1990, entre un enfoque que enfatiza los elementos culturales y de identidad, en medio de relaciones de opresión étnica (Santana, 1995), y el enfoque agrarista, que identifica las comunidades como una asociación de familias para enfrentar condiciones naturales y solucionar necesidades concretas. Según este último, se está dando una desestructuración del modelo comunal por la crisis de la producción agraria (Martínez, 2002: 130).

Hay un tercer enfoque que se aparta de estas visiones y que propone, como se anotó en el capítulo anterior, que las comunas dependen del interjuego etnia-clase, es decir, que combinan una realidad social y una cultural (Grey y Zamosc, 2005). Estas dimensiones se retroalimentan, pues la base agraria y de clase se refuerza con los lazos de cohesión étnica para enfrentar las luchas por la tierra y contra la opresión (Korovkin, 2002). De esta manera, es posible entender las comunas como organismos formados por grupos campesinos-indígenas subalternos que enfrentan las relaciones de dominio étnico.

Pero las comunas no son estáticas, se transforman: abandonan ciertas funciones y asumen otras; tienen continuidades y cambios: mantienen su identidad, sus lazos familiares, su control de ciertos recursos, regulan los conflictos y median entre los indígenas y el Estado, pero asumen otras funciones como la dotación de servicios públicos o la movilización social. El equilibrio entre sus funciones de regulación interna y externa se modifica con el tiempo, de acuerdo a las circunstancias que atraviese el país y la región donde se encuentren; en el caso de Ecuador, desde los ochenta priorizaron su rol en la gestión en el desarrollo y en la representación ante los actores externos.

Una de las dimensiones claves de las comunas es su control territorial. Sus prácticas económicas, su control de los recursos naturales y sus prácticas de justicia se desenvuelven en un territorio concreto. También en este plano, las funciones de la comuna han ido cambiando: la producción colectiva o la propiedad comunal se han debilitado, pero las funciones de provisión de agua, de control de la compra-venta de tierras o de movilización de mano de obra mediante mingas para construir obras y dotar de servicios a la población se han fortalecido. Al mismo tiempo, la comuna debe adecuarse a un naciente pluralismo organizativo, pues en su interior se forman grupos de interés que, en ocasiones, tienen igual o –a veces– mayor peso que la propia comuna, como las juntas de agua o las asociaciones productivas.

En la medida en que los comuneros toman decisiones sobre su territorio, se conforman sistemas de gobierno sustentados en formas de justicia y derecho consuetudinario e inclusive pueden alcanzar formas de autogobierno de facto². Según Roberto Santana, con base en un núcleo de comunidades que controlan un cierto territorio, se forman regiones étnicas que podrían ser reconocidas por el Estado con un estatuto de autonomías, superior al régimen de comunas existente (Santana, 2005).

Por otra parte, la comuna sigue cumpliendo una función de protección social a las familias comuneras, pues asegura la alimentación, la vivienda, los servicios o cuidar el ambiente. En este sentido, la propiedad privada y el acceso al mercado de sus miembros transforman la comuna, pero no la liquidan. Los comuneros se proveen de buena parte de los bienes para su supervivencia fuera de los linderos de la comunidad, pero, a través de la producción de autoconsumo, de la movilización en mingas y de su papel en la gestión de los servicios, contribuyen a la satisfacción de muchas necesidades locales³.

2 Nancy Grey Postero y León Zamosc (2005) hablan del carácter autonómico de las comunas, y Andrés Guerrero (2000), de un conflicto de soberanía de las comunas con el Estado. Las formas de control territorial sustentadas en las comunas y en territorios discontinuos en los Andes son distintas en la Amazonía, con una población indígena que ocupa amplios territorios continuos. Además, el contexto es diverso por la mayor o menor presencia estatal, de agronegocios o de empresas transnacionales. Respecto al tema de autonomía indígena, ver Ortiz (2007c).

3 En este enfoque hay que tomar en cuenta las múltiples funciones que cumple la tierra (North, 2008).

La comuna requiere una organización interna donde se mezclan estructuras de orden antiguo y moderno (Korovkin, 2002). Esta combinación deja atrás los “cargos” tradicionales de curacas y caciques que existieron hasta inicios del siglo XX, que combinaban competencias en lo civil y religioso (Guerrero, 1990) y adoptaron formas como los cabildos, donde la dirigencia indígena asumía funciones claves, reconocidas o inducidas por el Estado a través de la legislación. Las comunas se caracterizan por su carácter asambleario, y por la representación de familias con diverso poder e influencia en las decisiones (Diez, 2007: 117).

La comuna juega también un rol clave como estructura de la movilización o incubadora de acción colectiva: transforma su potencial organizativo en participación, se abre para los momentos de acción y, a su vez, sirve de retaguardia para mantener las fuerzas cohesionadas cuando la acción pasa. Además, la comuna es la base sobre la cual se construye las expresiones culturales y simbólicas del movimiento. Esto último es lo que Sidney Tarrow señala como “marcos interpretativos”, es decir, elementos culturales que identifican la injusticia, marcan el curso de la acción y proyectan los símbolos de la lucha, en un contexto específico: “Las convenciones aprendidas en la acción colectiva forman parte de la cultura política de la sociedad, de la reserva de formas familiares de acción, conocidas por los activistas y los oponentes” (Tarrow, 1997: 51-52).

En este sentido, las comunas son la base de la movilización social y política del movimiento indígena andino. Estas integran a los sectores subalternos, jugando un rol de resistencia al dominio étnico, para luego reclamar derechos y respeto, y tomar la iniciativa e imponer su presencia en el espacio público⁴.

Uno de los cambios en la vida de las comunas se produjo con el levantamiento de 1990 en Ecuador. Estas jugaron un rol clave en la movilización, en la identidad y en la construcción de propuestas (Guerrero y Ospina, 2003: 123-128) pero, al mismo tiempo, cuando se tomaron los espacios públicos, paralizaron el país y su imagen se divulgó en los medios de comunicación, se consolidaron como actores de la vida nacional. Pero

4 En el caso de Bolivia, Álvaro García Linera habla de la “forma comuna”, que marca la movilización indígena de su país (2005: 241).

la consolidación de esa identidad kichwa no significó abandonar las identidades locales, pues los comuneros las integran en la nueva identidad.

Por otro lado, cuando se habla de las comunas se subraya su componente colectivo, dado por las relaciones de reciprocidad y propiedad comunal; sin embargo, como dice Santana, la comuna siempre articuló elementos individuales y colectivos: “La existencia de tierra comunal goza de estatuto colectivo pero su uso es individual y familiar [...] este carácter individual no excluye sino que pone en práctica mecanismos de mutualidad y reciprocidad, con un fuerte sentimiento de propiedad” (Santana, 1995: 107). Por otra parte, la formación de grupos de indígenas forasteros desde finales del siglo XIX, la extensión de la propiedad privada, la parcelación de la propiedad comunal, la relación con el mercado, la conscripción, la emigración y el voto a mediados y finales del siglo XX enfatizan los procesos individuales, sin que se pierdan elementos colectivos⁵. Este doble carácter colectivo e individual es importante para comprender las formas que asume la ciudadanía étnica en la actualidad.

Pero esos componentes varían según las comunas. Para Galo Ramón es importante diferenciar sus rasgos según se asienten en zonas altas o bajas, en zonas cercanas o distantes a centros urbanos, o si mantienen o no la pequeña producción (Entrevista a GR, 2008). También influye la historia de relación con la hacienda: Andrés Guerrero, en su estudio sobre el conflicto entre comunas por el acceso a tierras de la Hacienda Quinchuquí en 1980, revela que varias comunidades de Otavalo eran “yanaperas”, es decir, comunidades “libres”, ubicadas fuera de la hacienda, pero que mantenían relaciones de trabajo –a cambio de servicios– en los predios de los patrones. Estas comunas lograban desarrollar autónomamente actividades artesanales y de comercio desde hace décadas. “La relación hacienda-comunidades era distinta en la zona alta, en donde los comuneros casi no dependían de la hacienda, insertándose en el mercado textil de la zona y extraregional [...] Los tejedores estaban en Peguche, Cotama, Ilumán y Quichuquí, mientras los de abajo eran más agrarios” (Guerrero, 2001: 168).

5 Habría que preguntarse si los enfoques agraristas y culturalistas, al focalizar el análisis en el componente colectivo, realmente proyectan una visión idílica de una comunidad que nunca existió.

Con su carácter emprendedor, los indígenas artesanos y comerciantes salieron de la zona y tejieron vínculos que les permitieron escapar de las relaciones estamentales, mientras los *huasipungueros*, que vivían al interior de las haciendas, lograron emanciparse de la servidumbre durante el período de la reforma agraria. En el caso de los primeros, el desarrollo de la artesanía en la rama textil, la confección de ropa, las esteras de totora y las ollas de cerámica les permitieron combinar la actividad agrícola con la manufactura y acumular recursos que fueron reinvertidos en la formación de redes comerciales, talleres, agencias de viajes y propiedades rurales y urbanas. Inicialmente sus productos se comercializaban en la zona, y desde mediados del siglo XX se vendían en la plaza turística de la ciudad, para luego incursionar en el mercado nacional, así como en las redes transnacionales de comercio (Kyle, 2001).

La liberación de las relaciones estamentales y de servidumbre hizo que los procesos de ciudadanía y ejercicio de derechos estuvieran ya presentes en esta zona desde mediados del siglo anterior. Lo significativo, además, es que este proceso se dio manteniendo la identidad étnica, pues la lucha por la tierra y las nuevas prácticas productivas contaron con la comuna y sus fuertes redes familiares y de reciprocidad como base fundamental para la movilización y el desarrollo económico (Korovkin, 2002).

En Otavalo y en su vecina Cotacachi, a diferencia de otras zonas andinas, las comunidades asentadas en la pequeña propiedad juegan un rol al interior de la economía regional. No solo porque la población indígena aún vive en las zonas rurales en un porcentaje significativo, sino porque la asalarización en las haciendas florícolas y las ciudades, así como el carácter temporal de la actividad productiva, paradójicamente, retienen a la población en la zona, y los trabajadores indígenas viven en las comunas cercanas a los lugares de trabajo: ahí tienen su vivienda, completan su ingreso y participan en la organización⁶.

6 Además, “el proceso de resistencia individual y colectiva contra el capital florícola les ha impedido la desarticulación cabal de las unidades productivas” (Rubio, 2008: 58). Otro caso se da en Cayambe, cantón vecino a Otavalo, en el cual la estrategia de los indígenas fue mantener la pequeña propiedad como base para la producción de leche y, con ello, mejorar los niveles de producción agrícola y de ingresos (Chiriboga, 2008).

En síntesis, se puede afirmar que las comunas son la forma mediante la cual los indígenas ejercitan derechos en el acceso y uso de los recursos naturales, la justicia y el derecho, el idioma, la cultura, la justicia y la protección social. Además, constituyen espacios subalternos donde los indígenas se reconocen como tales, como seres humanos o como *runas*⁷. Estas prácticas constituyen la base de su identidad, que luego se despliega en las demandas y discursos en los ámbitos públicos interétnicos.

El escenario: una región indígena dinámica

Para el estudio, se ha entrevistado a dirigentes de 128 comunidades, de las cuales 85 participan en la organización Pueblo Kichwa Otavalo⁸, que forma parte de la Federación de Pueblos Kichwas de la Sierra Norte (CHIJALLTA-FICI), filial de CONAIE; y 43 en la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), filial de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) (Encuesta de líderes, 2008). Las comunidades están localizadas en dos cantones andinos de la provincia de Imbabura: Cotacachi y Otavalo. El primero tiene una población de 37 mil personas y una extensión de 1 900 km y el segundo noventa mil habitantes y una extensión de 500 km. Del total, 64 244 personas, es decir el 55% de la población, son indígenas.

7 *Runas* es una noción kichwa que significa personas, gente o una comunidad de seres humanos, y es signo identitario para diferenciarse de otras culturas indígenas o mestizas.

8 Para el año 2000, se estimaba que, en toda la provincia, había, al menos, 250 comunidades y 17 uniones de segundo grado.

Tabla N.º 1
Indígenas y población. Lengua y autodefinición⁹

	Total personas censo 2001	Personas que hablan lengua indígena o se autodefinen como tales	Familias con algún miembro que habla lengua indígena o se autodefine como tal
Cotacachi urbana	11 338	2 867	3 670
Cotacachi rural	13 885	10 709	11 332
Otavalo urbana	53 900	20 107	23 453
Otavalo rural	36 288	30 561	31 882
Total	115 411	64 244	70 337
%	100%	55%	61%

Fuente: Censo 2001, proyecciones 2009, Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

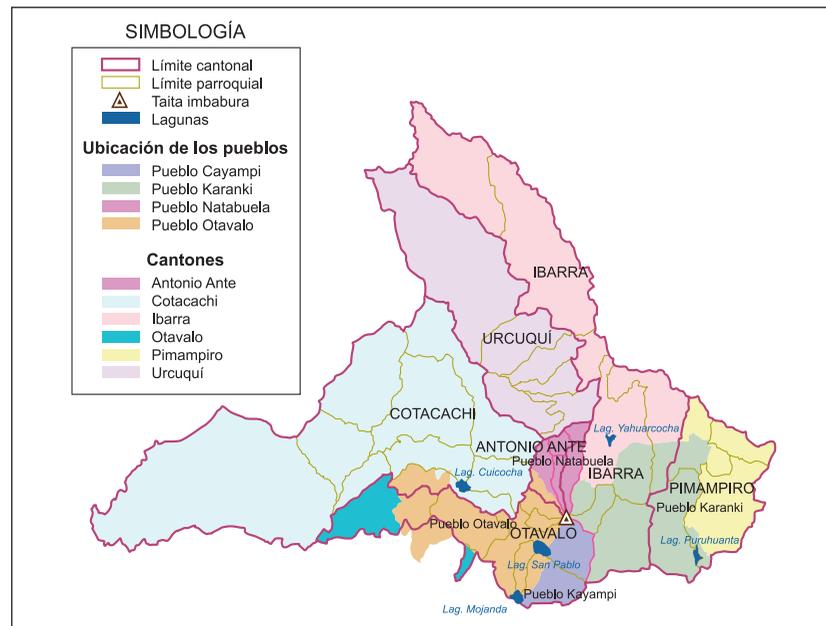
Elaboración: Autor

Los dos cantones forman parte de una región étnica kichwa cuya población reside, sobre todo, en el sector rural. Sin embargo, es evidente el proceso de urbanización de la población indígena en torno a Otavalo, una ciudad mediana que tiene 45 mil habitantes, y en una ciudad rural como Cotacachi, que tiene siete mil habitantes (Censo 2001, proyecciones 2009)¹⁰.

9 En Cotacachi no se tomó en cuenta las seis parroquias de la zona subtropical de Intag, habitada por mestizos y afroecuatorianos, donde no viven indígenas. Para el estudio solo se tomó en cuenta la población mestiza e indígena que vive en la zona andina del cantón.

10 Hay que señalar que, si bien hay un mayor crecimiento de la población urbana (2,61%), también se da un crecimiento del sector rural (2,1%), zona donde se ubican las comunas y que retiene e incrementa su población (SIISE 4.5, INEC, 2001).

Mapa N.º 1
División política y administrativa de la provincia de Imbabura



Fuente: AVSF, 2008

Se trata de una población étnica que tiene su núcleo en las comunidades rurales y que se extiende a los centros urbanos. Como señala Santana, es una región étnica que no solo administra recursos, sino que “constituye el teatro de la revitalización étnica desde donde se lanzan iniciativas y construyen redes sociales, miran al mercado nacional e internacional, base de su migración” (Santana, 1995: 276).

Imbabura, donde están dichos cantones, es una provincia con un mediano desarrollo territorial (Barrera et al., 2000). Esto se explica, entre otros factores, por sus conexiones con Quito y la zona sur de Colombia, así como por el emporio lechero y florícola de Cayambe. Desde los años treinta, la región está atravesada por el ferrocarril del norte y, desde los años sesenta, por la carretera Panamericana, que la conecta con dichos ejes capitalistas. Además, Imbabura es una provincia ecológicamente di-

versa, con varios ecosistemas: páramos, lagunas, valles templados y zonas tropicales hacia la costa. La hoya andina está articulada en torno a la cuenca de los ríos Mira, Ambi y Chota y está rodeada de páramos de altura en los que se encuentran dos reservas ecológicas, donde colindan varias comunidades indígenas.

La producción de la provincia está diversificada en la agricultura, la manufactura textil, el transporte, el comercio, la construcción y el turismo, con lógicas productivas descentralizadas en los diversos cantones: Otavalo es una ciudad-mercado y un centro de atracción turística rodeado de comunidades artesanales y agrícolas, mientras Cotacachi tiene agricultura campesina y varias haciendas de flores y hortalizas, así como manufactura del cuero. Hacia el norte de los dos cantones están Atuntaquí, que ha logrado desarrollar una exitosa industria de confecciones, Urcuquí y Chota, dedicados a la ganadería y la caña de azúcar, Pimampiro, con una clara orientación agrícola, y la capital de la provincia, Ibarra, que se ha constituido en el principal centro comercial y de servicios de la Sierra norte.

Los indígenas están insertos en la agricultura de subsistencia y de producción para el mercado, pero la mayor parte de sus ingresos proviene del trabajo asalariado en las plantaciones de flores, el comercio y la construcción en las ciudades. Desde los años sesenta se produce una diferenciación en el campo y surgen, como se señaló anteriormente, estratos indígenas vinculados a la producción artesanal y a los servicios turísticos, muchos de los cuales residen en la ciudad de Otavalo, y algunos de ellos controlan redes de comercio de textiles y artesanías (Kyle, 2001).

Estos rasgos de modernización tienen que ver, también, con la reforma agraria, pues en Imbabura 16 haciendas fueron objeto de intervención del Estado, mientras otras se parcelaron y modernizaron. A pesar de esta intromisión no se modificó la disparidad en la posesión de la tierra, pues la provincia tiene un alto nivel de desigualdad en la tenencia de la tierra, con un índice Gini del 0,8 (CISMIL, 2008).

Las unidades con más de cien hectáreas ocupan el 40% de las tierras, y las fincas medianas, de entre veinte y cien hectáreas tienen el 38% de la propiedad rural y están ubicadas especialmente en la zona norte de la provincia, cerca de Ibarra; hay una presencia significativa de la pequeña pro-

piedad, de menos de veinte hectáreas, con un 23% de la tierra ubicada especialmente en los dos cantones estudiados (SIISE 4.5, SIAGRO, 2001). En el caso de Cotacachi las pequeñas propiedades alcanzan el 70% del total de unidades productivas agropecuarias (UPAS), mientras que en Otavalo son el 97%; es decir, en estos cantones este tipo de propiedad controla la tercera parte del territorio andino.

En cuanto a su composición social, hay un empresariado conectado con los agronegocios de flores, hortalizas, azúcar y lácteos, así como con la industria del cemento, hoteles de lujo y algunas fábricas textiles, que maneja sus intereses desde Quito; los grandes empresarios casi no participan en la vida social o política local. También hay un significativo grupo de emprendedores medianos organizados en las cámaras de la producción que controlan las fincas dedicadas a la caña y el ganado, y tienen presencia en el comercio, la construcción y los negocios locales; estos residen en Ibarra y tienen cierta incidencia en la vida política e institucional de la provincia.

Por otro lado, se nota una presencia significativa de capas medias vinculadas a la actividad profesional, la educación, las universidades y las dependencias del Estado, en su mayoría asentadas en Ibarra. Es sobre este grupo social, articulado a la malla institucional del Estado y los gobiernos locales, que se asentaron los grupos políticos del centro ideológico que dominaron la vida política de la provincia hasta el surgimiento del movimiento indígena. Hay también un sector de mediana y pequeña producción manufacturera-artesanal y comercial, asentado en el sur de la provincia y con fuerte presencia étnica, que ha liderado, a través de intelectuales y profesionales indígenas, los municipios de Otavalo y Cotacachi.

Finalmente se encuentran los indígenas comuneros, que tienen propiedades de menos de cinco hectáreas, y combinan la agricultura con actividades artesanales y comercio; junto a ellos se encuentra un amplio sector de jornaleros pobres y trabajadores informales indígenas y mestizos que laboran en las plantaciones de la región y en construcción en las ciudades.

La presencia del Estado central es considerable en la provincia, por ser el principal proveedor tanto de servicios de educación, salud y bienestar social, como de la infraestructura de agua, luz y alcantarillado. La administración del gobierno central tiene presencia con 11 ministerios y 14

unidades de diverso tipo, además de la contraloría y la corte superior de justicia; hay más de 11 mil asalariados públicos, que representan cerca del 10% de los empleados y trabajadores de Imbabura. Forman parte de la malla institucional 700 escuelas con una cobertura universal, cien colegios y veinte universidades. También deben contarse cincuenta unidades de salud que atienden a cerca de la mitad de la población (CISMIL, 2008). A nivel de gobiernos seccionales, se tiene el Consejo Provincial, seis municipios y 36 juntas parroquiales.

Hay que señalar que desde 1990 en Ecuador se inició un proceso de descentralización para transferir competencias y recursos a los gobiernos locales. Con este propósito se dictaron las leyes de Modernización (1993), de Descentralización (1997), la Ley del 15% (1997) y la Constitución (1998), a través de las cuales los gobiernos locales debían asumir nuevas funciones. A pesar de que la descentralización tuvo relativo éxito, pues las principales competencias y cerca del 80% de los recursos siguieron en manos del Estado, aquella creó un marco favorable para la iniciativa de actores indígenas que buscaban transformar el poder local¹¹.

En términos sociales, la clase terrateniente, que dominaba el poder local hasta avanzado el siglo XX, no tuvo una elite provincial moderna que le sustituyera y que tuviera un proyecto político y de desarrollo para Imbabura. Dada la diversidad económica, social, étnica y ecológica de la provincia, se nota una falta de conexión entre los diversos territorios, lo cual condiciona la existencia de fuertes elites locales y la disputa –sin solución– de la hegemonía provincial. A esto hay que agregar la diversidad étnica, lo que lleva a conflictos y rivalidades entre las elites mestizas e indígenas.

En términos políticos, la tendencia predominante de Imbabura, hasta inicios de los años noventa, fue de centro izquierda, con la Izquierda Democrática (ID), un ambiguo partido liberal-socialdemócrata, y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE). Desde 1996 surgió el movimiento Pachakutik, que articuló comunidades y elites indígenas. Los representantes de la ID y el PSE han gobernado Ibarra y los cantones de la zona norte,

11 Para una evaluación de la descentralización en Ecuador, ver Fernando Carrión (2007) y Augusto Barrera (2007).

mientras que intelectuales y profesionales de las familias prósperas indígenas, vinculados con Pachakutik, han gobernado los cantones de la zona sur: Otavalo y Cotacachi. Este mapa político diverso se modificó vertiginosamente con la crisis del sistema de partidos y el ascenso de Alianza País, que captó el poder provincial y local desde el año 2007.

Otro rasgo de la provincia es su amplio y denso tejido social, de cerca de 500 organizaciones (Ramón y Torres, 2004), donde predominan las 264 comunas, las juntas de agua y un sinnúmero de organizaciones productivas articuladas en uniones de segundo grado y federaciones rurales (Guerrero y Ospina, 2003). Este tejido surgió, como se verá más adelante, de las luchas por el respeto étnico, por la tierra y, luego, por el desarrollo, y se consolidó con la movilización política en la fase posterior. Mientras tanto, en el sector urbano, hay agrupaciones barriales y artesanales, vivanderas de los mercados, asociaciones de mujeres, grupos juveniles y de estudiantes, sindicatos y gremios profesionales. La mayoría está en la capital de la provincia, donde se encuentran también las cámaras industriales, de comercio y de turismo. Esta presencia de tejido social es la base de los procesos de participación ciudadana que renovaron varios gobiernos locales en los años noventa (Ramón y Torres, 2004).

La base territorial¹²

Como se señaló anteriormente, la tercera parte del territorio andino de los dos cantones está en manos de los pequeños propietarios. Si se examina a los productores según su condición étnica, se encuentra que los indígenas de Cotacachi tienen propiedades de 2,88 ha, en promedio, algo más extensas que las de Otavalo, que giran en torno a 1,7 ha.

Las comunas tienen un tamaño con un promedio de 144 ha en Cotacachi (UNORCAC, 1995) y 345 ha en Otavalo. Hay diferencias entre ellas: se encuentran 35 comunidades chicas, de menos de cincuenta hectáreas; 18 pequeñas, de entre 51 y cien hectáreas; 37 medianas, de

12 Los datos de las secciones dedicadas a territorio, identidad y organización son de la Encuesta de líderes, 2008, excepto aquellos en los que se menciona expresamente la fuente.

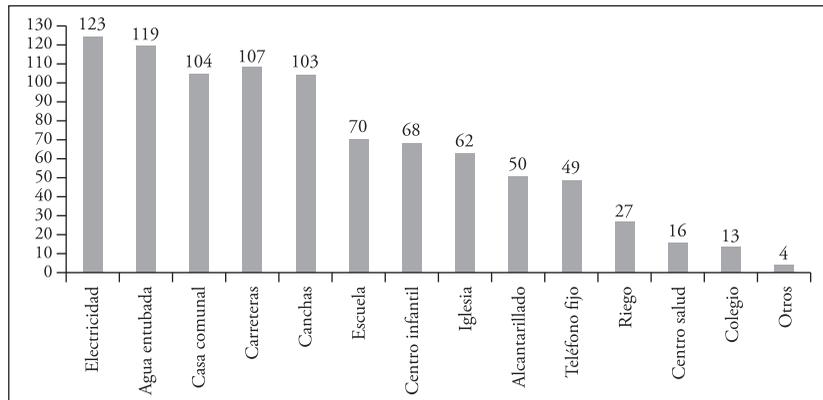
entre 101 y 500 ha; y 19 grandes, de 500 ha o más. Varias comunidades antiguas se fragmentaron y surgieron otras más pequeñas, y en algunos casos, al asentarse en la periferia urbana, se transformaron en comunas-barrios, donde viven indígenas comerciantes, artesanos o empleados de los servicios.

No existe un dato preciso con respecto a tierras comunitarias; del registro realizado, la tercera parte tiene este tipo de propiedad, aunque de tamaño reducido, en forma de páramos, bosques o tierras de cultivo de diversas dimensiones, así como espacios de uso comunal relacionados con canchas, casas comunales y centros educativos (Entrevista a JF, 2009). La propiedad de las tierras está en un régimen privado, con escrituras individuales o familiares, que ha debilitado la capacidad de las comunas para controlar su territorio; sin embargo, estas mantienen la facultad de regular las transacciones de tierras, aceptando o negando a los compradores, lo que les permite mantener la cohesión interna¹³.

También, los comuneros se asocian colectivamente por el agua. En la provincia de Imbabura, funcionan 110 juntas de agua potable o de riego. Apenas el 11% de las 1 054 concesiones está concesionado a comunas, juntas de agua y pequeños campesinos, y el 89% restante a empresas, hacendados y al Estado (AVSE, 2008). Desde los años ochenta, las comunidades demandan acceso a obras y servicios públicos, que son construidos con trabajo comunero y que reciben materiales y equipos de los gobiernos locales. Este rol en la dotación y gestión de temas claves, como infraestructura, agua y servicios, les permite a las comunidades mantener autoridad sobre el territorio y el ordenamiento territorial interno, además de constituir un factor importante para la convocatoria de asambleas y mingas de trabajo colectivo, con la intervención de la mayoría de las familias.

13 Se calcula que un 30% de propiedades no tiene títulos. Mas esta realidad está cambiando con el programa de titulación de tierras del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el Ministerio de Vivienda.

Gráfico N.º 1
Servicios y obras en las comunidades
(Número de comunidades con servicios)



Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

De los datos recogidos, la mayoría de comunas tiene luz, agua entubada, casa comunal y está vinculada con carretera, generalmente empedrada; 70 tienen escuela, 68, centro infantil y 62, iglesia; 50 tienen alcantarillado y 49, teléfono fijo; apenas 27 tienen riego y unas pocas tienen centros de salud y colegios, que por lo general están en los poblados parroquiales o las pequeñas ciudades.

En cuanto a la economía, la agricultura y la crianza de animales, tienen un rol importante en la vida de los indígenas, pues la producción va para el autoconsumo. Sin embargo la producción de la parcela sostiene menos de la mitad de la dieta familiar, y el resto proviene del trabajo fuera de la comunidad (Martínez, 2007). Este fenómeno, presente en la década anterior, se ha acentuado en la primera década del siglo XXI. La mayor parte del ingreso familiar depende del trabajo fuera de las parcelas, en plantaciones florícolas, construcción, comercio, empleo doméstico y otros. Los comuneros trabajan en construcción –en ciudades como Ibarra o Quito– y un porcentaje menor, en haciendas florícolas o el comercio. Son jornaleros, generalmente temporales, que realizan estas actividades combinadas con la agricultura; sin embargo, esta dependencia del mercado laboral lleva a que muchos emigren de sus comunidades.

Debido a la cercanía de los lugares de trabajo, los indígenas regresan, lo que configura una migración predominantemente temporal. En un estudio realizado en Otavalo, en cuatro organizaciones de segundo grado, el 67% de los comuneros era de residentes, el 24% era de temporales y un 7% de migrantes definitivos (AVSF, 2008; Castañeda, 2008). Hay también migración internacional, especialmente en el caso de los indígenas de Otavalo que llevan sus artesanías fuera del país.

Existe un proceso de urbanización local que se manifiesta en la densificación de las comunas, la conformación de anejos o recintos con calles y manzanas, y los cambios en las comunas de la zona periférica de la ciudad (14 de las 85 comunas de Otavalo pertenecen a parroquias urbanas). Se puede advertir que la mayor parte de la población sigue viviendo en las comunas rurales, pero hay un creciente número de indígenas urbanos.

En resumen, los datos recogidos revelan que la tercera parte del territorio de los cantones andinos y la décima parte del agua están en manos indígenas, lo que demuestra que las comunidades tienen un limitado nivel de manejo de los recursos, y que la reforma agraria en Imbabura no modificó sustancialmente la desigual distribución de la tierra. En un principio, los campesinos indígenas presionaron y ocuparon haciendas o utilizaron sus ahorros para comprarlas; luego, la dinámica artesanal y comercial les permitió mantener la propiedad de sus parcelas resistiendo el proceso de concentración de tierras.

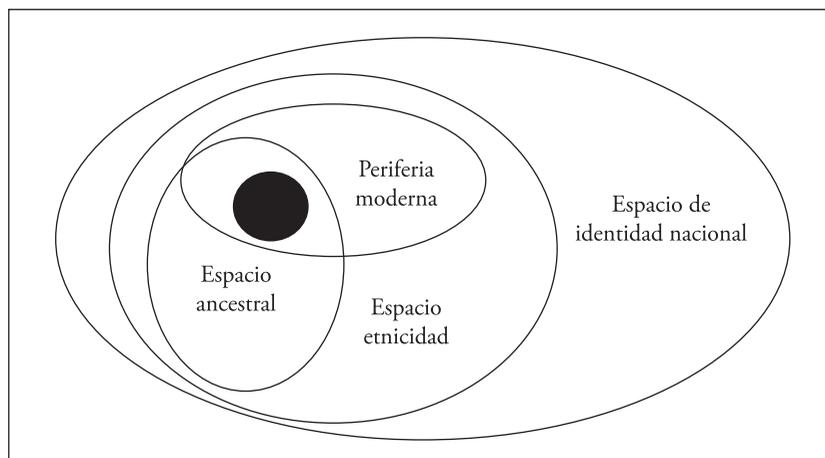
Con el surgimiento de haciendas florícolas y el auge del comercio y la construcción, los indígenas trabajan en las cercanías y regresan a sus comunas, que se convierten en un espacio de reproducción social de sus familias. Todo ello se refuerza con elementos no solo económicos sino también étnicos y políticos, que les permiten defender y controlar parcialmente su territorio.

La restricción de recursos en los territorios indígenas mantiene latentes innumerables tensiones. La dinámica demográfica lleva a una creciente atomización de las propiedades. También se genera presión por compra de tierras y disputas cotidianas, tanto entre familias como con haciendas vecinas. En algunos casos estallan conflictos abiertos, especialmente por agua y páramos, lo que da lugar a manifestaciones y paros contra hacendados, municipios, empresas o gobierno.

Identidad étnica

En Imbabura la población indígena tiene su núcleo en las comunidades rurales y se proyecta a las ciudades, configurando una región que “constituye el teatro de la revitalización étnica desde donde se lanzan iniciativas y construyen redes sociales, miran al mercado nacional e internacional, base de su migración” (Santana, 1995: 276).

Gráfico N.º 2
Región étnica



Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

En este contexto, el 8% de las familias que habitan en la comuna es de mestizos, mientras el 92%, de indígenas, lo que evidencia un alto nivel de homogeneidad étnica en las comunidades, base de una fuerte cohesión identitaria. Este fenómeno se nota más claramente en las comunidades de Otavalo, donde la presencia mestiza no supera el 2%, mientras en Cotacachi hay un 18% de comuneros mestizos (Encuesta de líderes, 2008).

La mayoría habla dos idiomas; el kichwa se utiliza en la familia y en las asambleas, y el castellano predomina en los espacios deportivos, las escuelas, las relaciones entre jóvenes y con el mundo mestizo. En apenas

cinco comunidades se habla predominantemente el castellano. Además, los comuneros participan activamente en celebraciones comunitarias que tienen amplia convocatoria. El *Inti Raymi* se ha convertido en una fiesta de toda la región. En menor medida, se celebran otras fiestas de origen agrario o rituales de difuntos, y del culto católico (Semana Santa, celebraciones de vírgenes y santos, y otras).

La idea de la reconstitución cultural, promovida como una política consciente del movimiento indígena, lleva a que varias de estas festividades se entrelacen con la gestión de los cabildos, organizaciones y municipios. Las celebraciones colectivas son promovidas por el comité de fiestas y se vinculan con el fútbol, la orquesta, la elección de reinas o los premios. En Otavalo es conocido el campeonato mundial de fútbol indígena, que se celebra con el *Pawcar Raymi*, donde se reúnen equipos de migrantes que regresan a su tierra desde múltiples puntos del planeta¹⁴. Los indígenas evangélicos también han dado su propio toque a las fiestas, eliminando el licor y los rituales ancestrales.

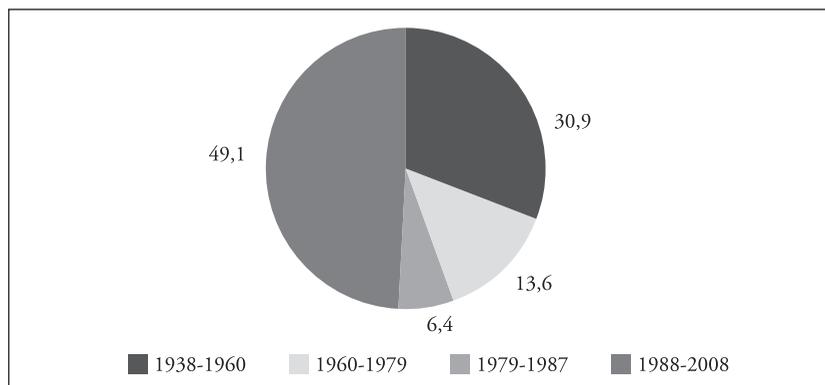
Es decir, en esta región se nota una fuerte identidad étnica sustentada en la organización comunera, el idioma, las celebraciones colectivas y una geografía que tiene rasgos sagrados, identidad que se adapta al mundo globalizado, en particular debido a que Otavalo es un mercado turístico y artesanal importante, base de redes comerciales que han transformado y modernizado su cultura.

Organización comunal

Las comunas de la región configuran una trama organizativa importante de raíz étnica. Hay que señalar que muchas se formaron a partir de la Ley de Comunas de 1937, y hasta los años sesenta, bajo las políticas indigenistas y de la Misión Andina; un grupo menor, en el período de la reforma agraria; pocas, en el lapso del desarrollo rural; y la mitad se han conformado en los últimos veinte años, durante el período democrático.

¹⁴ Para una interesante investigación sobre este tema, ver Ordóñez (2008).

Gráfico N.º 3
Período de legalización de comunas de Otavalo y Cotacachi (1939-2008)
(% de comunas)



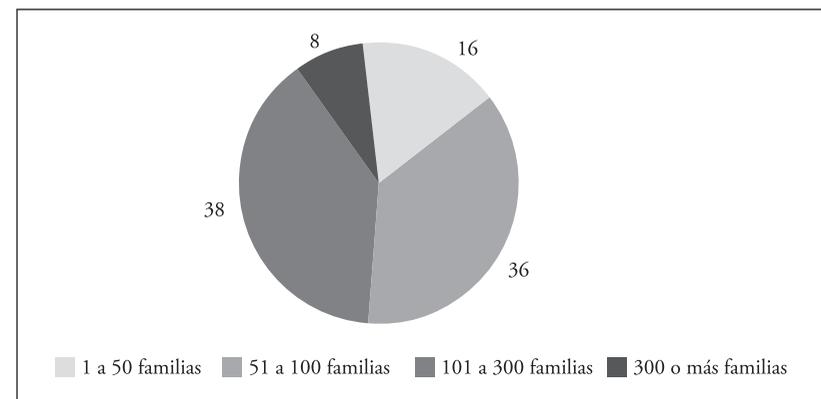
Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

Este ciclo revela que en Imbabura la mayoría de comunas no se ha formado tanto por la lucha por la tierra, cuanto por la necesidad pragmática de gestionar servicios y programas de desarrollo, necesidad presente desde el ochenta, debido a que la comuna responde mejor que las asociaciones o cooperativas a la trama societal, familiar y territorial del mundo indígena (Santana, 1995; Sánchez, 2007).

Además los indígenas aprecian la obtención de la personería jurídica porque otorga a las comunas un “carnet de identidad”¹⁵ para actuar tanto al interior del mundo indígena como en la red institucional. También, el apego por lo normativo se destaca en el hecho de que todas las comunas tienen estatutos y el 70% ha avanzado en la formulación y aprobación de sus reglamentos internos.

15 Ver “Carnet de identidad”, en PNUD (2007: 389).

Gráfico N.º 4
Distribución del número de familias en las comunidades de Otavalo y Cotacachi (2008) (% de comunas)



Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

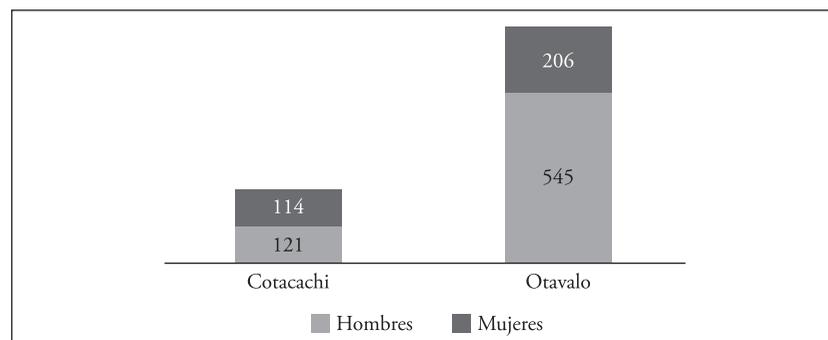
Por el número de miembros, el 16% es de comunidades chicas, el 36% de pequeñas, 38% de medianas y 8% de grandes. Se estima que en Cotacachi las comunas tienen un promedio de setenta familias, con una extensión aproximada de 150 ha, mientras las de Otavalo tienen 160 familias y una extensión promedio de 345 ha¹⁶, siendo este cantón más densamente poblado.

La estructura de la organización está sustentada en la asamblea, como principal autoridad, que nombra a los directivos que conforman los cabildos dirigentes¹⁷. Los cargos son ocupados por un apreciable número de personas que cumplen tareas organizativas así como técnicas, cuando existen proyectos de agua, crédito o producción. Hay cerca de mil dirigentes que ocupan cargos, lo que implica que los adultos deben alternarse y dedicar parte de su tiempo a la actividad comunal.

16 Los datos de extensión territorial han sido verificados con un estudio de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSE, 2008).

17 En este estudio no se hizo un examen de los procesos internos de toma de decisiones; sin embargo, se tienen evidencias de una cierta personalización del cabildo en el presidente del mismo y cierta distancia de los directivos respecto a la asamblea, aparte del fraccionamiento de varias comunas (Diario de campo, 2008-2009; Entrevista a JF, 2009).

Gráfico N.º 5
Mujeres y hombres en cargos directivos en los cabildos de Otavalo y Cotacachi (2008)
(Número de cargos)



Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

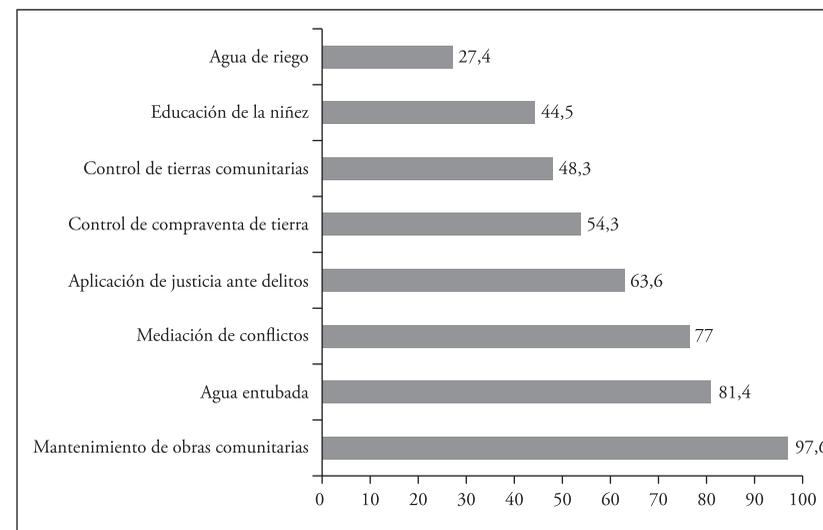
El liderazgo de las comunas se ha modificado: se aprecia una significativa participación de las mujeres en los cabildos, pues ocupan 320 de un total de 986 cargos directivos, cerca de la tercera parte, mientras los hombres 666, con las dos terceras partes. Resalta el caso de las comunas de Cotacachi, donde hay casi tantas mujeres como hombres en puestos directivos. Hay que señalar, además, que ellas ocupan cargos de liderazgo en otras organizaciones: productivas, de salud, educativas y de crédito, aparte de las agrupaciones propias de mujeres.

De los datos de la encuesta también resalta algo ya conocido para quienes trabajan con organizaciones indígenas, y es que las jóvenes asumen cargos de responsabilidad debido a que, por su condición de “estudiadas”, manejan los códigos de la sociedad mestiza, la complejidad de la gestión organizativa y la creciente racionalidad técnica de los proyectos. En el caso de las comunidades evangélicas, los pastores juegan un papel clave, al desempeñar, en muchos casos, la presidencia de las comunas. Por otra parte, es notoria la influencia de redes familiares en las dirigencias de las organizaciones indígenas, que generalmente están conformadas por familias con poder económico (Ordóñez, 2008)¹⁸.

18 También hay gobernadores o alcaldes indígenas, rezadores y capitanes, pero son cargos cívico-religiosos que van desapareciendo (Diario de campo, 2008-2009).

Se aprecia la existencia de liderazgos fuertes a nivel indígena, tal como se evidencia en el caso de alcaldes que han sido reelectos por varias ocasiones. A pesar de ello, las pautas de alternatividad y la relación entre procesos representativos, comunales y participativos no permiten que los líderes se perennicen en los cargos.

Gráfico N.º 6
Competencias de las comunidades de Otavalo y Cotacachi (2008) –respuesta múltiple– (% de respuestas afirmativas)



Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

Tal como se revela en el gráfico anterior, las comunidades practican competencias orientadas a la construcción y el mantenimiento de infraestructura, la gestión del agua, la seguridad –como respuesta a la delincuencia–, la mediación de conflictos internos, el control de compraventa de tierras, la situación educativa de los jardines y las escuelas, y el manejo y control de tierras comunitarias. Otra función clave tiene que ver con la representación ante agentes externos, básicamente el municipio y consejo provincial, y, en menor medida, la junta parroquial y ONG (organizaciones no gubernamentales).

Es decir, las comunidades juegan un rol en el ordenamiento del territorio, el manejo de recursos, la representación social, la administración de justicia, la gestión de servicios para las familias y la mediación con agentes externos. Algunas de estas competencias varían según las capacidades organizativas, el estilo de los dirigentes, el carácter rural o suburbano de las comunas y la presencia de organizaciones de desarrollo en su interior.

Se debe señalar que la mayoría de las comunas formó organizaciones de segundo grado (OSG¹⁹), a escala parroquial o cantonal, que se fundaron en la lucha por la tierra o en la “gestión” para el desarrollo a partir de los años setenta, con lo que adquirieron experiencia técnica y política a nivel zonal, en un espacio mayor al de la comuna²⁰. De los estudios realizados a inicios de la década, en Ecuador se advierte un debilitamiento de las OSG debido a varios factores, como la presencia de las juntas parroquiales, que se convierten en las principales mediadoras de la obra pública y varios programas sociales²¹.

Pueden existir tensiones entre las OSG, especializadas en desarrollo, y las federaciones provinciales, con roles de representación y movilización políticos, eslabones del movimiento indígena nacional²². Con ocasión de la formación del Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CODENPE) se promovió la coordinación de los pueblos y nacionalidades; de allí en la zona se originó, a nivel del pueblo Otavalo, una coordinación que está en un lento proceso de organización, atendiendo especialmente la identidad cultural de sus miembros.

19 Ver lista de OSG (organizaciones de segundo grado) en Glosario.

20 No hay un estudio actualizado sobre las uniones de Imbabura, pero se puede advertir que hay pocas OSG que funcionan, tienen proyectos de desarrollo o al menos cuentan con una oficina. Se tuvo dificultades para trabajar con líderes de las uniones y en muchos casos fueron los presidentes de las juntas quienes facilitaron la información y contactos con los dirigentes comuneros de base. Sobre este tema, ver Martínez (2006).

21 Las juntas parroquiales tienen presupuesto directo por transferencias del Estado y recursos por intermediación de proyectos. En González Suárez el presupuesto era de 170 mil dólares en 2008. También se identificó un creciente papel político y en intermediación de programas por parte de los tenientes políticos, cargos que, por ley, ya habían sido eliminados en la década anterior, pero que el actual gobierno ha recuperado (Entrevista a RC, 2009).

22 Durante la ejecución del estudio, la FICI (Federación Indígena de Imbabura) y la UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi) realizaban reuniones, promovían mítines electorales y eran el espacio de negociación para las elecciones primarias en los dos cantones.

Excepto en casos como Cotacachi, se nota una pérdida de cohesión organizativa y política del movimiento en una escala parroquial, cantonal o provincial. No se logra una agenda que articule las demandas, hay escasas respuestas de parte de las organizaciones de segundo y tercer grado a necesidades de desarrollo, y tampoco quedan claras sus funciones. Incluso, no se logra articular una propuesta política que permita incidir en los gobiernos locales o provinciales²³.

Participación

Al interior de las comunas hay un número importante de organizaciones sociales (440), lo que indica la configuración de un escenario organizativo plural²⁴. La formación de grupos de interés se debe a la necesidad de responder a nuevas necesidades (crédito, producción, educación, autoestima, deporte). Esto, a su vez, multiplica los espacios de interacción local y de liderazgo. Aquellas 112 organizaciones tienen personería jurídica, lo que les da mayor institucionalidad; mientras 328 son de hecho y su vida depende del interés de los socios o de la duración de los proyectos²⁵. Entre ellas se forman redes cantonales o regionales con apoyo de ONG, municipios o iglesias.

La relación entre las comunas y las agrupaciones sociales es variada. En muchos casos, el cabildo promueve la existencia de los grupos y hay una vida organizativa descentralizada de la actividad de los comuneros, con una coordinación interna; y en otros hay tensiones entre las comunas y las nuevas organizaciones. A menudo estos grupos tienen relaciones con actores externos que les convierten en redes de distribución de recursos, lo cual puede provocar fragmentación interna.

Un caso especial, por su poder en el manejo de un recurso vital, son las juntas de agua. Estas se han fortalecido por la gestión de los sistemas

23 Taller de la FICI sobre autogobierno 2008. También ver opiniones en torno al papel de las uniones y federaciones en Entrevistas a CL, 2009; GM, 2009.

24 Sobre pluralismo organizativo e institucionalidad locales en el Perú, ver Diez (2007) y Remy (2004).

25 Datos extraídos de la Encuesta de líderes, 2008.

hídricos para riego o consumo y por la necesidad de conservar las fuentes y las lagunas. Responden a una necesidad endógena de las comunidades, pero son objeto de atención creciente de programas ambientales del Estado y las organizaciones de desarrollo. También se dan casos en que las juntas tienen mayor convocatoria que las comunas y el cabildo termina cumpliendo un papel secundario y formal. Hay procesos de lucha por el agua que han originado coordinaciones a nivel regional que en algunos casos agrupan a más de cien comunidades.

Otra situación que atraviesa la dinámica de las comunas es la existencia de formas menores de organización en su interior (anejos o barrios, con sus propias directivas). Esto se produce debido a la densidad de la población o a la consolidación de servicios e infraestructura en una zona específica al interior de las comunidades. Un 30% de las comunas ha comenzado a sufrir este fenómeno (Encuesta de líderes, 2008).

Tabla N.º 2
Participación de comuneros en asambleas y mingas
Otavalo y Cotacachi (2008)

	Familias comuneros (promedio)	Asambleas		Mingas	
		Frecuencia anual	Participación comuneros (promedio)	Frecuencia anual	Participación comuneros (promedio)
Cotacachi	103	5	79	10	74
Otavalo	160	8	107	12	94
Total	132	6	90	10	84

Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

La participación de comuneros en asambleas y mingas es significativa. En la tabla anterior se destaca que las asambleas se realizan en un promedio de seis por año, es decir, una bimensual, con una participación promedio de noventa de las 132 familias comuneras, o sea el 68% del total. Las mingas bordean las diez en el año, en las cuales participan 84 de las 132 familias comuneras, un 64% de los socios. La minga es más frecuente cuando hay la necesidad emergente de construir obras, empedrar una vía

o abrir un canal de agua, pues buena parte de la infraestructura y los servicios son provistos por las comunas, en conjunto con los municipios.

El control de la asistencia es riguroso y en caso de ausencia los comuneros deben pagar una multa en dinero o jornadas de trabajo, para lo cual cuentan con el sistema de “rayas” (registro heredado de la hacienda, ahora en manos del cabildo). Los migrantes al extranjero pagan multas, dado que se considera que los servicios que provee la comuna son en beneficio de todos, incluso de los ausentes. Si bien las relaciones de reciprocidad e intercambio propias de la cultura han decaído, la minga mantiene rasgos de trabajo colectivo y amplia convocatoria.

Tabla N.º 3
Motivos de movilización colectiva de las comunas
Otavalo y Cotacachi (2008)

Motivos	Otavalo	Cotacachi	Total
Movilización por agua	42	1	43
Impuestos	2		2
Incumplimientos malos gobiernos	4	1	5
Apoyo político a candidatos o Gobierno		2	2
Constituyente		8	8
Leyes o políticas nacionales	65	13	78
Otras	10	20	30
Total	123	45	168

Fuente: Encuesta de líderes, 2008
Elaboración: Autor

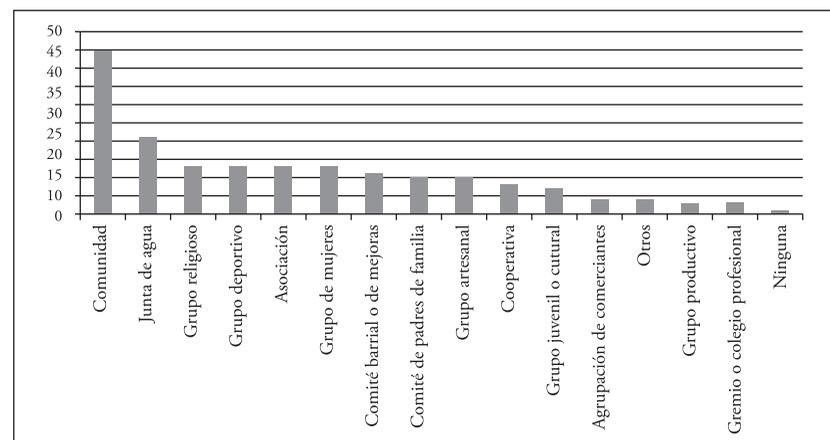
En cuanto a las movilizaciones, otra expresión de la participación, la mayor parte es por motivos políticos, pues buscan influir en debates nacionales sobre leyes, o deposición de gobiernos; si se suman estas acciones se encuentra que 93 de 168 acciones tienen que ver con esta temática, lo que expresa los niveles de conflicto entre los indígenas y los gobiernos neoliberales, tal como la expulsión de la petrolera OXY y el rechazo al Tratado de Libre Comercio. En la fase de transición movilizó a las organizaciones el debate constitucional y el debate de leyes en el parlamento (agua, minería y soberanía alimentaria). En cambio, las acciones sobre recursos hídricos son 43 de 168 movilizaciones, acciones que confirman que el tema del

agua es uno de los principales ejes de movilización regional. En términos porcentuales, las de carácter político pasan del 50% y por agua del 25%, lo que habla de comunidades de base con un alto nivel de politización y movilización, particularmente en el cantón Otavalo.

Opinión de la población sobre organización y participación

A fin de complementar la información de los líderes, se tomó una encuesta²⁶ a la población, con una muestra de 1 086 personas, que desagrega por etnia, edad, sexo, ubicación urbana y rural, nivel de instrucción y estrato social de los dos cantones, sobre los temas de membresía en organizaciones, la participación en actividades (mingas, asambleas, movilizaciones), así como respecto a la apreciación sobre la participación. Sus resultados revelan una fuerte convergencia entre la opinión de los líderes y de la población en general.

Gráfico N.º 7
Porcentaje y tipo de organizaciones en las que participan los indígenas
Otavalo y Cotacachi (2009) –respuesta múltiple–



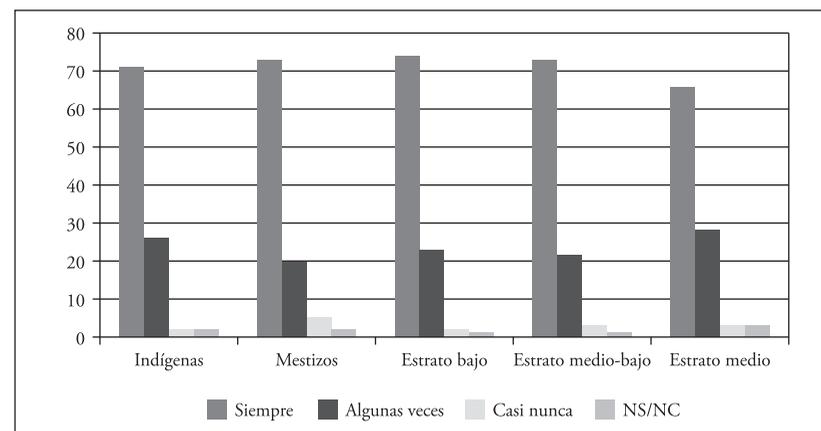
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

26 Se trata de la Encuesta ciudadanía y derechos, 2009. Ver datos sobre la misma en Notas metodológicas.

En la tabla anterior se identifica el tipo de organización a la que pertenecen los encuestados. La comunidad, en primer lugar, y las juntas de agua, en segundo, son las agrupaciones más numerosas. A continuación están los grupos religiosos y deportivos, las asociaciones y los grupos de mujeres. En menor escala, se encuentran los comités barriales, los comités de padres de familia y los grupos artesanales. Luego se encuentran las cooperativas, los grupos juveniles y culturales y las agrupaciones de comerciantes. La comunidad tiene una mayor presencia en la zona, formada en su mayor parte por indígenas, habitantes rurales y personas de estratos pobres.

En general se advierte un fuerte y variado nivel de organización, lo cual convalida los hallazgos de la Encuesta de líderes, donde se encontró un escenario plural en los dos cantones. Es significativo que en Otavalo la organización comunal es más numerosa que en Cotacachi, mientras que las organizaciones de mujeres son más fuertes en Cotacachi, debido a que han recibido impulso por parte de la Asamblea de la Unidad Cantonal y del Municipio.

Gráfico N.º 8
Participación de pobladores en reuniones. Frecuencia según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

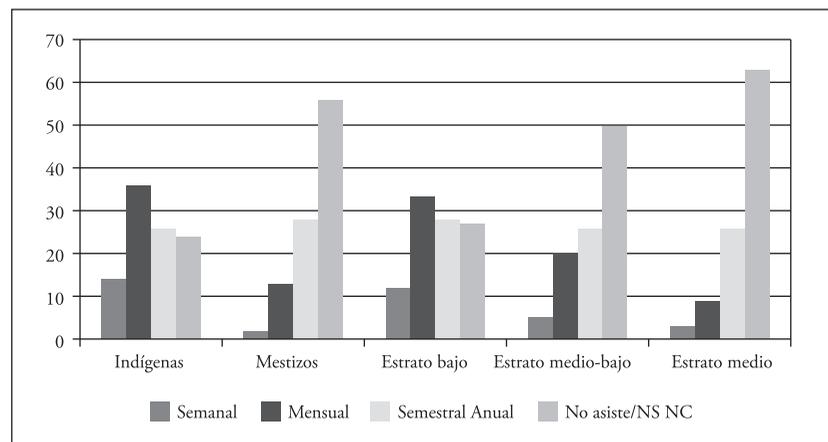


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

También se confirma lo encontrado anteriormente en cuanto a la participación en asambleas y mingas. Entre las personas encuestadas, los indígenas siempre participan en un 70% en las asambleas, y algunas veces con un 27%, mientras los mestizos lo hacen siempre en un 73% y a veces en un 20%. Si se mira por estrato social, no hay mayores diferencias.

Gráfico N.º 9

Participación de pobladores en mingas. Frecuencia según etnia y estrato social Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

En cambio, en el caso de las mingas es notoria la diferencia étnica y de clase, pues la asistencia de los indígenas y las capas bajas es mucho mayor que la de los mestizos y las capas medias. El 50% de los indígenas asiste a las mingas semanal o mensualmente, mientras que el 30% lo hace semestral o anualmente. Apenas el 15% de los mestizos asiste semanal o mensualmente y el 38% asiste semestral o anualmente: en este grupo la mayoría no participa o no sabe ni conoce. Igualmente, esa diferencia se nota entre estratos sociales, pues los grupos de clase baja son asiduos en las mingas, mientras los de capas medias participan de vez en cuando o no lo hacen. Estos datos confirman que los indígenas y de estrato bajo son el núcleo de la participación local, y que las asambleas

comunitarias y las mingas son la base de dinamización de la participación colectiva.

Tabla N.º 4
Solicitudes realizadas por la población a las instituciones públicas según etnia y estrato social Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

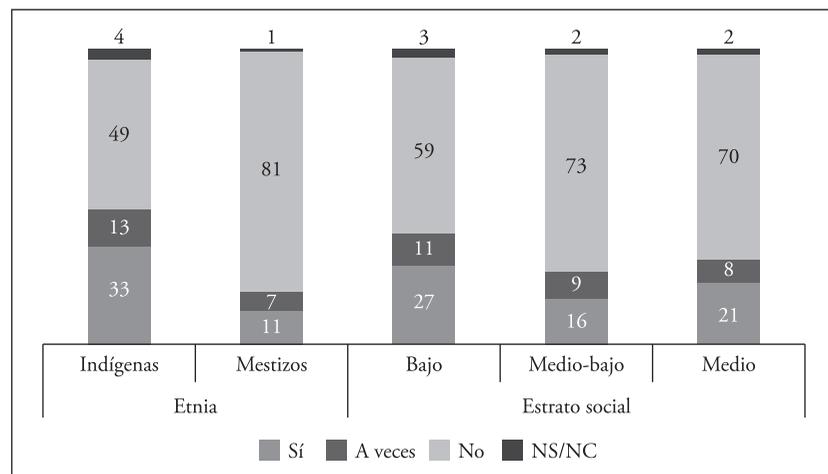
		Etnia		Estrato social		
		Indígenas	Mestizos	Bajo	Medio-bajo	Medio
Solicitudes ante instituciones públicas	Municipio	49	41	45	45	45
	C. Provincial	18	13	15	18	12
	Direcciones	6	3	5	4	5
	J. Parroquial	14	6	14	6	7
	Ministerios	4	3	3	3	5
	Mies bono	10	3	9	5	2
	Ninguna	17	31	21	25	29
NS / NC	22	20	23	18	19	

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Se indagó sobre las solicitudes que realiza la población a los gobiernos locales o el Estado, a fin de ubicar la intensidad o frecuencia de relaciones que se establecen con la autoridad. Cerca de la mitad de los indígenas conoce de solicitudes presentadas a los municipios (49%), quedando por detrás los consejos provinciales (18%), y el resto a juntas parroquiales y direcciones desconcentradas del Estado central. Hay varios elementos significativos en este cuadro: el primero es la fuerte relación que tiene la población indígena con las dependencias públicas, lo cual implica un Estado presente en su vida diaria; en cuanto al destinatario, son los gobiernos locales los receptores de la mayor parte de solicitudes, aunque las solicitudes al Estado central parecen incrementarse recientemente, con el gobierno de Rafael Correa. En tercer lugar resalta el hecho de que los grupos indígenas participan de esa relación y tienen mayores solicitudes, reclamos o propuestas que los mestizos. Esto se confirma en términos de estrato social, pues los que provienen del sector bajo tienen un número y porcen-

taje de solicitudes significativo, al menos tantos como los de los estratos medios²⁷. Si se mira las solicitudes de las comunas²⁸, su orientación está dirigida a la gestión de demandas sobre infraestructura y servicios básicos (luz, agua, alcantarillado), e infraestructura comunal (canchas, coliseos, estadios deportivos).

Gráfico N.º 10
Frecuencia de participación en manifestaciones según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Un aspecto clave de la participación indígena ha sido la intervención en acciones colectivas. Al preguntar si han intervenido en acciones colectivas, los indígenas participan en un 33% y los mestizos apenas en un 11%; la respuesta “a veces” obtiene 13% en el primer grupo y 7% en el segundo, todo lo cual demuestra el compromiso de los indígenas con la presencia pública en movilizaciones. Esta diferencia se nota también cuando se

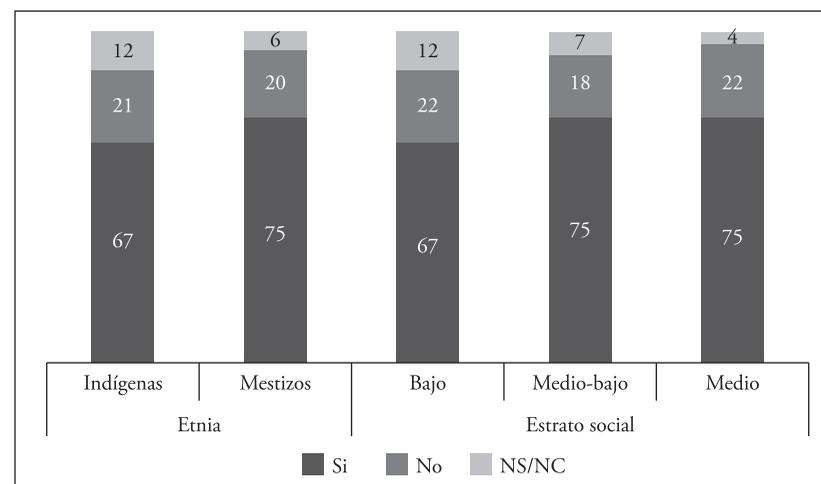
27 Esta respuesta es superior a la obtenida por el Barómetro de las Américas (Seligson y otros, 2008) debido a que su pregunta está orientada a las solicitudes de las personas, mientras que la pregunta de nuestra encuesta indaga sobre las solicitudes de grupo. Hay que señalar que en Ecuador los individuos intervienen menos que los colectivos ante las entidades públicas.

28 Se refiere a los hallazgos de Encuesta a Líderes, 2008.

examina por estratos sociales: el grupo bajo participa en un 27%, el medio-bajo en un 16% y el medio en un 21%.

Hay que recordar que cuando se preguntó a los líderes, tal como se mencionó en una tabla anterior, la mitad de las movilizaciones tuvo que ver con temas políticos que han formado parte de la agenda indígena en los últimos años: demandas nacionalistas ante empresas transnacionales y libre comercio y propuestas constitucionales y legales. Esto revela que el núcleo kichwa del norte, especialmente de los sectores más pobres, interviene activamente en la política nacional. También son importantes las movilizaciones regionales por agua, pues durante la última década la defensa de los recursos naturales fue asunto de primer orden en la agenda indígena. Hablamos, entonces, de comunidades con un alto nivel de politización, directamente involucradas en temas relevantes de carácter nacional y regional.

Gráfico N.º 11
Percepción de mejora en respeto interétnico según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Por otra parte, se consultó a las personas si consideraban que los niveles de respeto entre los grupos étnicos habían mejorado. Como se ve en el

gráfico, tanto indígenas como mestizos, y más de los dos tercios de encuestados de los tres estratos sociales piensan que las relaciones han mejorado. Sin embargo, hay ciertas diferencias, pues los indígenas son menos optimistas que los mestizos: un 67% considera que ha mejorado, mientras los mestizos lo consideran en un mayor grado, con un 75%. Igualmente, la población del estrato social bajo coincide con el grupo indígena, en un 67%, mientras los grupos medios coinciden con los mestizos, en un 75%.

Luego de examinar las respuestas sobre participación, particularmente en términos de intervención en organizaciones, asistencia a asambleas y mingas, demandas y solicitudes ante instituciones, y asistencia a acciones colectivas, se revela un alto grado de intervención de la población, al tiempo que una cultura colectiva, de base comunitaria, que sustenta una influencia significativa en las decisiones públicas. A esto se suman opiniones que convalidan las prácticas de participación, lo que confirma que estamos hablando de una población altamente organizada, con una cultura participativa que proviene de la vida comunal, todo lo cual configura una base para el desarrollo de una ciudadanía activa y robusta en esta región.

Si se analiza las semejanzas y diferencias entre prácticas y valores de indígenas y mestizos, estratos sociales y grupos que provienen tanto del sector urbano como del sector rural, las respuestas muestran que la participación es más alta en los indígenas y el sector rural, con toda la diversidad de situaciones que se sintetiza en un alto nivel de asociación, participación y cultura democrática. En general se puede afirmar que este nivel da cuenta de una cultura política que combina las formas individuales y colectivas de actuación, cuestión que, a su vez, refleja una distancia de la versión liberal, que considera una ciudadanía que responda a los patrones individuales de comportamiento político.

En el caso de los mestizos y del sector urbano, los niveles de participación son elevados, pero menores a los de los indígenas y de las zonas rurales. Las personas que afirman tener poca o muy poca participación son preferentemente mestizos y del área urbana. A pesar de ello, se puede señalar que la población de la región, de los dos grupos étnicos y de los dos cantones comparte prácticas y niveles de participación significativos y una cultura democrática.

Conclusiones

Para finalizar este capítulo, se puede afirmar que la comuna conserva cierto rol en el ordenamiento territorial, que se manifiesta en la movilización de fuerza de trabajo, la mediación de conflictos, la gestión de infraestructura y la regulación de transacciones de tierras, mientras las familias administran sus pequeñas propiedades y producen para el autoconsumo. Sobre esta base, la zona comunera de Otavalo y Cotacachi provee de mano de obra barata a los ejes capitalistas, pues la producción de alimentos contribuye a abaratar la canasta familiar y, además, las comunas aseguran la salud y educación de los niños y los servicios básicos para la familia.

Las comunidades enfrentan una restricción creciente de su control de los recursos naturales como tierra y agua, que son disputados por empresas, haciendas y municipios. Esto afecta al ejercicio de los derechos territoriales, pues, según la Constitución y las leyes, se debe garantizar a los indígenas la propiedad de las tierras comunitarias, sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural, y, como pueblos, no deben ser desplazados de sus tierras, manteniendo y administrando su patrimonio.

Esta restricción en el control de los recursos se acentuó con los gobiernos neoliberales de las últimas dos décadas, cuyas políticas tendieron a favorecer a los agronegocios, limitando el apoyo técnico y financiero al campesino, lo cual aumentó la pobreza en las zonas rurales. La movilización indígena permitió defender de alguna manera la tierra, al vincularla con el discurso étnico de la defensa del territorio, pero no tuvo la capacidad de modificar las condiciones estructurales.

Las comunidades están inmersas en un proceso de transformación como resultado de la urbanización y la migración, lo que provoca que ciertos anejos sean subsumidos por la dinámica urbana. Muchos indígenas se han trasladado a vivir en las cabeceras parroquiales y cantonales y en las ciudades. Este proceso migratorio no es lineal: el mediano desarrollo capitalista de la región, paradójicamente, ha traído como correlato que muchos comuneros resuelvan sus problemas de la vida cotidiana en las comunidades, pues allí viven, tienen su familia, educan a sus hijos, producen alimentos, mantienen sus lazos familiares y de vecindad, y generan las celebraciones colectivas. La comuna jugó un rol importante en la

reproducción social, al definir a las familias ante las restricciones de vida que imponen las políticas neoliberales, toda vez que esta fue y sigue siendo un círculo de protección social, lo que se manifiesta en la provisión de servicios y obras básicas para la población.

La comuna tiene un papel clave en la cohesión étnica, que se expresa en el idioma, las fiestas, los sentidos de pertenencia y el orgullo de ser indígena *otavalo* o *kichwa*. La afirmación de su identidad tiene como base las prácticas culturales al interior de las comunas, sobre las cuales se han desarrollado las luchas cotidianas contra la discriminación. Esta identidad colectiva, que se retroalimenta de la vida comunera, también está atravesada por las prácticas familiares o individuales, que se desarrollan en el mercado, el trabajo, el consumo, y la experiencia urbana y de migración. La afirmación de la identidad ha traído, tanto en Cotacachi como en Otavalo, un mayor nivel de respeto entre indígenas y mestizos, resultante, en buena medida, de la experiencia de los indígenas en el trabajo, el mercado, la vida en sus organizaciones y en luchas indígenas que han modificado las relaciones preexistentes.

En los planos organizativo y político, las comunidades ejercen un conjunto de prácticas de autoridad, manteniendo ciertas estructuras y normas colectivas, con liderazgo social (que incluye a jóvenes y mujeres), con participación de las familias en asambleas y mingas, y con la aplicación de varias competencias en los ámbitos de los derechos colectivos: justicia, ordenamiento territorial, control de recursos y seguridad. Las comunas están articuladas a organizaciones a escala local, regional y nacional.

Se observa un apreciable nivel de participación: los índices más altos se ubican en la población indígena, el sector rural y los estratos sociales bajos, lo que muestra una imbricación entre grupo étnico, ruralidad y clase social. En estos estratos se encuentran los comuneros, que constituyen el eje organizativo de la población rural. Las comunas fueron, desde su constitución —y lo siguen siendo actualmente—, un espacio de resistencia de los grupos indígenas subalternos de campesinos, jornaleros y artesanos, en su doble condición, clasista y étnica, ante el capital y el Estado.

Si bien las comunas constituyen el eje de un tejido social significativo, hay un proceso de descentramiento interno y externo que se expresa en la presencia de organizaciones sociales en su interior, y múltiples institucio-

nes en su entorno, con las que mantiene relaciones en términos de participación política y gestión de recursos. Llama la atención la fuerza de las juntas de agua y su papel clave en la gestión y disputa de los recursos. Se puede afirmar que, al menos en los últimos ocho años, los procesos más activos de movilización regional han estado liderados por las agrupaciones que manejan recursos hídricos, dinámica a la que deben adaptarse las comunas, si no quieren verse desplazadas como el corazón de la organización del campo.

En el ámbito externo, es notorio el mejoramiento de la gestión de los alcaldes “alternativos”, en medio de un auge de descentralización que tuvo el país en las últimas dos décadas; esto ha incidido en la penetración de los municipios en las comunidades. Paradójicamente, se trata de gobiernos locales con rasgos mestizos y urbanos, liderados por alcaldes indígenas, que han ganado influencia en las comunidades²⁹. También las juntas parroquiales empiezan a ocupar un lugar importante, y se perfilan como sustitutas de las uniones de segundo grado. Si bien desde 1990 el Estado central estuvo “de retirada” en el campo, no por ello se ausentó de algunos temas (como el de la educación: hay una escuela por comunidad); en la actual coyuntura, con un proyecto neodesarrollista de reforzamiento del Estado central, es notorio el impacto de los programas sociales del Estado³⁰.

Este pluralismo organizativo e institucional modifica el viejo triángulo gamonal que fuera la base del poder local, y llena el vacío dejado por la hacienda y el Estado a veinte años del levantamiento indígena. Sin embargo, y a pesar de que las comunas jugaron un rol significativo y que los indígenas se tomaron los gobiernos locales, el aparato institucional del Estado, tanto a nivel descentralizado como desconcentrado, aún marca y divide los territorios indígenas, y junto a las escuelas y municipios, que

29 Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, y Mario Conejo, de Otavalo, ambos líderes indígenas urbanos, tuvieron tensiones con las organizaciones comuneras, y lograron incidir con mayor o menor éxito, sin pedir permiso a las organizaciones de segundo grado o a las federaciones. Estas tensiones se expresaron también en el plano electoral, como se verá en el capítulo sobre participación política.

30 El día viernes 12 de septiembre se realizó la Feria Socio País en el parque de Cotacachi, donde los programas del Gobierno difundían su información en 15 stands (Diario de campo, 2008-2009).

fueron la única presencia en estos últimos veinte años, el Estado reaparece con fuerza a través de las juntas parroquiales, las direcciones ministeriales y los programas de lucha contra la pobreza.

Es decir, la comuna es una instancia que se transforma. No es más la comuna campesina-indígena que miraron los agraristas de los ochenta, su base social y el entorno económico y territorial sufrieron modificaciones, pero sigue cumpliendo su papel en cuanto a la protección de las familias, la promoción de valores comunitarios y la cohesión étnica. También se afirmó su rol como estructura de movilización del movimiento indígena e instancia de mediación con los actores externos.

Las comunas son importantes pero no suficientes para interpelar al poder económico y político. Si bien ejercen autoridad en el territorio, tienen identidad y resisten a la presencia de la gran empresa y a las políticas neoliberales, requieren de otras articulaciones y sinergias a nivel local y regional para modificar las restricciones impuestas sobre su territorio y sus condiciones de vida por las políticas estatales, así como por los regímenes normativos e institucionales de agua, ambiente o tierras. La reconstitución de los pueblos, impulsada por varias instancias del movimiento indígena, no logró resultados en el plano de la autonomía indígena, aunque sí ha reforzado los procesos de movilización y participación política.

La población que se movilizó en el levantamiento de 1990 y que planteó la plataforma de plurinacionalidad y territorio no es la misma de comienzos del siglo XXI. En poco más de una década se han dado cambios importantes debido a la restricción en el control de los recursos, la migración y la urbanización, que son factores que desterritorializan a la población indígena (Toledo, 2005). Pero también cuenta la postura del movimiento, centrada más en la reivindicación de derechos culturales y menos en los temas de autogobierno. Es más, los indígenas, especialmente sus líderes e intelectuales, han tenido una clara estrategia de intervención en los municipios, y no tanto en la defensa de sus formas propias de autoridad. Fueron los indígenas, como resultado de las dinámicas demográficas, organizativas y étnicas, los que tomaron la iniciativa de captar los gobiernos locales³¹.

31 Ver Ortiz (2007c).

Se trata de una decisión pragmática que toma en cuenta que los municipios “alternativos” aparecen como una institución con mayor capacidad y eficiencia para responder a las nuevas dinámicas territoriales (en particular la presencia indígena en las ciudades), la ejecución de programas de desarrollo que articulen la dinámica rural y urbana, y el desempeño de los indígenas en espacios públicos pluriétnicos, donde deben convivir con una importante población mestiza. En estas condiciones, es difícil pensar en un gobierno indígena separado del gobierno mestizo.

Por otra parte, si bien las comunas y líderes indígenas de Imbabura han tenido un papel clave en el desarrollo del movimiento indígena³², el debilitamiento organizativo y político de las uniones y federaciones impide una estrategia consistente en el plano regional. Se trata de un territorio complejo, con una realidad pluriétnica, con presencia indígena discontinua y polos capitalistas cercanos, empresas y ciudades que disputan recursos ambientales, y una actoría social que debe construir alianzas con actores urbanos y mestizos, con los cuales comparte demandas y proyectos de desarrollo local y regional.

No puede haber propuestas simples ante una problemática tan compleja, en una zona “moderna” como la de Otavalo y Cotacachi. Las comunidades no son la expresión de una identidad indígena esencial y aislada de su entorno, son el resultado de luchas y negociaciones con actores dominantes, de afirmación identitaria y necesaria adaptación “moderna”, que hacen imposible considerar a los pueblos indígenas como sujetos puros que se sostienen en la tradición.

Es más, las comunas jugaron un papel destacado en los espacios locales, en medio del “vacío” del Estado neoliberal, pero desde mediados de la década anterior, y en particular de la Asamblea Constituyente de 2008, se asiste al retorno del Estado como eje de la vida económica, social y política del país, lo que pauta un escenario nuevo para las comunidades y sectores indígenas que, paradójicamente, se fortalecieron en el período de “abandono” del gobierno central.

32 Basta ver que las últimas movilizaciones, en el año 2009, en el nudo de Cajas, para presentar a la Asamblea el proyecto de ley de aguas contaron con la presencia de 15 mil comuneros kichwas.

Capítulo IV

La estrategia para obtener reconocimiento

Introducción

El objetivo de este capítulo es caracterizar la estrategia del movimiento indígena para lograr el respeto de su identidad y derechos en Cotacachi y Otavalo. Se examina la evolución desde la resistencia al autoritarismo en los espacios cotidianos, el asedio a los nodos del poder gamonal desde los años setenta hasta cuando se constituyen en un sujeto étnico y político que gana la hegemonía local en los años noventa. Si en el capítulo anterior se han analizado las comunas como estructuras de movilización, en este capítulo se analizan las demandas, las acciones y los recursos que utilizan para conseguir su objetivo de respeto, igualdad y derechos.

Para ello se estudian las diversas formas que tomó la estrategia: el cerco al sistema de poder mestizo y gamonal, la lucha por la tierra y el agua, la captación del mercado y la toma de la ciudad con base en redes comerciales y artesanales, la movilización colectiva, el activismo étnico cultural y las disputas simbólicas, la gestión del desarrollo y la intervención electoral, todo lo que conducirá a captar los municipios con alcaldes indígenas en los dos cantones.

El argumento que guía el capítulo es que los actores indígenas desarrollaron, desde las comunidades de Cotacachi y Otavalo y con el concurso de los intelectuales y líderes indígenas, una estrategia política que combinó acciones por fuera y por dentro de la institucionalidad, que les permitió ejercer sus derechos civiles, sociales y de participación política renovando

la democracia local, para llegar a ser ciudadanos iguales pero diferentes. Se subraya la importancia del discurso cultural y político, que retomó el ideal comunitario y lo reivindicó como fundamento de su acción política, al contraponerlo a la sociedad de rasgos gamonales y racistas a la que se enfrentaban.

Son los intelectuales indígenas los que retomaron las manifestaciones culturales comuneras, construyeron una nueva narrativa histórica y resignificaron lo indio, generando un nuevo sentido de identidad. Además hicieron propuestas de desarrollo y democracia local que les permitieron atraer a grupos urbanos progresistas, lograr una hegemonía a nivel local y disputar el poder de los grupos mestizos tradicionales.

Tomando en cuenta la realidad comunera descrita anteriormente este capítulo indaga sobre la conformación de la ciudadanía en los cantones Otavalo y Cotacachi, examinando sus procesos de manera diferenciada, para luego analizarlos en conjunto, caracterizando los momentos claves de la estrategia y los derechos conseguidos. Aquí se sistematiza la información de entrevistas semiestructuradas, realizadas durante 2008-2009, así como observaciones realizadas en talleres en los dos cantones durante el mismo período. Esto se completa integrando datos y testimonios de varias entrevistas realizadas en el 2002 y 2003.

Otavalo

- El asedio

La reactivación étnica en Otavalo tiene como antecedente el asedio desde las comunidades a las haciendas, desde mediados del siglo XX. Como se refirió anteriormente, la forma predominante de relación de los indígenas con la hacienda en esta zona fue la *yanapa*, más que el *huasipungo*; esto les permitió producir alimentos para el consumo en sus parcelas, perfeccionar la artesanía y generar un incipiente comercio, con lo que lograron ahorros monetarios para comprar tierras e invertir en manufactura, adquiriendo una relativa autonomía de las haciendas. Los derechos de uso de los recursos –bosque, agua, tierra para pastoreo–, las relaciones de tra-

bajo, así como las grandes celebraciones y fiestas se tejían en torno a la hacienda y los patronos.

Aprovechándose del peso demográfico los indígenas desplegaron variadas formas de resistencia al poder gamonal, accediendo a los recursos de la hacienda sin autorización y convirtiendo las fiestas en un espacio de cuestionamiento y burla a las autoridades. Si bien los derechos consuetudinarios fueron respetados hasta mediados del siglo XX, desde entonces se extendió un ambiente de inseguridad por la posible afectación a la propiedad de las haciendas, por lo que los patronos comenzaron a mezquinar el uso de los recursos de sus latifundios. Este fue el caso de los predios menos productivos ubicados en las alturas del cerro Imbabura, que se vendieron a las comunidades de San Javier, Quilcapamba y Pichibuela en los años cincuenta (Korovkin, 2002).

Para los años sesenta, en el marco de la primera reforma agraria, el proceso llegó a las tierras más productivas. En Pinsaquí, ubicada al norte de Otavalo, cerca de Cotacachi, los mayordomos eran desobedecidos por indígenas que se negaban a realizar las tareas para la hacienda, mientras hacían pastar sus animales y utilizaban las fuentes de agua ubicadas en los terrenos de altura. También aquí las usanzas y las fiestas de la zona fueron el momento de interacción en el cual los indígenas ocupaban la casa de hacienda y se mofaban del patrono y sus capataces. En estas condiciones los indígenas de la comunidad de Carabuela, que tenían cierta independencia por los ingresos que obtenían de la artesanía, compraron las tierras de la hacienda a mediados de los setenta (Korovkin, 2002).

En 1960 se produjo una confrontación masiva en Pucará, junto al lago San Pablo, entre los indígenas y las autoridades mestizas, que querían construir una hostería y levantar un “templo del sol” en terrenos de las comunidades, a fin de promover el turismo. La comunidad reaccionó ante la intromisión de una delegación mestiza dirigida por el presidente del Concejo Municipal de Otavalo, Víctor Alejandro Jaramillo, quien, además, era el rector del Colegio Nacional Otavalo y luego sería fundador del Instituto Otavaleño de Antropología. Este llamó a grupos mestizos para que lo auxiliaran, lo que originó una batalla campal que tuvo como resultado la muerte de cinco indígenas. Este suceso abrió una profunda fisura en la sociedad local.

Desde la década del setenta se incrementó la resistencia cotidiana contra la discriminación, con actos de desobediencia en las comunidades, las cabeceras parroquiales y la ciudad. Las acciones se daban en el propio lugar donde ocurrían las injusticias: los buses, el mercado, las cantinas, las oficinas públicas, e interpelaban a las autoridades blanco-mestizas, al teniente político, al cura, al policía o a los funcionarios municipales, pero también a los personajes mestizos que detentaran las redes de explotación: tenderas, cantineros, comerciantes. Los indígenas reaccionaban a las arbitrariedades, reclamaban respeto y demandaban un trato justo, humano e igualitario que ponía en cuestión la permanencia de un régimen autoritario sustentado en el desprecio y la exclusión.

Hubo varias arenas de conflicto: en una de ellas se enfrentaron con la Iglesia católica, que cobraba diezmos y primicias y empleaba a intermediarios mestizos como agentes para el cobro. Los comuneros de la parroquia González Suárez, que para la década del setenta estaban organizados y recibían la influencia de misioneros protestantes y militantes de izquierda, se opusieron a que los cobradores entraran a sus parcelas para recoger el diezmo, un décimo de los granos que se producían en las parcelas. Uno de los dirigentes de la zona señala:

Una pelea fue contra los católicos, porque hicimos un levantamiento contra la Iglesia porque querían cobrar el diezmo, inclusive se cogían uno de cada ocho *guachos*, y nosotros nos fuimos a Quito para hablar con el obispo diciendo que eso era un robo, que ni siquiera nos ayudaban con un tractor o una máquina para decir que producimos al partir. Nos dijeron que los diezmos están en la Biblia y que debemos seguir pagando, que así se sostiene la Iglesia y que si no estaríamos cometiendo un pecado mortal o un sacrilegio y que el gobierno nos ayuda a nosotros, decían. Antes de Pascua, en tiempos de cosecha, ya veíamos que los intermediarios venían donde el cura para llevarse el diezmo. Nosotros nos paramos, les dijimos que no pueden cobrarnos. La primera lucha fue contra los curas y les ganamos (Entrevista a MI, 2008).

Varios conflictos se produjeron por las faenas obligatorias y gratuitas para hacer edificaciones, arreglar acequias o limpiar las calles de la urbe. Las autoridades locales y nacionales heredaron la institución del trabajo subsi-

diario con el que se construían las carreteras y demás obras públicas. Las comunas se negaban a trabajar. Tampoco los comuneros querían participar en las fiestas de la ciudad, como la del Yamor, que era organizada por la elite mestiza vinculada al Municipio, en función de promover el turismo en Otavalo. José María Cabazcango, uno de los dirigentes del lugar, recuerda:

Cuando queríamos sacar un papel en el Registro Civil nos obligaban a limpiar las calles, las célebres faenas. También nos obligaban a traer todo para las fiestas del pueblo, para la corrida de toros o la fiesta de la virgen del Quinche. Además nos obligaban a salir en las fiestas del Yamor en Otavalo, nos forzaban a desfilar y nosotros nos negábamos (Entrevista a JMC, 2008).

Pero la lucha se extendió al tema clave de la región: el mercado. En Otavalo, un centro de intercambio de comunidades especializadas en alimentos y artesanías, la producción era objeto de control de los comerciantes mestizos, que sacaban su ganancia manipulando los precios y empleando la violencia. Una institución típica de la Sierra andina fue el “arranche”, protagonizado por comerciantes que se ubicaban en las entradas de las ciudades para quitar los productos a los cultivadores indígenas de las comunidades y pagarles arbitrariamente, todo ello con el apoyo del Municipio. Las injusticias que se cometían llevaron a otro de los levantamientos contemporáneos en torno a la comercialización de alimentos; tal como señala un dirigente de la zona:

En 1977 hicimos el primer levantamiento contra el racismo: nos tomamos todas las entradas de Otavalo e impedimos que entren los productos al mercado, suspendimos la entrada de productos. Entonces dijeron: “aah... los indios han sido los que nos dan los alimentos”. Es que teníamos problemas: la *carcelera*¹ iba por las calles y nos tomaba presos porque nos decía que debíamos entregar el producto al vendedor para que él lo venda. Claro, así nos querían explotar a nosotros en el precio. En las tiendas nos trataban mal y no nos dejaban entrar: nos decían si no van a comprar no entren (Entrevista a MI, 2008)².

1 *Carcelera*: auto con policías municipales.

2 Es significativo que en esta disputa, como se verá luego, intervinieran jóvenes estudiantes

- La lucha por la tierra

De los actos de resistencia cotidiana se pasó a conflictos por la tierra, que si bien no tuvieron la misma dimensión que en otras provincias, alcanzaron relevancia en 16 haciendas en las décadas del ochenta y noventa (North et al., 2008; Korovkin, 2002). Hay conflictos que se produjeron mucho antes, en el período de la reforma agraria, pero otros detonaron en los años siguientes. Los indígenas desplegaron acciones colectivas de ocupación de las haciendas y luego iniciaron juicios de afectación por la reforma agraria; en varios casos compraron las tierras. En la siguiente tabla se ubican algunos conflictos del período.

Tabla N.º 5
Comunidades y la lucha por la tierra en diversas haciendas
Otavalo (1950-1991)

	Tipo de comunidad y relación con hacienda	Forma de entrega	Período
San Javier	Agrícola y artesanal <i>yanapa</i>	Venta y repartición	1950-1960
Quilcapamba	Agrícola y artesanal <i>yanapa</i>	Venta y repartición	1950-1960
Pichibuela	Agrícola y artesanal <i>yanapa</i>	Venta y repartición	1950-1960
Pinsaquí	Agrícola y artesanal <i>yanapa</i>	Reforma agraria	1960
Agustín Cajas	Agrícola <i>huasipungo</i>	Reforma agraria	1960
Quinchuquí	Agrícola <i>yanapa</i> y <i>huasipungo</i>	Ocupación, juicio y afectación por reforma agraria	1970-1980
Clemencia	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta, ocupación y afectación por reforma agraria	1991
San Francisco	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta a empresas y ocupación de tierras	1991
Cruz de Cajas	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta a empresas y ocupación de tierras	1991

Fuente: Korovkin, 2002: 57, 90; Castañeda, 2008: 10; Guerrero, 2001: 197, 226
Elaboración: Autor

indígenas; inclusive, uno de sus líderes, Mario Conejo, actual alcalde, cayó preso por enfrentar a dichos comerciantes (Entrevista a AK, 2008).

La mayor parte de las tierras de Otavalo era de buena calidad, con haciendas que producían alimentos y ganado; en el lado norte de la ciudad se asentaban las comunas agrícolas y artesanales con relaciones de *yanapa* con los terratenientes, mientras en el sur de Otavalo y hacia los cerros predominaban las comunas campesinas con relaciones de *huasipungo*. Las primeras estaban ocupadas por indígenas del pueblo *Otavalo* y las segundas por indígenas del pueblo *Cayamby*³.

Para los años sesenta, los grandes latifundios se parcelaron y se formaron haciendas medianas. Cousín, por ejemplo, ubicada junto al lago San Pablo, se dividió en Las Vegas, La Clemencia y Gualaví. Los hacendados intentaron vender parcelas a la cooperativa Justicia Social, formada por mestizos, pero los indígenas de la Asociación Huayco Pungo, con 400 socios, iniciaron el trámite de afectación ante el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Las autoridades sentenciaron a favor de la cooperativa mestiza, y los indígenas, sintiéndose engañados por el fallo, presionaron por una propiedad que consideraban suya, a la que finalmente lograron acceder mediante ocupación y compra:

Nuestros padres y abuelos siempre habían trabajado para la hacienda, pero no nos quiso vender y tuvimos que tomarnos las tierras. En ese entonces estaba cocinando para los socios y unos de afuera entraron diciendo *mamitagulla*, ahora por dónde nos vamos a ir, ahora nos vamos a morir aquí porque vienen acá 300 soldados de la hacienda de la Vega para hacernos correr [...] los hombres lograron correr pero las mujeres y niños quedamos, cuando llegaron los soldados nos hicieron sentar en fila y nos pasó *chus, chus, chus* con bombas lacrimógenas, en los ojos [...] ¡Hay por esas tierra *mapaca* cómo hemos sufrido! (Castañeda, 2008: 46).

Mientras tanto, en el año 1969, la hacienda San Agustín, de propiedad de la Junta Central de Asistencia Social, entregó la tierra a los ex trabajadores de la hacienda, organizados en cooperativas: Mariscal Sucre, Mojanda, Eugenio Espejo y Naciones Unidas –que luego se conformaron en comunas–. La hacienda La Compañía, en cambio, se parceló en varios fundos:

3 Se refieren a diversas identidades kichwas que asumen los indígenas en el marco de la reactivación étnica y que son reconocidas como “pueblos” por el CODENPE.

Cruz de Cajas, Apangora y San Francisco, y se vendió a las familias de la comuna de Pijal, que habían trabajado desde hace décadas para el hacendado.

En la hacienda Cruz Cajas varias familias de comunidades trabajaban para la hacienda. Con la Ley de Reforma Agraria, el patrono había expresado su interés por venderla. Ya en 1980 se había llegado a un acuerdo sobre el precio, pero los indígenas se enteraron de que una parcela de la hacienda había sido vendida a la compañía florícola Agroflore de Colombia. Según el testimonio recogido por Castañeda:

Es ahí cuando nos enojamos y le dijimos: ¿Cómo nos va a engañar? Nos paramos para no conceder la venta, pidiendo que las tierras que han sido manejadas y trabajadas por los indígenas sean para los trabajadores, o sea para nosotros, e iniciamos con la lucha, porque no íbamos a dejar vender a otro. También le dijimos al comprador que no íbamos a dejar y que deje todo el trámite ahí, pero no dejó, más bien empezó a construir. Entonces, entramos todos organizados a estas tierras y logramos llevar los materiales y dejamos en la carretera. Pasado todo esto en una sola noche amanecemos ya con las casitas de paja, nos apoyó toda la gente de las comunidades. Finalmente, en 1988 logramos comprar las tierras (Castañeda, 2008: 45).

La disputa por las tierras también generó conflictos entre comunidades, tal como en 1981, en la hacienda Quinchuquí del terrateniente Montúfar Barba, propiedad de 600 ha, ubicada en el norte de Otavalo. Los comuneros de la Bolsa, Cotama, Carabuela e Ilumán que habían trabajado como *huasipungueros* se tomaron las tierras; mientras tanto, los indígenas acomodados de la comuna de Peguche, que tenían recursos suficientes, estaban dispuestos a comprar la propiedad. Este conflicto entre comuneros se expresó al interior de la dirigencia de la Federación Indígena de Imbabura (FICI). Según Segundo Ramos, ex dirigente de la cooperativa Quinchuquí:

La asociación estaba luchando por la hacienda de los Montúfar Barba. Éramos 150 miembros de la asociación y nos reunimos familias de varias comunidades. Así, en cada comunidad los más pobres necesitaban tierra

y los más acomodados, la gente rica de Peguche, querían comprar la tierra, sin meterse a manifestaciones, paros o tener que luchar. Nosotros estábamos en juicio, habíamos ocupado la hacienda, construido casas y estábamos sembrando. En la FICI, el presidente Fausto Jimbo era familia de los compradores acomodados que querían impedir nuestra lucha [...]. El ECUARUNARI y la FICI no decían nada. Más bien nos criticaban [...]. Mientras tanto la FICI decía “libertad y cultura”, pero no operativizaba nada, no tenía una metodología para apoyar la lucha por la tierra. Decía que el pueblo indio es uno solo y no estaban con la lucha de clases. Las comunidades de González Suárez si nos apoyaban, pero no los dirigentes de la FICI (Entrevista a SR, 2008).

Estas diferencias entre indígenas reflejan historias comunales distintas, pues unos fueron *huasipungueros* y otros *yanaperos*; unos tenían vinculación con la agricultura, y otros con la artesanía y el comercio (Guerrero, 2001). En el fondo aparecían diferencias entre indígenas acomodados, que contaban con ahorros para comprar tierras, y los indígenas más pobres, que profundizaron su lucha con el apoyo de organismos clasistas y de izquierda, y plantearon tomarse las tierras sin pago.

El hacendado Montúfar logró manejar las discrepancias y frenar a los grupos radicales que intentaban tomar sus tierras; esto produjo una división y enfrentamientos violentos entre indígenas, hasta cuando cayó un campesino muerto. La fuerza pública intervino a favor del patrono, pero a la final el respaldo de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), del Movimiento Popular Democrático (MPD) y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) llevó al gobierno militar a intervenir, y, a través del Instituto de Reforma Agraria (IERAC), afectar el latifundio y entregar una parte de las tierras a las comunidades movilizadas.

En los años ochenta se iniciaron otros conflictos, como los de Pijal, Huairapungo, San Clemente y Yuracruz. Estos atravesarían toda la década y solo se resolverían en 1990, cuando se formó la Coordinadora Nacional de Lucha por la Tierra, una agrupación dirigida por líderes indígenas de Imbabura que llevó a cabo la toma de la iglesia de Santo Domingo, en Quito, acción detonante del levantamiento indígena de 1990. En esa circunstancia de conflicto intervino el Fondo Ecuatoriano Populorum

Progressio (FEPP), organismo de desarrollo vinculado con la Iglesia católica, el cual compró y entregó a los indígenas nueve haciendas de Imbabura con recursos del canje de deuda externa (Martínez, 1998).

Tabla N.º 6
Cambios en las haciendas
Parroquia González Suárez, cantón Otavalo (1940-2007)

Ubicación	1940	2007	
	Hacienda	Comunas	Haciendas medianas
Arriba	San Agustín La Compañía—Cruz del Cajas	Pijal Mariscal Sucre Naciones Unidas San Agustín de Cajas	La Cruz de Cajas (6 ha)
Abajo	Cusín	Pijal Eugenio Espejo de Cajas Caluquí Gualacata Inti Huayco Pungo	Cousín Clemencia Las Vegas Gualaví Justicia Social

Fuente: Castañeda, 2008: 47
Elaboración: Autor

Hacia finales del siglo XX, el paisaje del cantón había cambiado. Cerca de la mitad de las tierras estaba en manos de las comunidades, y el resto, en haciendas modernas vinculadas con la floricultura, la horticultura, el turismo o la ganadería, en manos de empresarios. Es decir, las grandes haciendas de los años cuarenta se distribuyeron, en los años setenta, entre los comuneros y hacendados vinculados a los agronegocios. Esto se muestra en el anterior cuadro, de las propiedades ubicadas en la parroquia González Suárez de Otavalo.

Es decir, al inicio del período examinado, los terratenientes buscaron modernizar sus haciendas, pero como no lo lograron, decidieron venderlas. Sin embargo, las organizaciones indígenas, en el marco de la reforma agraria, tomaron la iniciativa y ocuparon los latifundios, presionando por una venta con mejores condiciones. El Estado reprimió los brotes más radicales pero a la final facilitó la transición en las formas de propiedad y posteriormente inició programas de desarrollo rural.

Todo ello hizo que los terratenientes abandonaran progresivamente el escenario político regional, dejando sin su poderoso respaldo a los grupos mestizos intermediarios, que se anclaron en el Municipio y otras instituciones locales. Mientras tanto se fortaleció un sector de agricultores y comerciantes medianos y se crearon empresas rurales modernas. Igualmente, los mestizos acomodados de los pueblos buscaron intervenir en el mercado de tierras y apoderarse de algunas parcelas⁴.

Los indígenas accedieron a la propiedad, combinando la vía legal y la de hecho. Utilizaron la ocupación, la presión o el juicio, en el marco de las leyes o la compra de tierras. Esto les llevó a fortalecer sus organizaciones —cooperativas, asociaciones o comunas—, así como a la formación de uniones y federaciones regionales. Por otra parte, a través de la producción artesanal, el comercio y el empleo asalariado, adquirieron recursos monetarios para acceder a la propiedad.

Se trata de campesinos indígenas que participan en el mercado, sin abandonar la agricultura de subsistencia y las redes comunitarias, combinando características capitalistas y precapitalistas, lo viejo y lo nuevo, cultivos asociados e intercambio de mano de obra, de acuerdo a las condiciones ecológicas e históricas (Korovkin, 2002: 62).

En la lucha por la tierra, los indígenas ejercitaron varios tipos de derecho: laboral, de asociación, reclamo, protesta y acceso a derechos civiles como el de la propiedad. Esto les permitió acceder a formas de ciudadanía garantizadas por el Estado, todo lo cual les llevó a familiarizarse con el engranaje estatal, para conocer la ley, conseguir personería jurídica y realizar trámites y juicios ante jueces y oficinas del Estado. Este último reconoció a los indígenas como campesinos-ciudadanos titulares de derechos.

Estos cambios se dieron al tiempo que se modificaba la estructura social. Durante las últimas décadas del siglo pasado se intensificó la diferenciación social indígena, y se formaron estratos de campesinos con y sin tierra, pequeños y medianos comerciantes, jornaleros, artesanos, emplea-

4 Esto se produjo en el marco de una provincia que se modernizaba con industrias textiles, de azúcar y cemento, así como casas de comercio, bancos, cooperativas de transportes y agencias de turismo.

dos, maestros y profesionales. Esto trajo una fuerte diferenciación entre comunidades: unas ancladas en la agricultura de subsistencia y autoconsumo, otras en la producción de alimentos o artesanías para el mercado, y, en mayor o menor medida, vinculadas al comercio o los servicios (AVSF, 2008). Por otro lado, los indígenas ya no solo vivían en el sector rural, sino que migraban a las cabeceras parroquiales, a los pueblos, a las ciudades, e incluso al extranjero.

Este proceso de transformación tiene, además, una dimensión cultural y una política. De una cultura indígena asentada en el campo, con fuertes relaciones de reciprocidad y principios de autoridad reconocidos en la familia y la comunidad, se pasa a una cultura étnica que combina su anclaje rural y su nueva identidad urbana, su pertenencia comunal y su identidad clasista, su orgullo otavaleño, como pueblo creativo y trabajador, con su nuevo horizonte nacional como pueblo kichwa. Lo que, por cierto, incidió en la consolidación de la organización comunera, pero también en la formación de una sociedad civil indígena local urbana y la presencia de una intelectualidad que tuvo su papel no solo a nivel regional sino también en la orientación del movimiento indígena nacional.

- La FICI

El asedio al poder mestizo y la lucha por la tierra de las comunidades confluyeron en la formación de la Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI), vinculada a la organización regional andina Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARUNARI). Las dos organizaciones tendrían un rol significativo en el movimiento indígena nacional.

En el año 1974, luego de una marcha por el 1 de Mayo, que contó con la presencia de 500 personas, los delegados de las comunas de los cantones de Ibarra, Cotacachi, Atuntaqui y Otavalo se reunieron en la comunidad de Agato y decidieron conformar la federación (Entrevista a JMC, 2008). Los líderes que estaban al frente de la iniciativa eran personajes acomodados de la comunidad de Peguche. Por ello no es extraño que en el primer congreso se haya electo al doctor Antonio Lema como primer presidente y a Marco Barahona, su cuñado, como vicepresidente, ambos

indígenas de las comunas del norte de Otavalo. Sin embargo, en el origen de la nueva organización, brotaron tensiones entre líderes que expresaban diversos proyectos del movimiento indígena local: si bien había un acuerdo sobre el carácter étnico de la organización, los dirigentes querían construir una federación más identificada con banderas culturalistas, mientras los líderes de base veían compatibilidad entre las banderas étnicas y clasistas. Las tensiones dieron lugar a que en el segundo congreso, de 1978, se hicieran denuncias contra Lema y Barahona, por estar supuestamente relacionados con la Central de Inteligencia Americana. “Los tres Lemas: Paulina, Narciso y el doctor Antonio fueron expulsados de la FICI, al igual que Marco Barahona” (Entrevista a MI, 2008).

Esto llevó a una crisis y luego a la reorganización de la FICI a inicios de la década del ochenta. Se identifican tres factores presentes en esta nueva fase: las comunas indígenas de raigambre campesina irrumpieron en la vida de una federación, se hicieron presentes los conflictos en las haciendas y se planteó la necesidad de una plataforma amplia que incorpore las demandas de tierra, educación y cultura. Por ello, se fue construyendo una ideología de lucha social y política, en sintonía con las organizaciones clasistas e indígenas nacionales.

Esta reorganización se realizó en un congreso de la FICI en el hotel Colonial de Otavalo; en este se eligió a Fausto Jimbo como presidente y a José María Cabascango, de la comuna de Pijal, como secretario, quien asumiría la presidencia en 1984. Mientras tanto, Manuel Imbaquingo, joven de la misma comunidad, pasó a cumplir el rol de dirigente nacional del ECUARUNARI.

Para entonces, la federación inició una nueva actividad, que influiría decisivamente en lo posterior: participaba en el programa de alfabetización del gobierno de Jaime Roldós, con el que se generó una red de alfabetizadores indígenas y luego, a finales de la década, una red de escuelas kichwas en veinte comunidades, con la Dirección Nacional de Educación Bilingüe, organizada por el presidente Rodrigo Borja en 1988. Esta experiencia dio lugar a la formación del Departamento de Educación de la FICI.

El desarrollo de conflictos por la tierra, presente ya en ese período, llevó a que se estableciera un área de asuntos agrarios que acompañara esos conflictos y contara con un abogado. Al mismo tiempo, se amplió la

estructura de la federación para integrar varios programas: en salud, se formó el Jambi Huasi, con el doctor Mario Maldonado, para promover las prácticas de medicina ancestral; en comunicación, se lanzó un programa de radio y un periódico a cargo del comunicador indígena Germán Muenala; y se inició un programa de vivienda para enfrentar las secuelas del terremoto que afectó la Sierra norte, y con el que se construyeron 300 casas captando ayuda internacional, con el apoyo técnico de la Fundación Brethren Unida.

Por otra parte, en su interior surgieron 12 organizaciones de segundo grado (OSG) que agrupaban a más de cien comunas a nivel parroquial y que se constituyeron en agentes activos de desarrollo social, productivo y ambiental, integrando a líderes mujeres e incursionando en una rama que sería clave en el intercambio cultural otavaleño: el turismo. Las uniones respondían a diversas demandas que estaban presentes en la base social, además de constituir un espacio de formación de líderes, técnicos y promotores indígenas. Varios de los proyectos estaban financiados por agencias de cooperación que penetraban en la zona, y luego serían impulsados por el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado por el Banco Mundial y el gobierno nacional.

Toda esta diversidad de líneas de trabajo llevaría a una mayor institucionalización de la FICI, que logró edificar su local propio en la ciudad. Profesionales jóvenes que habían participado en el movimiento cultural indígena urbano, como Germán Muenala, Mario y Roberto Conejo, y Mario y Luis Maldonado, se integraron como asesores o técnicos de planta, en el marco de una organización que buscaba tener una identidad propia, más allá de una estructura de tipo clasista.

En esta década, la FICI, al igual que el ECUARUNARI, tuvo un rol activo en la lucha social, en coordinación con el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y las centrales sindicales, celebrando anualmente el 1 de Mayo e interviniendo en las huelgas nacionales. En el plano electoral, los indígenas resolvieron participar en las listas del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), con fuerte incidencia en Imbabura, y en 1988 se eligió a José María Cabascango como concejal de Otavalo y a Fausto Jimbo como consejero provincial. Desde estas entidades se promovió la conse-

cución de obras de infraestructura y caminos vecinales para las comunidades.

La FICI fue el más importante polo de convocatoria y movilización indígena de la Sierra norte en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado. Lideró y apoyó tomas de tierras de sus comunidades, consolidó las iniciativas de educación bilingüe y de salud, así como varios programas de desarrollo, y tuvo un papel clave en los levantamientos nacionales. Simultáneamente a las acciones de hecho se formó Pachakutik, como movimiento político liderado por el sector indígena, aunque integraba también a delegados de los movimientos sociales urbanos y mestizos. La FICI disputó la alcaldía de Otavalo en 1996 con este movimiento político, y luego la ganó en 2000, representada por Mario Conejo.

Hacia finales de siglo, la FICI dio un nuevo giro para intervenir en acciones políticas. Primero desarrolló una intensa actividad contra la Ley de Fomento Agropecuario, impulsada por las cámaras de la producción y el gobierno del presidente Durán Ballén (1992-1996), quien asumió una clara agenda neoliberal para el campo. Luego impulsó acciones colectivas extrainstitucionales orientadas a derrocar a los gobiernos del ex presidente Bucaram (1996-1997) y del demócrata cristiano Jamil Mahuad (1998-2000), quien tomó las medidas del salvataje bancario y la dolarización. También, la FICI intervino en la coalición que llevó al gobierno al coronel Lucio Gutiérrez, del Partido Sociedad Patriótica (PSP). Sin embargo, la FICI mantiene una postura radical y se distancia de ese gobierno: “Cuando se llegó al poder pidieron nombres para cargos y nosotros fuimos la única organización que no los dimos. Desde el comienzo no tuvimos nada que ver con el Lucio” (Entrevista a BI, 2008).

La FICI estaba dedicada a construir una propuesta alternativa de desarrollo en relación a soberanía alimentaria, comercio justo, defensa de páramos y cuidado del medio ambiente. Carmelina Yamberla y luego Benjamín Inuca presidieron la FICI en esa temporada y lideraron varias acciones en torno a la laguna de Mojanda, el lago San Pablo, el canal Pespillo-Imbabura y otros, que pusieron el tema hídrico como demanda central de la vida de la federación. Además, intervinieron en el programa Páramo Nuestro, que enfrentaba la concesión del páramo de Mojanda a una empresa maderera. En estas experiencias se juntaron banderas ambienta-

les y étnicas, en una mixtura que fue el signo de los nuevos tiempos en la identidad del movimiento. También, en este período intervinieron en la movilización para frenar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y expulsar a la empresa petrolera OXY, dos banderas nacionalistas que se concretaron luego con el gobierno de la ‘revolución ciudadana’.

En este marco, los directivos de la FICI llegaron a plantear una agenda de territorialidad que iba más allá de plataformas agrarias o de desarrollo. La perspectiva se basó en organizar formas de gobierno zonal, los *jatun ayllu*, e instancias de aglutinación de pueblos, pues en la FICI conviven otavalos, cayambys, y otros pueblos que tienen diversas tradiciones culturales: “Desde 2001 nos planteamos la reconstitución de los pueblos reconociendo el territorio, porque el territorio es la base de la economía y de nuestros conocimientos ancestrales” (Entrevista a BI, 2008). Esta perspectiva es el resultado del proceso de reactivación étnica que condujo a que 14 nacionalidades y 18 pueblos kichwas del Ecuador tuvieran una instancia de representación descentralizada en el Estado en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

Esta plataforma de territorialidad y conformación como pueblos se dio en Otavalo en un momento de tensión política entre la organización comunera y el gobierno local, presidido por un intelectual indígena urbano, Mario Conejo. Se trata de una tensión que llegó a niveles de confrontación con el Municipio, institución local que era parte del Estado, presidida por dicho alcalde indígena.

Cuando declinaron el conflicto interétnico y la disputa por el poder local, reapareció el conflicto intraétnico presente en varios momentos de la vida de la FICI: tanto en su origen como en la disputa de la hacienda Quinchuquí, entre indígenas de comunas e intelectuales que provienen de las familias acomodadas. Se trata de un fenómeno que tiene por detrás identidades históricas diversas que se recrean en el marco de un nuevo contexto de modernización, en medio de una dinámica capitalista y de clase.

La misión de la FICI se desdibuja en medio de estos conflictos, y en un escenario local donde aparece una compleja red de empresas, agencias, instituciones culturales, juntas parroquiales y la presencia de un municipio que juega un papel relevante en el escenario local. Es decir, la FICI pierde su papel de eje concentrador e instancia de mediación política de

los indígenas de Otavalo, alcanzado en las décadas anteriores. Además, su agenda tuvo dificultades para representar demandas variadas de los indígenas ligadas al desarrollo económico rural, a las cadenas de valor de los productos artesanales, al ambiente, a la participación política electoral, a la vivienda o a servicios públicos. En varias de estas demandas, en el conjunto del territorio urbano rural, el Municipio es el que demuestra mayor capacidad y eficacia para dar respuestas.

En este marco, la FICI dejó de ser un interlocutor necesario para las agencias de cooperación. Benjamín Inauca, ex presidente de la FICI, cuenta: “No quedó ni una sola, me quedé sin un proyecto. El problema es que se forman en esos proyectos técnicos indígenas y mestizos con una mentalidad desarrollista” (Entrevista a BI, 2008).

Cuando este líder fue electo presidente de la federación, se reorganizaron nuevas áreas de trabajo en torno a reconstitución de pueblos, páramos, agua, soberanía alimentaria y capacitación de líderes, lo que permitió atraer nuevamente el apoyo de algunas ONG, de signo radical.

El primer paso que dimos en territorio lo dimos con Tradiciones para Mañana, una agencia de cooperación que nos apoyó haciendo mapas de vertientes, casas, sitios sagrados, vías de comunicación, flora y fauna y uso del agua [...]. Cuando estábamos haciendo los mapas vimos que había conflictos de tierra y entonces hicimos un curso de conflictos para formar mediadores (Entrevista a BI, 2008).

Pero desde el año 2000 hay un nuevo problema que emerge en la vida cantonal: la seguridad. Se acrecientan los problemas delictivos y los indígenas deben enfrentar la presencia de bandas, pandillas y narcotráfico en la zona, que ponen en cuestión la autoridad comunal. En la comuna La Compañía, por ejemplo, el ejército y la Policía intervinieron para apresar a la banda “Los justicieros”; ante ello, la FICI impulsó un programa de justicia indígena y derecho consuetudinario.

En esta última década se nota un mayor declive en la vida de la federación, por la fragmentación política de los indígenas entre varias opciones étnicas, por el debilitamiento de las uniones de segundo grado, que pierden funciones ante el avance de las juntas parroquiales como nivel de gobierno, y, como se dijo anteriormente, por el surgimiento del Municipio

como eje de la vida local, con recursos y capacidad de resolver demandas sentidas de la población en el marco del proceso de descentralización.

Además, la base social de los ochenta y noventa ya no era la misma en el año 2000. Los indígenas migraron y se desterritorializaron, la zona se urbanizó y se acentuó la diferenciación social como efecto de los cambios estructurales que vivía el país; y esto se combinó con la falta de una plataforma que diera respuesta a la diversidad de demandas de las bases indígenas urbanas y rurales. En este sentido, la FICI, que apareció como la instancia con mayor influencia de la Sierra norte, aglutinó el poder de las comunidades y fue rival de las elites mestizas tradicionales, terminó perdiendo capacidad política, asumiendo un rol ambiguo en el escenario político regional, e incluso confrontando a las propias autoridades locales, con cuyo respaldo se había instalado en el poder.

Pero para comprender la complejidad del mundo indígena es necesario volver sobre otros elementos que configuran la vida local: el desarrollo económico sustentado por la artesanía, el turismo, el comercio, la densificación de redes e instituciones urbanas y el papel de los intelectuales.

- El desarrollo de la artesanía en Otavalo

A partir del trabajo de David Kyle (2001) se pueden situar varios momentos en la evolución de la artesanía local: la modernización de la economía indígena inició cuando se dieron los primeros síntomas de transición de la artesanía rural a una manufactura moderna, con telares mecánicos, la ampliación del comercio y la formación de un grupo social con raíces comunitarias pero que se movía autónomamente en el mercado. En la zona de Peguche se vendía para el mercado urbano y regional, mientras las demás comunidades mantenían su venta tradicional de productos para indígenas. La vieja tradición textil de Otavalo se transformó con la renovación del diseño textil por la asistencia técnica de Naciones Unidas y su programa de la Misión Andina, en los años cincuenta, y la del Cuerpo de Paz de Estados Unidos, en los sesenta, así como por la presencia de artistas de la capital. Ya para entonces los artesanos indígenas viajaban por varias ciudades del continente, formando núcleos que sustentaban una

red internacional de comercialización textil que incentivaba la renovación artesanal. Frank Salomón escribe en esos años:

Ahora los comerciantes de textiles de Otavalo, pulcramente vestidos con pantalones y camisas blancas bajo ponchos grises o azules, con sombreros de ala ancha sobre largas trenzas, viajan tan lejos como a la Argentina, Colombia, Panamá, y hasta Miami, en el circuito de la economía de tejidos (Salomón, en Kyle, 2001: 4).

Hacia los años sesenta, la reforma agraria y la abolición de las relaciones de servidumbre permitieron una creciente migración y la apertura del mercado de tierras. La producción y comercialización conformaron una “estructura de clase”, sustentada en la producción abierta al mercado. La identidad comunitaria se transformó y la dinámica económica fortaleció la identidad textil, comerciante y empresarial.

Debido a la apertura de la carretera Panamericana, en 1973, se acrecentaron el flujo turístico y los nexos comerciales con el mercado de Quito y Colombia. Esto modificó las condiciones de la producción, pues se requirió ampliar los recursos técnicos, de crédito y los canales de comercialización. “Así, la combinación de capital cultural y capital financiero, y el capital social con extranjeros poderosos condujeron a la emergencia de una clase comerciante que ya no estaba atada a sus lotes agrícolas o telares familiares” (Kyle, 2001: 5).

Se generó una espiral de producción, ampliación de mercados, incorporación de tecnología, migración y expansión de una red transnacional, y todo ello demandaba nueva mano de obra, al tiempo que modificaba los patrones de consumo, las relaciones del campo con la ciudad y las estructuras familiares que sustentaban el comercio global. En estas condiciones, los indígenas otavaleños se convirtieron en intermediarios de artesanías de otras comunidades de la Sierra andina e incluso de grupos indígenas de varios países latinoamericanos.

En la década del ochenta continuó el auge del comercio y el turismo en torno a la remodelada Plaza de los Ponchos, hecho que consolidó la ocupación indígena de la urbe, pues ellos compraron casas y emprendieron almacenes, agencias de viajes, peñas y centros culturales. La dinámi-

ca urbana tiene que ver, según Luis Maldonado, intelectual indígena, con una visión de control del mercado, que es un elemento clave de la economía regional, pero también de la cultura y la política. “En el mercado se vendían blusas, sombreros, como parte de un mercado. La carne era un negocio próspero. Otras comunas traían productos agrícolas. Cada comunidad era especializada y se encontraban en el mercado. La producción artesanal toma auge recién en los ochenta” (Entrevista a LM, 2008).

Según este intelectual indígena, con la base económica consolidada, los indígenas se plantearon “comprar” Otavalo. “Así como el ahorro en el campo sirve para comprar tierras, se hace el ahorro para terrenos en la ciudad. En 1950 ya mis padres tenían terreno en Otavalo, al igual que otros pocos. Es luego, en los ochenta, con los ahorros del comercio, que se expande la compra de terrenos en la ciudad” (Entrevista a LM, 2008).

Pero la economía tiene también una dimensión cultural. Y es que la identidad de los indígenas de la zona, desde hace décadas, tiene un rasgo definitorio en el comercio.

La dinámica del mercado es clave, pues no solo es una dinámica capitalista, sino que es un espacio de encuentro, de socialización de los indígenas. Mi abuelo se quejaba que no podía vender. Mi padre le decía que él le compraba y así no sufriría. Pero él respondía “¿y qué hago si no puedo salir al mercado?” (Entrevista a LM, 2008).

Otra vertiente cultural que dio un plus de identidad cultural a la artesanía y al comercio fue el desarrollo de la música en los años ochenta. Varios grupos musicales incorporaron instrumentos andinos de Bolivia y Perú, y se convirtieron en un referente importante para las nuevas generaciones: viajaron por el mundo, se presentaron en lugares públicos, tuvieron entrada en la industria del disco y se profesionalizaron. Se calcula que más de cien grupos musicales han viajado fuera del país, y la música folclórica se ha convertido en un recurso adicional a la estrategia comercial de los textiles. Esta migración trae, por cierto, cambios culturales en los jóvenes, que integran los símbolos de la cultura global, al tiempo que mantienen su identidad otavaleña⁵.

5 En 1996 me encontré en Barcelona con un indígena que tenía un *stand* frente a la iglesia de la

Otro aspecto central de los ochenta sería el *boom* de la migración internacional. Muchos indígenas, ante la crisis agraria, vendieron tierras y se dedicaron al comercio. Según Maldonado:

En los años setenta había ya muchos indígenas que viajaban a Colombia y Venezuela. Se hablaba de 15 mil indígenas otavaleños en barrios enteros de Bogotá. Hay muchas historias de cómo los otavaleños van ganando espacio en la venta de productos. Los colombianos, que son muy supersticiosos, se acercaban en Bogotá a unos otavaleños pidiéndoles que les hagan una limpia, y ellos... ¿que tenían que hacer? Entonces se dieron cuenta que ser indígena era útil... Mi padre estuvo tres meses en Bogotá vendiendo artesanía y no logró vender, hasta que se acercó a una tienda de una alemana y ella le pidió que le envíe mercadería permanentemente y al por mayor. Esos eran los años cincuenta (Entrevista a LM, 2008).

Por otra parte, Otavalo fue objeto de una intervención urbana dirigida a convertirlo en atractivo turístico en 1990, que buscaba dejar atrás rasgos rurales que habían sido típicos de la ciudad. Con asesoría de la cooperación Holandesa, se intervino toda la zona central de la ciudad y en particular la plaza del mercado, diferenciando los espacios de venta de productos agrícolas de los de animales, y configurando la Plaza de los Ponchos como atractivo artesanal para el turismo.

- El movimiento cultural y político indígena

Los jóvenes del movimiento cultural indígena son originarios de las familias de Peguche y de las comunidades vecinas, especializadas en el comercio y la artesanía. Proviene de familias que hablan kichwa, utilizan su indumentaria y celebran las fiestas –de las que algunos son sacerdotes–. Los padres, viajeros y comerciantes sintieron el orgullo de ser otavaleños, constituyeron referentes culturales para sus comunidades y contaron con suficientes recursos para financiar los estudios de sus hijos en colegios y universidades.

Sagrada Familia, quien me dijo que él se consideraba otavaleño, lo que le daba renombre internacional, pues Ecuador se conocía poco o nada en Europa.

Los hijos se formaron en los colegios de la ciudad, donde persistía la discriminación. Ante ello, los jóvenes promovieron actividades culturales de afirmación étnica en los años setenta, a través del “Taller cultural causanacunchic” –recuperación de fiestas, vestidos, idioma y la celebración del *Inti Raymi*– y formaron parte de un movimiento artístico integrado por grupos de danza o música como Indo América, Los Obrajes, Dúo Los Latinos, Peguche, Trío Los Kichwas y el Club Estudiantil Peguche.

Ariruma Kowi y Luis Maldonado son dos protagonistas de este proceso y se han destacado como miembros del grupo intelectual que aportó en la construcción del proyecto étnico en la Sierra norte. Ariruma Kowi señala que el taller realizó acciones de reivindicación étnica en los colegios, tal como el uso de sombreros y del idioma kichwa, luchando contra una discriminación institucionalizada; para ello formaron los *republicamanda* o consejos estudiantiles; asimismo, editaban una revista y promovían boletines en mimeógrafo; y formaron la biblioteca Amauta Rumiñahui, que se convirtió en el núcleo dinamizador de la lectura, el diálogo público y la difusión de cine (Entrevista a AK, 2008).

Luis Maldonado, otro de los fundadores del taller, señala otras facetas de la actividad: “Nosotros hacíamos teatro en la calle, programas de radio, folletos, foros. El grupo Imbayas, de Ibarra, cantaba canciones de Los Panchos y era conocido en todo el país; incluso intervino en varias películas con Cantinflas y James Bond. Había también otros grupos” (Entrevista a LM, 2008). La música se convirtió en el núcleo dinámico de la revitalización étnica, nutrida con el intercambio entre músicos andinos y latinoamericanos. Así, formaron grupos que se presentaban en ciudades del país y a nivel internacional. Luis Maldonado comenta:

Unos músicos franceses que residían en Ibarra convocan a inicios de los ochenta a varios músicos a formar un movimiento cultural que se llaman Ñanda Mañachi. Pero luego se forma el grupo como tal a partir de 1984, con el Festival de la Nueva Canción. También hay intercambio con músicos bolivianos, dándose un diálogo cultural. Enrique Males se promueve como cantante de música andina. También influye Paquito Salvador desde la danza. Nos presentamos en El Prometeo y en la UNP y se leía poesía kichwa (Entrevista a LM, 2008).

Es significativo que ese activismo cultural se produjera como un fenómeno rural-urbano cuando Otavalo vivía ya un proceso de urbanización, entre otros factores, por la inversión de los comerciantes y artesanos indígenas en la propiedad urbana. Esto incorporó nuevos elementos culturales a grupos que antes mantenían relaciones con las comunas. Ariruma Kowi señala cómo se dio este proceso desde los cincuenta:

Mi abuelo había comprado terrenos para mi mamá, pues mi papá era más sencillo, y también al padre de Luis Maldonado, que es mi primo. Entonces los de Peguche y de Quinchuquí teníamos prestigio: los de Agato no tanto y era medio cuestionado eso de relacionarse con gente de Agato. Había un auge del comercio y varios jóvenes volvían con dinero e iban comprando propiedades en el centro de Otavalo, porque no se trataba de comprar casas en los barrios marginales sino en el centro de la ciudad. Tener casa en Otavalo era de prestigio. Ahora los indígenas son dueños del 90% de la zona comercial y muchos mestizos vendieron sus propiedades al doble del precio, pero como los otavaleños tenían plata, pagaban. Había un cambio de roles, el mestizo trabajaba para el indio, el indio daba empleo (Entrevista a AK, 2008).

A diferencia de otros grupos, el taller mencionado asumió una misión: producir obras artísticas de danza, música, teatro y cine que denunciaran el maltrato y afirmaran valores indígenas. Es decir, asumieron un discurso para luchar contra la discriminación institucionalizada en Otavalo, al tiempo que desafiaban a personajes mestizos que dirigían las instituciones locales.

Desde los años setenta se dio una conexión del activismo cultural de los jóvenes con la lucha comunera contra la discriminación. Un ejemplo de ello es el apoyo a los indígenas que llegaban al mercado de Otavalo a fin de impedir que los “arranchadores” les arrebataran las mercaderías. Ariruma Kowi, testigo y protagonista del movimiento, relata:

También íbamos a ver cómo los comerciantes enganchaban a los indígenas. Un día Mario Conejo fue llevado preso por protestar e hicimos una manifestación y estuvimos hasta que salga libre [...]. Íbamos a los colegios a defender la ropa de los indígenas en los centros educativos. También utilizamos una norma sobre el uso de idiomas en los colegios

para que nuestros estudiantes no pierdan el año en inglés y se acepte nuestro bilingüismo. También al Registro Civil para que se pueda utilizar los nombres y nos pedían pruebas y llevamos libros en donde demostrábamos que son nombres nacionales (Entrevista a AK, 2008).

Pero este proceso de afirmación étnica de los jóvenes de los setenta no fue armónico. El afianzamiento de una identidad indígena en un medio hostil implicó un conflicto subjetivo para los jóvenes, que pasaron de una identidad rural a una urbana, del mundo comunitario al mestizo, y del entorno regional al internacional. Luis Maldonado recuerda cómo los comerciantes y artesanos, mientras eran relegados en el país, en el extranjero valoraban sus productos, lo que influía en la autovaloración de lo que implica ser otavaleño.

Aprendíamos haciendo como nos enseñaban nuestros mayores. A los seis años yo enseñaba a tejer a los trabajadores de la fábrica de mi padre. Pero yo tenía dos mundos: estude en el Sánchez Cifuentes, el colegio de elite de Ibarra, donde tenía compañeros y amigos mestizos que se expresaban como tales, se reían, se abrazaban y con las mujeres, igual que ellos, saludaba con beso y me enamoraba de ellas [...] los afectos en el mundo indígena se expresan de otra manera. Pero al mismo tiempo yo vivía en Otavalo, tenía mucho contacto con la comunidad, donde era impensable ver abrazado a un joven con una mujer por la calle. Yo vivía un conflicto, en parte por el complejo de inferioridad, en parte porque no sabía si quería ser indio o quería ser mestizo. Por eso cuando llegué a la universidad entré a estudiar filosofía, porque quería resolver esos conflictos [...]. Esto fue cambiando, pues con el auge del turismo llegaban las gringas y se pegaban donde nosotros, mientras más exóticos los jóvenes, mejor, y los mestizos se morían de iras (Entrevista a LM, 2008).

En la década del ochenta se pasó del activismo a una fase de sistematización cultural, donde los jóvenes reflexionaron y formularon un nuevo discurso político-cultural sobre su identidad, en el cual valoran sus elementos culturales y sus símbolos, cuestionan y resignifican el lenguaje discriminatorio y se plantean un proyecto de futuro. Se valora el idioma y los conocimientos en salud, manejo de recursos naturales, gastronomía, entre otros. Se cuestiona los símbolos patrios y se trabaja los propios –se utili-

za la *wipala*, que luego se emplea como bandera del movimiento indígena-. Varios líderes se pusieron nombres en kichwa, como Tupac, Pacha, Nina, Auki, Rumi, Tamia, con una visión de reafirmación cultural.

Se distinguen tres ejes en esta reflexión. El primero tiene que ver con la resignificación de lo indio en sus diversas dimensiones políticas, étnicas y culturales. Luis Maldonado señala que el objetivo es dar la vuelta al sentido de lo indígena, afirmando lo positivo: “Nuestro discurso era: todo lo indígena es bello” (Entrevista a LM, 2008). Otro de los intelectuales señala:

Hay una crítica a la situación colonial del indígena, el concepto de indio es un dardo que te desbarata, una palabra que te flagela y emprendimos un trabajo de dignificación de nuestra cultura, que nosotros le llamábamos “resemantizar” los conceptos, darle la vuelta a todo. Utilizamos una frase de Tupak Katari que decía: “indio es la palabra con la que nos oprimieron, indio es la palabra con la que nos liberaremos”, o la frase “con la misma lana del perro, sirve para curar”. La solución no es huir del concepto sino darle un nuevo contenido (Entrevista a AK, 2008).

Otro elemento clave fue construir una nueva narración sobre la historia, para lo que los jóvenes recibieron la influencia de debates que se estaban dando en la región andina y en México.

Retomamos la historia inca –Guamán Poma, Garcilaso de la Vega–, leemos también el discurso indigenista peruano de Arguedas y los mexicanos. Teníamos un discurso culturalista que reivindicaba los valores de la ciencia, la religión y los conocimientos ancestrales. A esto se sumó la presencia de los indígenas amazónicos que tenían un discurso más claro sobre la territorialidad (Entrevista a LM, 2008).

También se dio un cuestionamiento a la cultura de la izquierda, que reducía el problema indígena a su identidad clasista, como campesino. Esto se realizó en las asambleas y congresos del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que articuló a varios movimientos sociales. Además se participó en conferencias, mesas redondas y talleres, donde se debatía con intelectuales quiteños y extranjeros. Todo este esfuerzo convergió en un encuen-

tro cultural, en 1982, que concentró varias expresiones indígenas, y cuestionó y enfrentó el sentido mestizo de las fiestas del Yamor.

Finalmente, se ha establecido un eje de impugnación a la visión folclórica de los intelectuales mestizos, que tienen presencia en el mundo local a través del Instituto Otavaleño de Antropología. Esta entidad, junto con el Municipio, ha promovido la fiesta del Yamor a fin de atraer el turismo. “Todas las comunidades salían a desfilas vestidas como el Inca Atahualpa. En 1982 se da la ruptura con el Municipio y organizamos el Encuentro de la Unidad de la Cultura Kichwa y la elección de la *colla Raymi*” (Entrevista a AK, 2008).

Una preocupación medular del grupo intelectual indígena ha sido el idioma. Esto les llevó a participar en un proyecto del Centro de Investigaciones para la Educación Indígena de la Universidad Católica (CIEI), que integra a profesionales indígenas en los programas de educación bilingüe y lleva adelante un esfuerzo articulado con ECUARUNARI y la FENOCIN para concretar un programa de alfabetización gestionado por las organizaciones.

Toda esta reflexión se ha dado en escenarios que se construyen con el movimiento indígena, en reuniones tanto en el campo como en la ciudad, donde se encuentran, dialogan, se valoran y aprenden a reconocerse y respetarse como indígenas. Para luego evolucionar hacia nuevos escenarios: de las comunidades, la federación, los espacios cotidianos de interacción cultural –el mercado, la iglesia, la calle– se pasa a espacios más formales como peñas, salones o coliseos, donde los indígenas interactúan con los mestizos.

El Taller Causanacunchi hizo en el 82 el lanzamiento de una revista y pedimos el salón del Municipio; primera vez que los indígenas utilizamos un espacio en la ciudad e invitamos también a los mestizos. Nosotros no actuamos con acciones radicales, pues los otavaleños somos muy diplomáticos (Entrevista a AK, 2008).

Otro elemento de atención será la formación profesional. A través del taller mencionado se realizó un acuerdo con la República Democrática Alemana y con la República de Cuba para la concesión de becas para carreras técnicas. Los intelectuales indígenas no solo pensaron su territo-

rio, también se prepararon para transformarlo, en cuanto, mediante la educación, se apropiaron de herramientas de desarrollo que les permitirían cambiar las condiciones de vida de la población. En este sentido, los indígenas tenían una visión que les permitía captar los cambios que ocurrían en el país y estar listos para superar a la elite mestiza, que para entonces quedaba rezagada, atrapada por un comportamiento patrimonialista y clientelar.

Finalmente, un aspecto central de los ochenta fue la articulación orgánica del joven movimiento cultural indígena con el movimiento comunero de la FICI. Los intelectuales llegaron para cumplir funciones organizativas pero también aportar en la definición de políticas. Hasta entonces, “El movimiento cultural surge en Peguche y Otavalo como un movimiento urbano y se nos ve como un movimiento distante, que surge de la aculturación, dado que los indígenas de comunidades se veían como campesinos” (Entrevista a AK, 2008). Esa vinculación con la federación comuna les permitió participar en programas de comunicación, salud y educación. Los intelectuales aportaron con elementos culturales y propuestas técnicas, así como con elementos políticos sobre lo que debía ser la FICI, y se afirmaron como articuladores del movimiento.

También se plantea un nuevo modelo organizativo en la FICI, ya no sindical sino en forma de caracol, con relaciones horizontales. Se plantea un nuevo discurso político, donde incorporamos elementos de territorialidad, multiculturalidad, plurinacionalidad, que habían surgido en diálogo con los antropólogos que estaban en la PUCE (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), en el CIEI, en el CEDIME (Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador), como Ileana Almeida, Ruth Moya, Pepe Almeida (Entrevista a LM, 2008).

Con el levantamiento indígena nacional de 1990, el movimiento asumió una dimensión política que reforzó la perspectiva de disputa de la hegemonía local. Como se vio anteriormente, la estrategia indígena combinó acciones de carácter cultural, económico y político, que confluyeron en una iniciativa que concentró de manera simbólica los veinte años de esfuerzo para enfrentar el tema del racismo: la participación de la candi-

data indígena Verónica Barahona en la elección de la reina de Yamor, la fiesta del maíz, en Otavalo, en 1998. La intención fue, según sus autores, enfrentar una norma y una percepción discriminatoria de la sociedad local y, al mismo tiempo, la baja autoestima de los indígenas (Entrevista a AK, 2008). Ante la obstinación mestiza a la participación de la joven indígena en dicha elección, legalizada a través de una ordenanza municipal, se generó un movimiento de rechazo que llevó a la derogatoria de la norma. Este conflicto tuvo amplia repercusión nacional, pues evidenció un hecho de racismo institucionalizado.

El movimiento que para entonces había levantado consignas radicales y abstencionistas ante el sistema político decidió cambiar su actitud y asumir la iniciativa al formar el movimiento e insertarse en la arena electoral. En 1996 participó en las elecciones y consiguió la tercera posición, restándole fuerza a la Izquierda Democrática (ID) y al Partido Socialista (PSE). En las elecciones de 2000, Pachakutik candidatizó para alcalde a Mario Conejo, quien ganó.

Se trata de una etapa en que la elite indígena ganó influencia en espacios económicos e institucionales, como las agencias de viajes y de exportación, empresas industriales, cooperativas de transportes o las ONG. Ejemplo de esto son la cooperativa de transporte Imbaburapak o el Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU), una de las primeras ONG indígenas. Los artistas, por su parte, comenzaron a vivir de su arte: “Como *mindalae* viajábamos con la música, que ayudaba a mantener el sentido de pertenencia. En Quito se escucha grupos bolivianos o peruanos, pero en Otavalo oímos a nuestros músicos. Hay peñas como la Amauta donde se oye nuestra música los viernes y sábados” (Entrevista a AK, 2008).

En un momento de intensa disputa cultural y política, los jóvenes indígenas se volvieron sobre la tradición y realizaron un acto de recapitulación de su pasado. Fue un evento de reconocimiento a los padres y abuelos, un acto cultural que se realizó en 1998 en Peguche, en el que se subrayó su esfuerzo y su tenacidad por mantener viva su identidad (Entrevista a AK, 2008). A partir de 2000, cuando un indígena llegó a la alcaldía, las relaciones interétnicas cambiaron de signo. Por una parte, se logró que un indígena llegara a la alcaldía, lo cual rompió el dominio de los

mestizos, una herencia colonial en el manejo del poder local; y por otra, el Municipio abrió las puertas a los indígenas, estableció canales de comunicación y planteó políticas públicas con un enfoque intercultural.

- La lucha por el agua

Desde los años setenta se constituyeron juntas administradoras de los sistemas de agua en la provincia, que en 2009 llegaron a 113. Las juntas han construido los sistemas a través de mingas, cuentan con directivos y técnicos, y cobran por sus servicios, se reúnen periódicamente y convocan a los usuarios para trabajar en el mantenimiento de las instalaciones; además, promueven procesos de capacitación y proyectos ambientales, coordinándolo con gobiernos locales o ministerios. La mayoría de las juntas de Imbabura, aunque funcionan independientemente, tienen relación con las comunidades indígenas y dialogan con el movimiento indígena.

Desde 2000 se desarrollan conflictos entre comunidades y haciendas por el control de las fuentes de agua. También se dan pugnas entre comunidades, con propietarios particulares y conflictos a escala zonal o subregional. En el siguiente cuadro se registran los conflictos más relevantes de escala subregional.

Tabla N.º 7
Conflictos de agua
Otavalo y Cotacachi (2000-2008)

Conflicto	Fecha	Demandas	Actores	Acciones	Resultado
Canal Pesillo-Imbabura	2000-2008	Construcción del canal	<i>Demanda:</i> 160 comunidades y juntas de agua de Otavalo, Cayambe y Tabacundo, 150 mil personas. <i>Contendores:</i> Gobierno, Consejo provincial	Paro y cierre de vías en cuatro ocasiones, en 2005-2007	Estudios: 2000. Primera piedra: 2005. Suspensión: 2006. Nuevos estudios: 2007
Laguna Mojanda	2001-2008	Respeto a derechos colectivos en zona de reserva	<i>Demanda:</i> comunidades de Otavalo y Tabacundo, Coordinadora de Páramos Mojanda Yana Hurco. <i>Contendores:</i> Pacific Silver, municipios de Pedro Moncayo y Otavalo	Gestión y manifestación ante Municipio, en Otavalo, y expulsión de empresa	Cambio de cota de agua en acuerdo con municipios, salida de empresa
Lago San Pablo	2003	Cuidado ambiental del lago	<i>Demanda:</i> comunidades de Laguna y FICI. <i>Contendores:</i> ante centros poblados	Gestión ante junta parroquial	Plan de Cuidado del Lago
Laguna de Cuicocha	2004	Control de la reserva y del ingreso a la laguna	<i>Demanda:</i> comunidades indígenas de la UNORCAC. <i>Contendores:</i> Municipio de Cotacachi y Ministerio de Ambiente	Propuesta de control indígena	Municipio resuelve formar empresa mixta y descarta control indígena

Fuente: Entrevista a BI, 2008; Castañeda, 2008
Elaboración: Autor

El problema del agua ha generado apreciables niveles de participación de los usuarios y las comunidades frente a las autoridades locales. Las mayo-

res movilizaciones regionales han sido por el tema del agua: cuatro paros se han realizado por la de Pesillo-Imbabura, y un paro y una toma de instalaciones por la laguna de Miranda. Además, el tema hídrico ha implicado que los indígenas intervengan en estudios y propuestas desarrollados por expertos, donde se ha integrado argumentos relacionados con derechos colectivos, e incluso han originado, en el caso de la FICI, varios proyectos de manejo territorial. Paralelamente, en la sociedad se difunde un discurso ecológico que es asumido por los indígenas y que acompaña las propuestas de manejo de páramos, control de las reservas y cuidado del medio ambiente.

Hay que señalar que esa sensibilidad sobre los recursos naturales y el manejo territorial tiene relación con otros problemas ambientales, como el que se da con la empresa extractiva Cemento Selva Alegre (multinacional Lafarge), con la cual veinte comunidades de Quichinche mantienen un acuerdo para la entrega de recursos, dotación de agua y construcción de obras, en el marco de un proyecto de remediación ambiental. En el caso de Cotacachi, se dio el conflicto con Ascendant Copper (actual Copper Mesa Corporation), empresa canadiense que pretendió explotar cobre en la zona de amortiguamiento de la reserva Cotacachi-Cayapas, en Intag.

Por otra parte, el agua es la base para establecer relaciones con las autoridades, que saben que en este recurso reside uno de los factores más potentes de convocatoria de los indígenas. Además, el agua ha sido objeto de manejo clientelar, como en el caso de la Prefectura, que se abanderó del canal Pesillo-Imbabura para entregar tanques de agua a cambio de apoyo político en las elecciones (Diario de campo, 2008-2009).

Estos conflictos también han abierto fisuras entre los indígenas. En Cuicocha, las comunidades de la UNORCAC se enfrentaron al alcalde indígena de Cotacachi, Auki Tituaña; en Mojanda, la FICI se enfrentó con el alcalde Mario Conejo, pues el Municipio había permitido que una empresa tuviera el usufructo de la laguna en terrenos que las comunidades consideraban suyos. Los problemas se mantienen latentes, de manera que el tema agua probablemente genere nuevas tensiones en el futuro.

Y como bien decía César Pilataxi (líder e intelectual del pueblo Cayambe) en un taller organizado por la FICI en octubre de 2008, “el

agua es poder”, enfatizando el carácter político del ejercicio de la autoridad sobre los recursos naturales (Diario de campo, 2008-2009).

En resumen, el proceso en Otavalo es más complejo que en Cotacachi. La población indígena tiene en su interior una composición más variada en términos de clase (campesina, comerciante y artesana), territorio (urbana y rural) y étnicos (cayambys y otavalos), y esta diversidad se articula en ciertas etapas del proceso de reactivación étnica, cuando es más fuerte la confrontación contra el poder mestizo. En otros momentos se expresan los conflictos entre sectores indígenas. En Otavalo, el discurso étnico juega un rol central en la articulación de esa diversidad por la presencia de intelectuales indígenas. Por tanto, junto a la organización comunitaria, el papel de las redes empresariales y de los intelectuales es más significativo. La estrategia de los indígenas es también muy variada, desde el asedio a los personajes mestizos, los levantamientos y las marchas, hasta el activismo cultural y los actos de abierta impugnación a los valores mestizos y a la institucionalidad local. En este caso, las prácticas de intercambio en el mercado y la conquista de la ciudad juegan un rol clave en la lucha por los derechos y la ciudadanía, así como en la construcción de espacios públicos e instituciones económicas, culturales y políticas, donde se miran y reconocen los indígenas.

Cotacachi⁶

- La lucha por el respeto

En el caso de Cotacachi, la mayoría de indígenas dependía de la hacienda en relaciones de *huasipungo* y la presencia terrateniente fue mayor que en Otavalo, con una estructura de propiedad de la tierra profundamente desigual. Según los datos del año 1974 de Cotacachi, un 1,1% de los propietarios controlaba cerca del 60% de la tierra, y el 92% de los campesinos controlaba el 23% de la tierra del cantón (Guerrero y Ospina, 2003).

6 En este apartado se ha utilizado entrevistas y estudios realizados anteriormente en Cotacachi, tal como la tesis de maestría de Santiago Ortiz (2004) y monografías del mismo autor sobre varios temas (2005; 2007a; 2007b; 2007e), a fin de fundamentar el análisis de esta tesis doctoral.

El poder gamonal articulaba una red de agentes sociales y políticos que residían en el centro urbano. El cura, el teniente político y las autoridades municipales fueron los personajes que actuaron como intermediarios del poder de los hacendados. En el campo cultural dominaba la religión católica y prácticamente hasta la década del noventa no hubo presencia de grupos evangélicos. El Estado había tenido una tímida intervención con las escuelas y las autoridades civiles, que estaban presentes en el espacio urbano.

En este escenario, los indígenas estaban sometidos a múltiples formas de maltrato. Ellos trabajaban gratuitamente en las haciendas y vivían en “las tierras del patrón”, donde trabajaban a cambio del derecho al pastoreo de los animales y el uso de la leña o el agua. Aparte de ello, recibían créditos que no podían pagar, de manera que se hacía más complicado liberarse de las relaciones de servidumbre.

Al igual que en Otavalo, la Iglesia les sometía al pago de diezmos y primicias, pues el cura elegía a gente mestiza de la ciudad para que recorriera los campos tomando las primeras cosechas: “Cada diez guachos tenía la Iglesia derecho a uno, entonces los diezmeros iban a las comunidades con sus canastos y sus costales a coger lo que había, a coger lo mejor, y no respetaban nada [...]. Mucha gente blanco-mestiza de la ciudad vivía a costa del trabajo de los indígenas” (Entrevista a AA, 2002).

Tal como dice Alberto Anrango, líder de la localidad:

Las comunidades vivían abandonadas por los poderes públicos, explotadas por las haciendas y la Iglesia, abusadas por las autoridades como el teniente político, el Municipio, la Policía, y cada persona que se creía con poder abusaba en todo sentido de lo indígenas, hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos (Entrevista a AA, 2002).

La Policía buscaba pretextos para que los indígenas cayeran en sus redes. En la época de fiestas, como la de San Juan o Finados, era cuando más les metían presos. Los tenientes políticos se aprovechaban del analfabetismo y la falta de conocimiento del castellano de los indígenas: “Iban a las comunidades y les decían, me das tanto y no te llevo al cuartel” (Entrevista a AA, 2002).

El Municipio organizaba mingas para que limpiaran las calles o edificaran las obras del centro urbano; sin embargo, en la mente de las autoridades no cabía la dotación de servicios a la zona rural. Según el mismo entrevistado, hasta el año 1977 ninguna comunidad tenía agua potable, casi no había escuelas –a excepción de dos o tres construidas por la Misión Andina– y el porcentaje de analfabetismo bordeaba el 90% de la población indígena.

En este marco, varios indígenas estudiaron para ser maestros en el Instituto Normal de Uyumbicho. A su regreso a las comunidades, asumían el rol de animadores: recorrían los cabildos y conversaban con los líderes sobre sus necesidades más sentidas, entre ellas el agua, la escuela, la apertura de caminos y las casas comunales; también, las reuniones se condimentaban con las vivencias de los indígenas y se denunciaban los atropellos cometidos por los mestizos. Esto lo recuerda Alberto Anrango: “El trabajo era duro y complicado. No contábamos con ninguna ayuda. Andábamos, como los apóstoles, por todas partes, pescando almas, como diría Jesús” (Entrevista a AA, 2002). Fruto de esta promoción organizativa, 12 comunidades se unieron, y en abril de 1977 formaron la Federación de Comunas, que luego de dos años se legalizaría ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC).

En este período, por otro lado, se produjo un hecho que condensaba la conflictividad de la sociedad local: el 3 de noviembre de 1977 un líder de las comunidades, Rafael Perugachi, fue encarcelado y torturado.

El policía Realpe le llevó a la cárcel y en el patio grande le ha golpeado, dado de puntapiés, y sacándole el cordón de la trenza le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me fue a buscar para contarme que el hijo había amanecido mal. Fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi, pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció. Por el informe de la autopsia supimos que los puntapiés perforaron el intestino en tres partes y le provocaron la muerte (Entrevista a AA, 2002).

Como reacción ante la muerte del dirigente Rafael Perugachi se realizaron marchas y se estableció un juicio por el asesinato, que culminó en el encarcelamiento y sanción al responsable, un hecho inédito que consagró por primera vez los derechos de los indígenas como seres humanos.

Luego de este acontecimiento, 43 comunas del cantón se unieron a la organización cantonal y esta buscó solidaridad en el ámbito nacional, integrándose a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC, actual FENOCIN). A partir de ese momento, la unión ganó presencia local en el cantón y los indígenas accedieron a la ciudadanía, ejercitando derechos civiles y humanos fundamentales: igualdad ante la ley, libertad de expresión y asociación, trato justo, respeto y justicia, así como sanción a las autoridades que violaran los derechos.

Más tarde, la organización dirigió sus demandas al Municipio, en pro de obras. Como respuesta a la negativa recibida, los dirigentes de la unión y miembros de las comunidades se tomaron por la fuerza la casa municipal, en 1978. Era la primera vez que los indígenas imponían su presencia en el gobierno seccional, con lo que iniciaron una presencia activa en el escenario político local.

- Organización clasista

La UNORCAC es una organización de segundo grado que aglutina a 43 comunas y 2 600 familias indígenas: aproximadamente 15 mil personas. Desde finales de los años setenta mantiene una tradición de autoridad, movilización y experiencia de desarrollo en la zona, ya sea en la gestión de obras y servicios ante el Estado, o en la intermediación de recursos con agencias de cooperación.

Por su cobertura, convocatoria, número de organizaciones y capacidad de gestión, la UNORCAC es el principal nodo organizativo de Cotacachi, y constituye, además, la única instancia representativa de las comunidades indígenas y campesinas andinas de ese cantón. Estas tienen un cierto control de tierras y recursos, aunque la inserción de los indígenas en el mercado ha provocado una diferenciación social, ante los campesinos con tierra y sin tierra o jornaleros. Mas de la mitad de los indígenas

migran para trabajar en construcción y otras actividades (Municipio de Cotacachi, 2000).

Las comunas de mayor pobreza o cercanas a la ciudad asumen una fisonomía de comuna-dormitorio; allí se mantiene la pequeña propiedad, donde se asienta la familia y se produce alimentos para el autoconsumo, generalmente bajo el control de la mujer, pero –debido a su tamaño y condiciones productivas– no genera los ingresos suficientes para la sobrevivencia. De allí que los hombres, desde muy jóvenes, deban migrar para obtener ingresos monetarios.

Dada la cercanía a Quito e Ibarra y a las plantaciones agrícolas, la migración es temporal: las comunidades se vacían de hombres de lunes a viernes, y los fines de semana se llenan nuevamente. Esta cercanía a la ciudad explica por qué se mantiene la relación de los migrantes con sus familias y con la comuna. Además, esta situación de las familias y la población revela por qué una de las luchas principales de la UNORCAC ha sido por servicios e infraestructura.

Otro aspecto que afecta a la unión es el surgimiento de agrupaciones que cumplen roles diferentes. Así, las comunas deben tratar interiormente con las juntas de agua, que tienen mayor convocatoria, pues dan mantenimiento a los sistemas hídricos.

Las mujeres, que han ganado presencia en la vida económica y familiar cuando sus maridos salen a trabajar, han dado pasos en su organización y presencia pública. Se han agrupado en una coordinadora que cuenta con varios cientos de mujeres organizadas; tienen cada vez mayor presencia en los puestos de dirección de la UNORCAC, donde han ocupado la vicepresidencia y la mitad de puestos en el comité ejecutivo; ocupan la mitad de los cargos de dirección en las comunidades; y tienen presencia a través de concejales en el gobierno municipal. Líderes mujeres se destacan en el comité de producción y el de salud, con el proyecto Jambi Mascari, que articula a cuarenta parteras.

En los últimos años, la vida de las comunas se ha visto afectada por la conformación de las juntas parroquiales, que intermedian las necesidades de las comunidades. Igualmente, se han visto afectadas por la presencia de un Municipio sensible a los sectores indígenas, pionero en la planificación y el presupuesto participativo. Esto ha llevado a que la autoridad municipi-

pal gane una relación directa con las comunidades, sin necesidad de pasar por la dirigencia de la UNORCAC.

Pero a pesar de la diversificación social y organizativa, la comuna sigue siendo la base organizativa e identitaria, tanto por su papel en la representación de intereses como por su rol de autoridad local y en las celebraciones comunitarias; fiestas como el *Inti Raymi*, la más importante del lugar, se asientan en la lucha entre comunidades por el centro ceremonial. Estas son el núcleo duro de la cohesión indígena, soporte sobre el cual se levanta el tejido social y la presencia política de la UNORCAC.

Un factor que influyó en la identidad de la organización indígena de Cotacachi fue su vinculación con la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). Es una relación de ida y vuelta que se afianza con el transcurso de los años: la unión logra respaldo para su lucha desde las organizaciones nacionales, al tiempo que su dinámica socio-organizativa le ha permitido jugar un rol importante en la vida de la federación, hasta el punto en que comuneros de Cotacachi se han encargado de su conducción durante varios períodos. La UNORCAC recibe, así, la influencia de la corriente clasista, siendo a inicios de los años ochenta, en Imbabura, un polo activo de las marchas del 1 de Mayo, las huelgas y los paros nacionales.

Dicha corriente, articulada en torno a la unidad de las centrales sindicales y el FUT, fomenta una cultura de solidaridad y reivindicación de derechos, buscando homogeneizar la lucha social bajo una orientación igualitaria de las demandas sociales y de los derechos. Esta corriente enfatizó la autonomía y la combatividad ante los empresarios y los gobiernos militares, el respeto a la dignidad del trabajador, y la unidad de obreros y campesinos, pero fue reacia al reconocimiento de la diversidad y vio las demandas étnicas como una amenaza a la unidad y centralización del movimiento sindical.

A lo dicho hay que añadir que el clasismo se identificó con corrientes de izquierda que pusieron su acento en la ciudadanía social, en la perspectiva de construcción de una sociedad ideal –la socialista– que proponía una comunidad nacional homogénea y equitativa en cuanto al acceso a los derechos. Desde esta perspectiva, varios líderes de la UNORCAC participaron, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, en la

formación de núcleos de izquierda, como el Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT) y el Partido Socialista (PSE). Además, fueron influenciados por la “participación popular”, una ideología que marcó el pensamiento de la época, mediante la educación popular, la teología de la liberación y la teoría de la dependencia.

- La modernización del territorio

En Cotacachi, como se señaló anteriormente, existía una distribución desigual de la tierra, con la consecuente concentración de la propiedad en manos de pocos propietarios. La hacienda Hospital constituye un ejemplo, no se conoce su extensión, pero se calcula que tiene alrededor de 15 mil ha y está en la zona de Piñán. Los dos procesos de reforma agraria no modificaron en forma sustancial la estructura de tenencia de la tierra, aunque sí lograron eliminar las formas de servidumbre en la agricultura y propiciaron la modernización de medianas haciendas, que se enfocaron en la ganadería, el cultivo de flores y la horticultura (Guerrero y Ospina, 2003).

En el caso de Cotacachi no se dieron tantos conflictos de tierras como en Otavalo, excepto por los casos de las haciendas Tunipamba y Piñán. Desde el año 1985, la política del IERAC de afectación de tierras se paralizó, y las transacciones se resolvieron por la vía del mercado. En el cantón se observa una tendencia a la *medianización* de las propiedades grandes, por efecto de la venta de tierra por parte de los hacendados, que invierten en la modernización de la producción, mientras los minifundios se atomizan por la partición de herencias. Como se ha señalado, el fin del predominio de las haciendas en Cotacachi no se produjo por la eliminación de la propiedad terrateniente sino por la modernización de su producción.

Por ello, se mantuvo la desigualdad en la propiedad de la tierra, aunque las reformas permitieron cambios en el control territorial. Sin embargo, los indígenas tienen cerca de la tercera parte de las tierras en la zona andina y la organización comunal se consolidó sobre esa base. Además, los indígenas retomaron parcialmente el control del agua e incursionaron en el control de la reserva Cotacachi-Cayapas, la construcción de vías y obras públicas, y los servicios.

En este período, también, se dieron cambios en la cultura. Lo rural y lo urbano ya no coincidían con la frontera étnica, sino que surgieron nuevas identidades que se fueron construyendo en el proceso. El espacio urbano siguió siendo territorio mestizo, pero el poder gamonal se había diluido y se dieron cambios en el comercio, los servicios, el turismo y la artesanía. Se ampliaron los procesos de intercambio cultural, particularmente en torno a la educación, la migración, las relaciones salariales, el acceso a los medios de comunicación y la urbanización, con lo que se modificaron comportamientos y valores campesinos y urbanos.

Por ello, no se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio, sino de un proceso conflictivo de avance y transformación indígena y mestiza, de disputa por los recursos, de cambios en el papel económico y político de los indígenas y de los grupos mestizos –que diversifican sus actividades–, de desarrollo organizativo desde la sociedad civil, de generación de nuevos actores urbanos y de un lento cambio de las instituciones públicas. En este sentido, la lucha y el ejercicio de los derechos políticos han cumplido un rol fundamental.

- Los derechos políticos

El retorno a la democracia en 1978-1979, que se produjo en una negociación de los militares con las cámaras empresariales y los partidos, abrió un nuevo campo para la ciudadanía, con la vigencia de los derechos políticos, que se ampliaron al sufragio para los analfabetos en 1981.

El advenimiento del sufragio universal es de singular trascendencia porque no solo significa el aumento cuantitativo del cuerpo ciudadano sino la investidura a toda la población adulta del país con plenos derechos políticos electorales. Esto implicaba un crecimiento y diversificación de las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos diferentes de las existentes [...]. Implicaba también una demanda de mayor inclusión, es decir, de participación y beneficios, en el régimen político (López, 1997: 326).

Si bien la intervención de los ciudadanos se redujo al voto, ello generó condiciones que fueron aprovechadas por los indígenas para candidatizar a sus dirigentes y abrir canales de representación en el Concejo Municipal de Cotacachi, iniciando una larga experiencia en el marco de la democracia representativa.

Ya en 1979 había un ambiente de preocupación en los cabildos sobre la participación en las elecciones.

Los indígenas siempre dábamos el voto al que el patrón ordenaba, dábamos el voto por el que el curita decía, dábamos el voto por el que el teniente político o personas influyentes nos pedían. Nos pusimos a conversar sobre la política y analizábamos que ya no debíamos dar el voto a los contrarios, a los que nos pisotean, nos explotan, a nuestros enemigos. Analizamos partido por partido, a nuestra manera de ver el Social Cristiano era de los hacendados, el Conservador de los hacendados también y después decíamos que el Frente Amplio de Izquierda (FADI) dice que “la tierra es para quien la trabaja” y también hablaba de la “educación bilingüe”. Entonces todos, por unanimidad, acordamos por el FADI (Entrevista a AA, 2002).

Como presidente de la unión, Alberto Anrango fue designado candidato por el frente de izquierda, y en las elecciones de 1979, electo como primer concejal indígena del cantón. Con ello, la UNORCAC tomó presencia en el gobierno local, estableciendo una relación directa con el Municipio. Este rol político que asumió la unión se mantendría en las dos décadas siguientes y la llevaría a tener presencia permanente en el cabildo cantonal.

En el contexto de los años ochenta se atenuó la lucha contra la discriminación étnica y la unión se involucró institucionalmente, para conseguir la infraestructura y los servicios para el sector rural. La demanda de la educación tuvo importancia, por la propia trayectoria de los dirigentes y, en particular, por el desarrollo de la educación bilingüe. Para esta década, la agenda del desarrollo se orientó a la capacitación campesina y se dieron los primeros pasos, con el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) y varias ONG, en el apoyo a la producción. La organización de segundo grado se convirtió en una especie de *municipio chiqui-*

to –tal como se llama en ocasiones a la UNORCAC–, y también asumió un rol de interlocutor de las instituciones externas de promoción.

Para la última década del siglo XX, las políticas neoliberales se hacían sentir. El Estado se retiró progresivamente del campo, se liquidaron las políticas de desarrollo rural, se eliminó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y se desregularon los precios de los alimentos, todo lo cual sometió a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio, bajo el imperio del mercado.

Sin embargo, el espacio abandonado por el Estado fue cubierto por las organizaciones sociales que asumieron la agenda del desarrollo. Se daba una situación compleja, donde, por un lado, el Estado renunciaba a su política de integración social basada en derechos universales y buscaba reprimir la movilización social; y por otro lado, los movimientos sociales pretendían hacer realidad las reivindicaciones de los derechos a toda la población y el reconocimiento de los derechos de identidad de mujeres e indígenas, así como la afirmación de nuevas formas de democracia participativa.

En el caso de la UNORCAC, la situación se aprovechó como una oportunidad para convertirse en un organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación del agua y al medio ambiente. También se impulsaron programas de educación infantil, crédito y salud, que permitieron la participación activa de las mujeres y los niños. Se trata de una agenda de desarrollo con dimensiones sociales, ambientales y económicas que pronto encontrarían una dimensión política que las unificaría con la toma del gobierno local.

- Agencia campesina indígena de desarrollo rural

En el campo del desarrollo, la UNORCAC evolucionó desde una función de beneficiaria del Estado y las ONG, para luego asumir funciones en la cogestión de proyectos, y finalmente constituirse en un organismo de desarrollo campesino que administra directamente sus programas. Esta evolución se dio tanto por las políticas de desarrollo rural que favorecía-

ron la autogestión campesina como por la maduración y el fortalecimiento de la unión, que la llevaron, por ejemplo, a sostener un conflicto, en 1990, con el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), cuando demandó el manejo de los proyectos que administraba esta ONG. El conflicto tuvo como desenlace la ocupación de las oficinas del CAAP por parte de las comunidades.

Desde entonces, la unión reivindica su responsabilidad en la gestión del desarrollo y su papel como enlace para agencias, gobiernos locales y programas del Estado en el territorio rural. También, diversifica su gestión en el campo de la producción, la salud, la educación, las microempresas, la comercialización, el turismo y en el crédito, con una cooperativa de ahorro y crédito rural.

La UNORCAC, en este período, ha mantenido relaciones con más de veinte agencias de desarrollo y programas o entidades del Estado. A través de estos nexos, la unión ha manejado recursos que se aproximan a 500 mil dólares anuales de presupuesto. Como se desprende de varios estudios sobre Cotacachi (García et al., 1999; Ortiz, 2004; Ospina, 2006), la UNORCAC ha logrado un acumulado de “capital social” tanto por su capacidad para convertirse en una entidad de mediación con el exterior (Estado, Municipio, agencias) como por el manejo de una política intercultural que le ha permitido ganar respeto entre la población mestiza del cantón. Tiene un modelo de representación político reivindicativo combinado con gestión del desarrollo y con un manejo empresarial (proyectos de crédito y producción), pero tiene algunas limitaciones en la participación, la cultura organizativa y el liderazgo, y debilidad en la sostenibilidad económica y técnica.

Para ejecutar proyectos, la UNORCAC ha contado con un equipo técnico básicamente mestizo, que mantiene el contacto con las comunidades, equipo que en momentos ha llegado a superar las veinte personas. En un estudio realizado sobre la formación de recursos humanos en la UNORCAC se señala que la débil presencia de cuadros técnicos indígenas tiene que ver con el bajo nivel de escolaridad y la falta de oportunidades de capacitación profesional para el desarrollo local (De la Torre, 2001).

La concentración de la UNORCAC en los proyectos de desarrollo trajo ventajas, pero también problemas: la desatención a necesidades cla-

ves de los indígenas, como el de la tierra; un proyectismo que reducía la actividad de la organización a las metas del proyecto, sin una visión estratégica; la fragmentación de la organización en unidades de proyecto; y la confusión de las bases, que comenzaban a ver en la unión, no una organización que les representaba, sino una ONG o agencia de desarrollo.

A fin de resolver dichos problemas, la UNORCAC ha formulado ejes programáticos y políticos de acción. Entre sus planes estratégicos se ha planteado prioridades en la producción agrícola, artesanal, de crédito y el turismo; en el medio ambiente, con programas de bosques, páramos, agua, manejo de recursos y educación ambiental; y en el campo del desarrollo social, con el mejoramiento de los servicios educativos de los niños y jóvenes, la justicia y la salud tradicional. A pesar de estas orientaciones, la UNORCAC aún tiene limitaciones en la participación y la movilización de sus bases.

En menor medida que en otras OSG, dicha unión está afectada por la formación de redes de interés que agrupan a mujeres, jóvenes y juntas de agua, que tienden a actuar independientemente de las directivas comunales. En los últimos años, también se ha visto afectada por la reducción de los recursos que provienen de la cooperación y la consolidación de las juntas parroquiales en su entorno. Además, hay problemas de conducción debido a la distancia entre unos pocos dirigentes que tienen formación educativa y una población con bajos niveles de escolaridad. Y tampoco se ha logrado generar plataformas que le permitan atender las variadas demandas de todas sus bases.

En síntesis, y para terminar esta sección, el proceso indígena en Cotacachi tiene elementos comunes con el de Otavalo, pero también diferencias: la lucha por derechos está caracterizada por una movilización contra la discriminación, al igual que en Otavalo, pero sin una significativa lucha por la tierra, pues en ese cantón predomina un lento proceso de modernización de las haciendas. Conformada por comunas rurales pobres, la UNORCAC asume un horizonte clasista y cumple un papel de agencia campesina de desarrollo, que juega también un rol de representación política, conducida por maestros y líderes forjados en la lucha social. Predomina en ellos una visión de disputa por el respeto, la igualdad y la dignidad, que luego se articula en torno a un discurso de *desarrollo con*

identidad. Su práctica está en la consecución de obras y servicios para las comunas, y el impulso de programas productivos, sociales y ambientales rurales, que responden a demandas agrarias de sus bases.

Periodización

Para completar esta breve revisión, en esta sección se compara los dos cantones a través de una periodización histórica, anotando semejanzas y diferencias, y relacionando los contextos nacional y local y la trayectoria de los procesos políticos y culturales.

- Primera fase (1970-1980): lucha por el respeto y los derechos civiles

Se trata de un período en que los campesinos-indígenas enfrentaron un contexto excluyente, configurado, a nivel local, por la dominación mestiza que intermediaba el poder gamonal y que estaba anclada en el Municipio y la Iglesia y, a nivel nacional, por la dictadura militar, que practicó políticas de reforma, pero también de represión a los campesinos, para evitar que se desbordara la protesta rural.

En esta fase los indígenas ejercitaron formas de resistencia contra la discriminación y las relaciones de servidumbre, consiguieron intervenir algunas haciendas y lograron el desplazamiento de los terratenientes latifundistas, con lo que se sentaron las bases para el ejercicio de la libertad de trabajo, contratación y movilidad, así como el respeto como seres humanos y el reconocimiento a sus derechos de expresión y organización. Estos temas –respeto, dignidad y derechos– serían los elementos básicos de una ideología que amalgamaba elementos étnicos y clasistas.

La estrategia central en este período fue el asedio a los personajes e instituciones del poder mestizo, que en ocasiones se articuló con las movilizaciones del movimiento sindical, adoptando rasgos de la organización clasista –centralismo, disciplina, proyecto de cambio social–. Las comunas y los fuertes lazos de solidaridad y cohesión internos fueron la base de la movilización, y, en medio de la confrontación, formaron las dos orga-

nizaciones relevantes de Imbabura: la FICI (Federación Indígena de Imbabura) y la UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi).

Otavaló tiene un perfil diferente al de Cotacachi: la lucha por la tierra en el marco de la reforma agraria fortaleció a la comuna pero también amplió la sociedad de mercado y la diferenciación de capas sociales de indígenas pobres y acomodados. Fue sobre esta diferenciación y relación contradictoria que se desarrolló la identidad indígena, y fue en este marco que surgió un movimiento cultural juvenil, que desplegó un intenso activismo cultural para articularlos, con un discurso de revalorización de lo indio e interpelación al racismo.

Mientras tanto, en el cantón vecino, se producía el despertar de la organización comunal en medio de la lucha contra la injusticia. Los indígenas asumieron demandas con un fuerte contenido étnico y político: respeto a la integridad personal, trato digno y justicia, derecho de asociación y expresión, e igualdad ante la ley, con los mismos derechos que los mestizos. Los contenidos son similares a los de Otavaló, pero tienen un sello clasista, donde lo étnico se articula con un discurso que enfatiza la igualdad más que la diferencia.

Esta fase duró hasta inicios de los ochenta, cuando la apertura democrática y el voto a los analfabetos permitieron el ejercicio de los derechos políticos, en el marco de la institucionalidad creada por el establecimiento de la democracia.

- Segunda fase (1981-1990): el desarrollo y la autogestión con identidad

En 1982, la crisis de la deuda llevó a un giro a la naciente democracia: el Gobierno abandonó las ofertas de integración social y se impuso el duro rostro de las medidas neoliberales que profundizaron la desigualdad, aunque todo ello se cobijó bajo la consolidación del sistema de partidos. En este marco ocupaban un lugar subordinado las elites mestizas locales.

Para entonces, las federaciones indígenas se afirmaban como polos de movilización y gestión que acumulaban experiencia en la lucha por la tierra y en el desarrollo rural. En esta fase, los indígenas ejercitaron un varia-

do tipo de derechos y aprendieron a utilizar el engranaje estatal para conseguir personería jurídica, conocer la ley y realizar trámites, estableciendo contacto con promotores de desarrollo, funcionarios, jueces y notarios, pero enfrentándose también con la Policía, que reprimía las acciones colectivas. En todos estos frentes, los indígenas pugnaron desde una identidad étnica y clasista, por ser reconocidos como titulares de derechos.

Tanto la FICI como la UNORCAC ampliaron su agenda hacia programas vinculados con la producción, la educación, la salud, la comunicación, la infraestructura, la asistencia técnica y el crédito, hablando, en todos esos campos, con un lenguaje de desarrollo y derechos. El tema de la educación bilingüe fue clave para la agenda indígena, pues legitimar el campo del idioma y los derechos culturales. Además, en los dos cantones se participó electoralmente, logrando tener representantes para los gobiernos locales.

Sin embargo, tanto en lo social como en lo político, sería la UNORCAC la que intervendría con mayor coherencia, constituyéndose en una agencia de desarrollo campesina, pero también en un sujeto que negocia de manera colectiva con los partidos. La FICI, por su lado, tuvo mayor capacidad de movilización y desarrolló una ideología que afirma sus rasgos étnicos, en sintonía con la organización indígena kichwa ECUARUNARI y con el aporte de los intelectuales otavaleños.

En los dos cantones, los indígenas acumularon fuerzas desde abajo, restando el control que tenían los micropoderes en manos de los mestizos y poniendo distancia de los municipios, gobernados por las elites tradicionales. El signo de desarrollo rural sería la autogestión, que les permitió desarrollar capacidades técnicas y ampliar el control sobre programas y proyectos. Desde mediados de la década del ochenta, los indígenas fueron copando el vacío que dejó el Estado, al tiempo que sus iniciativas de desarrollo se iban convirtiendo en una táctica defensiva ante las políticas neoliberales. Hacia finales de la década hubo una nueva oleada de conflictos por la tierra que se vincula con la protesta creciente contra las limitaciones para el empleo, los ingresos y la movilidad social, condiciones sobre las cuales se desarrolló el levantamiento indígena de 1990, que contó con una amplia participación de las comunas de Otavalo, acontecimiento que permitiría a los indígenas pasar a una fase de mayor iniciativa, tanto en la disputa del poder local como a nivel nacional.

- Tercera fase (1990-1996): la disputa político-cultural

En la tercera fase hay un escenario contradictorio: por una parte se evidenciaron los vacíos de las promesas de la joven democracia y los resultados de las políticas económicas neoliberales que acentúan las brechas étnicas y sociales. Pero también es una fase de modernización del Estado y de descentralización que abrió oportunidades a nivel local que las elites mestizas tradicionales no lograron aprovechar.

Si durante las décadas anteriores los indígenas resistieron al poder gamonal, desde mediados de los noventa ya tenían la organización y la presencia urbana y rural que les permitió interpelar el discurso racista y disputar el poder a las elites mestizas. Los indígenas de Cotacachi contaban con una organización estructurada consolidada y con experiencia en el desarrollo. En Otavalo ya existía un movimiento político y cultural maduro, sustentado en un entramado de comunas, con redes familiares que atravesaban el mercado, la vida urbana y los espacios públicos locales, y con una presencia étnica y política con proyección local y nacional.

La experiencia de los levantamientos les permitió integrar en la identidad local una conciencia étnica nacional y un proyecto de poder. El discurso de los intelectuales indígenas entró en una nueva fase, resignificando lo "indio", explicando la injusticia por la presencia de los patrones y el racismo, afirmando la identidad en una nueva narrativa anticolonial y antigamonal, y planteando un proyecto de cambio social y estatal. Con este discurso se distanciaron del clasismo y asumieron un perfil político en torno a la cultura y la plurinacionalidad, pero también aparecieron contenidos relacionados con la soberanía en el control de los recursos naturales, en un momento en que las elites empresariales y los partidos abandonaron los discursos nacionalistas en boga durante los gobiernos militares.

- Cuarta fase (1996-2008): derecho a gobernar

El régimen político entró en una década de inestabilidad y crisis del sistema de partidos desde 1996. Mientras tanto, el movimiento indígena realizó acciones ofensivas contra los gobiernos de turno y, en el plano local,

captó el poder en los municipios para generar un proceso de gestión moderna y democrática, en contrapunto con el caos y la inestabilidad que se vivía nacionalmente.

En un entorno nacional hostil, se generó un espacio público inclusivo y democrático a nivel local, una suerte de comunidad política donde los indígenas eran reconocidos como iguales y diferentes, con su cultura e identidad. El derecho a gobernar era ejercido por sectores que, si bien tenían capacidades, educación y recursos económicos, no habían logrado acceder al poder local por la persistencia de un régimen racista. Un discurso étnico, que manejaba propuestas de interculturalidad, desarrollo, modernización y participación ciudadana, permitió atraer a grupos mestizos progresistas, consolidando una hegemonía indígena local.

Esta fase ha permitido un amplio despliegue y ejercicio de los derechos políticos, con lo que los indígenas no son solo electores sino también gobernantes. En Cotacachi se abrió una fase de experimentación democrática, con cambios institucionales. Se impulsaron procesos de “participación ciudadana”, que modificaron las reglas de juego de la democracia local, abriendo espacios públicos de diálogo e incidencia en las políticas públicas locales, con un modelo de “desarrollo local” que ofrecía el acceso a los servicios públicos, la salud y la educación. Con un carácter pionero, Cotacachi surgió como modelo frente a la crisis del régimen democrático a nivel nacional (Ortiz, 2004).

En el caso de Otavalo, la experiencia de gestión municipal tuvo otra orientación, apostó más a la modernización del Municipio, a una gestión eficiente, con autonomía financiera, a la ampliación de los servicios básicos, al mejoramiento de la imagen de la ciudad como centro turístico, y en menor escala a atender los servicios básicos de los sectores rurales. El trato igualitario a la ciudadanía indígena y mestiza se dio por igual en los dos cantones.

Sin embargo, la experiencia de gestión tuvo sus contratiempos debido al conflicto que se produjo en los dos cantones entre las comunas y los municipios. En este marco de participación y modernización, se avanzó en el ejercicio de derechos políticos y de identidad, pero no en cuanto a derechos económicos y territoriales, pues en estos casos hubo límites estructurales y de poder que los indígenas no pudieron modificar con su sola acción local.

Esta fase se cierra en el período 2007-2009, cuando el ascenso al poder de Alianza País, con el liderazgo de Rafael Correa, cerró la etapa neoliberal y abrió un período signado por la Constitución de 2008, dictada en Montecristi, que plantea un retorno del Estado, la afirmación de la soberanía, políticas redistributivas y un nuevo modelo de desarrollo identificado con el *Sumak Kawsay*. Todo ello modificó el escenario donde actúan los indígenas, la sociedad civil y los gobiernos locales; sin embargo, aún es temprano para evaluar la naturaleza de los cambios y sus implicaciones en los temas de ciudadanía.

Conclusiones

La trayectoria de los pueblos indígenas de Otavalo y Cotacachi marca el itinerario de la consecución de derechos y ciudadanía: la lucha contra la servidumbre y el maltrato fueron claves para apropiarse de la noción de dignidad personal y experimentar la libertad de trabajo, movilidad y asociación comunera; la lucha por tierras les permitió ejercer derechos laborales, civiles y de propiedad; y en todo ello, los indígenas tomaron contacto y bregaron con el Estado. En los años setenta y ochenta, su identidad estuvo marcada por el clasismo y su ideología igualitarista, de solidaridad, de unificación organizativa y de lucha combativa por derechos. Esto sucedió más en Cotacachi que en Otavalo, cuya población es más diversa en términos de clase, etnia y territorio: es comunera, pero sus prácticas familiares influyen en las actividades artesanal, empresarial y de comercio, y esto les dio un poder económico que les permitió equilibrar e inclusive superar a los mestizos, al tiempo que integraban rasgos occidentales y urbanos en su identidad, por lo que fundaron un tipo de ciudadanía híbrida, que combina rasgos colectivos, familiares e individuales.

La experiencia en desarrollo rural, la educación y la demanda de los servicios abrió el horizonte de los derechos sociales, con una propuesta de autogestión que interpelaba las visiones asistencialistas de las ONG y del Estado. Las acciones colectivas, primero parroquiales y luego regionales y nacionales, permitieron a los indígenas imponer su impronta en los espacios públicos, y los convirtieron en sujetos políticos reconocidos por el

Estado y la sociedad mestiza. Su acceso a los derechos políticos se dio a través de la democracia representativa, mediante el voto, para luego participar como movimiento étnico-político, cambiar las relaciones de poder y redefinir las reglas de juego de la democracia local, integrando, al menos en el caso de Cotacachi, instituciones participativas.

Tanya Korovkin advierte que los indígenas plantean sus reclamos ante las haciendas en términos de derechos consuetudinarios, y, al mismo tiempo, con la inmersión en la modernidad, sus reclamos asumen un lenguaje de derechos ciudadanos.

Es paradójico que el momento de uso de los derechos ciudadanos se dio cuando fueron subvertidos por el auge neoliberal de los años ochenta y noventa. Así, al final del milenio, las comunidades se vieron fortalecidas después de décadas de luchas cotidianas [...] para enfrentarse con nuevos desafíos políticos (Korovkin, 2002: 127).

Todo este proceso estuvo acompañado por un cambio en los factores culturales, cuando se valora el idioma, la música, la artesanía, las celebraciones colectivas y la organización como recursos para contraponerse a la opresión y exigir respeto como seres diferentes. La cohesión étnica que articuló a los grupos indígenas, comuneros rurales, jornaleros y grupos empresariales urbanos se convirtió en un recurso para enfrentar la institucionalidad racista y alcanzar un mejor posicionamiento en las relaciones de poder local. Esto implicó la formulación de un discurso que resignifica los símbolos de la dominación étnica y los llena de un nuevo contenido, con el cual afirman su autoestima, el orgullo y la identidad como indios o *runas*. Esta resignificación incorpora valores comuneros y un perfil combativo, en medio del conflicto social y étnico; todo ello se inscribió en un horizonte de modernización que integró los nuevos rasgos culturales construidos en el trabajo textil, el mercado y la ciudad, afirmando la identidad kichwa otavaleña y de Cotacachi.

Así, la afirmación de su identidad como trabajadores, artesanos creadores, músicos, comerciantes y viajeros, con una fuerte referencia a la tierra, a los cerros y a los lugares sagrados sustenta un sentido de pertenencia local y fundamenta un proyecto político y cultural de apropiación territorial. A

diferencia de otros grupos indígenas de la Sierra andina, que superaron el anclaje comunal y local para apropiarse de una identidad kichwa genérica con las acciones masivas de la década del noventa, los indígenas de los dos cantones en cuestión vivieron un proceso de emancipación anterior, marcado por un fuerte orgullo local. Esta identidad se sustenta en una larga historia de relativa autonomía del poder terrateniente, en el impulso de la lucha contra la servidumbre y en la experiencia en el mercado y otros procesos de modernización económica, en los cuales se afirma un sentido de pertenencia local significativa. Es decir, se comparten los procesos de cambio de los indígenas serranos en cuanto asumen rasgos kichwas nacionales, pero lo local sigue siendo un referente importante.

Con estas experiencias los indígenas pasaron a reconocerse como ecuatorianos y parte de una comunidad política nacional, pero no necesariamente como “ciudadanos” exclusivamente individuales; son sujetos que combinan elementos colectivos con una identidad diferente, sustentada en una articulación política y cultural de raigambre comunera y en una nueva experiencia urbana e individual, lo que les permite ser respetados en una sociedad que inferioriza al otro.

Las estrategias indígenas se mueven tanto en las tensiones de la vida cotidiana, como en la arena cultural, en la economía y en la ocupación del territorio; tanto en las acciones colectivas por fuera de la institucionalidad, como dentro de las normas y las instituciones, para luego inscribirse en el sistema político y captar el poder local. Se trata de una estrategia múltiple, diversa, creciente en varios planos en disputa, que tiene momentos y fases de avance y de retroceso; una estrategia que no solo confronta sino que, al mismo tiempo, negocia con los adversarios, y que, si bien se sustenta en la trama comunera, también crea o transforma los espacios públicos urbanos, para el encuentro y el reconocimiento.

Capítulo V

La participación política indígena

Introducción

En el capítulo anterior se ha visto cómo los indígenas han desplegado su estrategia mediante variadas formas de lucha y un discurso de revalorización cultural que les ha permitido conseguir derechos. En el presente capítulo se completa esa visión de la estrategia analizando la participación política electoral. En el caso de los indígenas, este examen es importante porque a través de la participación logran el reconocimiento de su identidad y su papel como actores políticos; mientras esa participación no consiga debilitar el sistema autoritario que discrimina a los indígenas, no se podrá garantizar de manera estable su intervención política, ni sus derechos colectivos y culturales (Grey y Zamosc, 2005).

El argumento que guía este capítulo es que los indígenas de Otavalo y Cotacachi asumieron una estrategia de participación que les permitió un creciente proceso de ejercicio de derechos políticos, en las elecciones y en la formación de movimientos étnicos, con un acceso significativo a los espacios democráticos, *ya sea como electores, candidatos o autoridades*.

Las preguntas que orientan este capítulo buscan examinar el grado de participación política, la constelación y forma de los derechos, y las modalidades de ciudadanía que se construyen en el proceso, tomando en cuenta el peso del factor étnico y los cambios que se produjeron cuando se insertaron en un sistema político dominado por los mestizos.

Para el efecto, se hará una introducción sobre participación política indígena en Ecuador, luego se examinará los procesos de participación en los dos cantones en relación al acceso al voto, las dignidades electas y la formación de movimientos políticos, para después analizar cómo intervinieron en las elecciones de 2009, identificando los componentes étnicos de esa participación. Finalmente, se ubica los resultados electorales y los cambios que se produjeron con la presencia de alcaldes indígenas en los municipios.

Este capítulo se sustenta en la observación de campo realizada por el autor durante el proceso electoral del año 2009, en el análisis de los resultados de los comicios y en entrevistas a líderes indígenas y mestizos de la provincia de Imbabura.

La participación indígena en Ecuador

El retorno a la democracia en 1978-1979 abrió un nuevo campo para la participación de la ciudadanía, y en particular de los indígenas, con la vigencia de los derechos políticos y la concesión del sufragio para los analfabetos. El voto, tal como plantea Sinesio López, significa el acceso formal a la comunidad política, pero, al mismo tiempo, incide en una ampliación de las expectativas y demandas de los electores, y la consiguiente presión por el acceso a los beneficios del progreso (López: 1997).

Un estudio realizado sobre la participación política en Ecuador en la primera década democrática permite identificar algunos rasgos relevantes: se encuentra que hay una alta participación electoral, una coherencia ideológica en el voto indígena, además de una significativa valoración del sufragio por parte de los encuestados. También, el estudio establece una correlación positiva entre el voto indígena y su posición social, pues los jornaleros se inclinan a la izquierda y los indígenas comerciantes a la derecha (Chiriboga y Rivera, 1989)¹.

En ese mismo trabajo se identifica una tendencia del electorado a apoyar al centro-izquierda, dado que los campesinos y trabajadores indígenas

1 Dichos autores realizan una encuesta a boca de urna en 12 parroquias de alta población indígena, entre las cuales se cuenta tres parroquias de Imbabura: Peguche e Ilumán, de Otavalo, y el Sagrario, de Cotacachi (Chiriboga y Rivera, 1989).

están organizados y tienen vinculación con centrales sindicales y agrupaciones sociales. Se encuentra que, en 1988 el 40% de los votos indígenas fue para centro-izquierda, 30% para la izquierda, 11% para el populismo y 9% para la derecha (Chiriboga y Rivera, 1989).

El voto indígena tiene elementos comunes con el mestizo —alto ejercicio del voto, coherencia ideológica por zonas y regiones, etc.—, también se encuentran diferencias que provienen de un comportamiento político inserto en una trama compleja de relaciones horizontales (parentesco y formas de consenso en la comunidad) y relaciones verticales (clientelismo). Además, los autores advierten otros rasgos como alianzas y tensiones entre comunidades, faccionalismo o presencia de caciques.

Los autores advierten, ya en la década del ochenta, el debilitamiento de las instituciones comunales y el surgimiento de una elección individual, aunque hay un sector significativo que sigue las prescripciones de la familia y la comunidad. Esto se advierte especialmente en Otavalo, donde las decisiones se toman por consenso comunal, y mediante negociaciones con personajes y partidos mestizos. El estudio anota que las opciones parroquiales no tienen que ser las mismas: los indígenas de Ilumán votan por la derecha, los de Peguche, por la izquierda, y los de Sagrario, por el centro. Se advierte también, en Imbabura, un voto más étnico, en el sentido de que hay mayor desconfianza en candidatos que no representan los intereses indígenas.

En resumen, hay un alto ejercicio del derecho al voto, con determinantes ideológicos y étnicos, con rasgos específicos vinculados al entramado de poder comunal, en una combinación con elementos individuales. Estas tendencias continúan con variaciones en los comicios de 2009, como se verá en el presente capítulo.

En otros estudios sobre participación política, los indígenas aparecen de una manera más difusa. En contraste con lo anterior, Roberto Santana señala que ellos constituyen, en los primeros quince años de democracia,

una masa electoral flotante, que examina los juegos políticos, constituyéndose en un elector no seguro, desconfiado y sin medios propios. Los indígenas buscan el mejor arreglo político para resolver reivindicaciones puntuales o votan por el mal menor. Los partidos, mientras tanto, están

a mil leguas de la dinámica indígena: miran a los indígenas como aborígenes, marginales, pobres y los partidos plantean propuestas aisladas para ellos (Santana, 1995: 252- 253).

Desde el levantamiento indígena de 1990 surgió una visión crítica ante los sistemas de representación, cuando el movimiento indígena radicalizó su posición contestataria y abstencionista. Esta conducta se modificó con las experiencias de diálogo e intervención en diversos espacios institucionales. El triunfo del No en las preguntas sobre varias privatizaciones en el referéndum convocado el 27 de noviembre de 1995 por el presidente Sixto Durán Ballén fue el hito que llevó a la dirigencia indígena al convencimiento de que tenían la suficiente fuerza para impulsar un proyecto electoral propio y emprender una intervención permanente en el escenario electoral.

Para mediados de la década del noventa, el movimiento indígena era ya un actor reconocido en el escenario político. En estas condiciones se constituyó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) donde concurren los indígenas amazónicos, con una agenda étnica, los indígenas andinos, con una agenda étnica y clasista, y sectores medios y urbanos, con una agenda de apertura democrática. En Pachakutik, como se lo conoce comúnmente, confluyeron vertientes que provenían de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y este integró grupos mestizos de la Coordinadora de Movimientos Sociales, una amplia, aunque difusa, concertación de sindicatos públicos, grupos campesinos, sectores cristianos, artesanos y federaciones barriales que luchaban contra las políticas del gobierno de Sixto Durán Ballén. Además, el movimiento estableció alianzas con sectores de centro-izquierda que venían del llamado movimiento Nuevo País, que, a su vez, tenía núcleos en varias provincias y propondría al periodista Freddy Ehlers como candidato para la Presidencia de la República en las elecciones de 1996.

Flavia Freidenberg señala que una particular combinación de cambios estructurales y políticos creó la oportunidad para que el *cleavaje* étnico saltara a la arena del sistema de partidos. Entre estos cambios, la autora señala el voto facultativo a los analfabetos de la Constitución de 1978 y

la apertura a los candidatos independientes en 1996. Además señala que detrás de la conformación del movimiento Pachakutik están varias décadas de organización campesina y la formación de una elite intelectual propia que formuló el discurso de identidad, lo que se junta a hechos externos –cambios en el Estado y en el sistema político– que contribuyeron a que se diera este proceso. (Freidenberg, 2004).

Otro factor favorable del marco de oportunidades tiene que ver con el proceso de descentralización que vivió el país en los noventa, y que tomó relativa fuerza en 1997, con la Ley de Descentralización y Participación, y luego con la Constitución de 1998. Si bien este proceso no fue tan profundo como en otros países, sí mejoró el radio de acción y la capacidad de gasto de los municipios e incentivó a varios actores a disputar el escenario local. Además, atrajo a la cooperación internacional y a las ONG que orientarían sus recursos y asistencia técnica a los gobiernos indígenas que se constituyeron en ese período.

En las elecciones presidenciales de 1996, en alianza con el movimiento Nuevo País, Pachakutik consiguió el 21% de los votos para el candidato Freddy Ehlers; y en 1998, con el mismo candidato, logró el 15%. Luego, en 2002, subió a un 20% en la primera vuelta y a 54% en la segunda, en alianza con Lucio Gutiérrez, de Sociedad Patriótica, militar que intervino, en el año 2000, en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. Cuando intervino en 2006, apenas obtuvo un 2,2%.

Tabla N.º 8
Elecciones presidenciales
Resultados nacionales Pachakutik (1996-2009)

Año	Candidatos	Primera vuelta	%	Segunda vuelta	%
1996	Freddy Ehlers	785 125	21%		
1998	Freddy Ehlers	566 917	15%		
2002	Lucio Gutiérrez	913 213	20%	2 726 476	54%
2006	Luis Macas	119 577	2,2%		

Fuente: Freidenberg, 2004:19. Datos del TSE (Tribunal Supremo Electoral), 2006
Elaboración: Autor

En cuanto a los representantes parlamentarios al Congreso Nacional, en 1996, de 82 diputados posibles, fueron electos ocho de Pachakutik; un año más tarde, en las elecciones de la Asamblea Constituyente, que fue convocada a instancias del propio movimiento, de setenta asambleístas, fueron electos siete, y en las elecciones nacionales de 1998, entre 121, se eligieron ocho diputados del movimiento.

Mientras tanto, su presencia crecía en los gobiernos locales de la Sierra y de la Amazonía. En 1996 logró setenta concejales y consejeros y tres alcaldías –en Cotacachi, Saquisilí y Guamote–, y en las elecciones del año 2000 ganó cinco de 22 prefecturas provinciales, 25 de las 215 alcaldías cantonales y cientos de vocales de las juntas parroquiales.

Aunque el movimiento Pachakutik mantuvo presencia a nivel local desde 2002 y especialmente en 2006, se nota un declive de su electorado pues Luis Macas, candidato a la presidencia apenas logró el 2,2%. Incluso en las parroquias de mayor presencia indígena, los candidatos Gutiérrez y Correa triunfaron sobre la candidatura indígena (Báez y Bretón, 2006)². Esto se debió a que dicho movimiento debió pagar un alto costo por el pacto y luego la ruptura con el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez, que se subordinó a las políticas neoliberales en el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

En general, Flavia Freidenberg evalúa positivamente el aporte del movimiento Pachakutik a la democracia, debido a la presencia de un electorado nuevo que se integra activamente al sistema político, formando parte de gobiernos locales, aprobando leyes, fiscalizando la gestión gubernamental, creando opinión en los medios y ampliando la agenda política a los temas de interés del movimiento. También señala algunas limitaciones: entre otras, formar parte de un sistema de partidos regionalizado, presente solamente en la Sierra y la Amazonía (Freidenberg, 2004).

Se debe tomar en cuenta que el movimiento indígena asumió una postura contradictoria frente al Estado: por un lado lo cuestionó a nivel nacional, planteando la tesis de la plurinacionalidad, pero al mismo tiempo asumió una actitud propositiva en el plano local, pues se propuso res-

2 Hay varias interpretaciones sobre este colapso electoral. Se encuentra una reseña de estas críticas en Ospina (2009).

catar los gobiernos seccionales de la corrupción y el manejo clientelar de las elites mestizas populistas e ineficientes.

Con esta introducción sobre la participación del movimiento indígena en Ecuador es posible abordar la intervención en Cotacachi y Otavalo.

Participación indígena en Cotacachi y Otavalo

Las oportunidades generadas por el nuevo régimen democrático fueron aprovechadas por las comunidades de Imbabura para candidatar a sus dirigentes, interviniendo en las listas o llegando a acuerdos con partidos mestizos. Las comunas estaban cohesionadas y contaban entonces con ascendencia ante los indígenas por su lucha por la tierra y el respeto. Tal como se examinó en los capítulos anteriores, el retorno al régimen democrático en 1979 generó una preocupación en los cabildos de Cotacachi sobre la participación en las elecciones, distanciándose de los partidos tradicionales y optando por el Frente Amplio de Izquierda (FADI) debido a que en su plataforma constaban los temas de la tierra y la educación bilingüe. Esto fue fruto de la articulación de la UNORCAC con la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y una amplia corriente clasista, inspirada en principios socialistas.

La unión comunera no constituyó un partido político, más bien llegó a acuerdos con los partidos de izquierda como el FADI y luego con el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), y asumió una cuota de representación permanente en el cabildo cantonal. Como presidente de la unión, Alberto Anrango fue designado candidato por este frente y luego electo, en 1979, como el primer concejal indígena del cantón. En este contexto de involucramiento institucional, la unión planteó sus demandas de infraestructura: vías, casas comunales y escuelas, que fueron atendidas por el Municipio de Cotacachi.

La situación en Otavalo es algo diferente dado que las comunidades rodean una ciudad que tiene un papel estratégico en la economía regional y donde reside una elite mestiza tradicional mas consistente que en Cotacachi. Además, los comuneros se habían unido, como se vio anteriormente, a un movimiento político cultural que tenía un discurso que afir-

maba la identidad contra el régimen racista local. Sin embargo, también en este cantón varios líderes indígenas participaron como candidatos del partido Izquierda Democrática (ID) y del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE).

En ese tiempo tenemos vinculación con grupos políticos de Quito, particularmente la Izquierda Cristiana, y desarrollan la formación de la gente. En el 88, el movimiento decide participar en alianza con el Partido Socialista del Ecuador para el concejo municipal de Otavalo, que me eligieron a mí, y la consejería provincial, con Fausto Jimbo. Como no había nada que hacer en los consejos, nos dedicamos a tomarnos terrenos para las canchas, que le veíamos como una escuela para la toma de tierras. También logramos varias obras de infraestructura y caminos vecinales en las comunidades (Entrevista a JMC, 2008).

Pero desde 1992 se notan nuevas tendencias en el voto indígena: el electorado comenzó a abandonar la ID, desconfiando de los partidos mestizos. Varios líderes asumieron, desde entonces, una opinión crítica a esa inicial participación electoral.

Los partidos utilizaban el movimiento indígena, pero jamás se le tomaba en cuenta. Los líderes del movimiento indígena se dejaron utilizar, muchos fueron presa fácil de los partidos políticos. Las campañas se hacían con tarima y trago, la gente indígena apantallando. Ciertos dirigentes prestaban nombres, para que esos partidos políticos llenen listas. El Partido Socialista tentaba a nuestros líderes. En el caso de Fausto Jimbo y José María Cabazcango se cedió el PSE a la primera consejería y primera concejalía, pidiéndoles que demuestran el cambio de discurso. Pero la CONAIE desconoció ese acuerdo: Luis Macas planteó que no era una decisión del movimiento indígena. La experiencia tuvo dificultades, éramos minoría y no nos paraban bola en las sesiones (Entrevista a GM, 2009).

La necesidad de crear un movimiento político indígena también se dio en la provincia de Imbabura. De allí surgió, en 1996, el movimiento Pachakutik, con una base social comunera y étnica articulada en la FICI, que participó en el directorio local, así como indígenas urbanos, grupos evan-

gólicos del movimiento Amauta Jatari e intelectuales indígenas. Se integraron también grupos de mujeres, el Foro Urbano, y organizaciones barriales y artesanales, algunas de las cuales eran parte de la Coordinadora de Movimientos Sociales (Entrevista a BV, 2009). En los siguientes años conseguiría el respaldo de la UNORCAC desde Cotacachi, que se había distanciado del Partido Socialista.

En la primera intervención electoral de 1996 lograron resultados significativos en los dos cantones: el candidato presidencial de Pachakutik, Freddy Ehlers, consiguió 9 790 votos, un 13% del electorado, mientras que en las elecciones para alcaldes ganaron 6 261 votos, con un 9% (Tribunal Supremo Electoral, 2009). En dichas elecciones captaron la alcaldía del Municipio de Cotacachi, con Auki Tituaña, y lograron el tercer puesto para la alcaldía de Otavalo, con el candidato Mario Conejo Maldonado.

Esta experiencia inicial incentivó la organización política provincial. Un grupo de activistas intentó dotar de una vida permanente al movimiento, formar cuadros y apoyar a las autoridades electas. Sin embargo, estas iniciativas pronto se verían rebasadas por las autoridades recién nombradas, líderes que asumieron la gestión de gobierno en sus propias manos, sin consultar con las estructuras del joven movimiento político.

Así, Pachakutik se convirtió en un frente que asumía un rol activo en tiempos de elecciones. Dado que el movimiento social era el factor determinante, la forma política no logró autonomía, como varios de los militantes esperaban. Incluso en otras provincias, como Cotopaxi, se planteó la tesis, aprobada estatutariamente, de que Pachakutik fuera un brazo político de las federaciones indígenas, lo cual limitaba la integración de actores mestizos.

Esta tensión entre movimiento social y movimiento político se nota tempranamente en Imbabura: “Pachakutik, como espacio político, era el primer ejercicio de la interculturalidad con posiciones urbanas mestizas [...] ya había tendencias de irse indigenizando [...]” (Entrevista a GM, 2009).

Pero lo cierto es que la gestión innovadora del alcalde indígena de Cotacachi Auki Tituaña atrajo la atención de la población local, que encontró en Pachakutik una alternativa viable para generar administracio-

nes eficientes. Para el año 2000, luego de un largo proceso de disputa en Otavalo, los indígenas estaban preparados para tomarse el Municipio del cantón vecino. Si bien había tensiones al interior de los indígenas se buscaba resoluciones mediante procedimientos democráticos al interior de embrionarios organismos políticos. “Por eso se plantearon los términos para definir las candidaturas, se creó instrumentos de selección, con las primarias, con tribunales que calificaban, con comités de selección, para ir filtrando las candidaturas” (Entrevista a GM, 2009).

Mario Conejo –un profesional indígena urbano de familia artesanal y comerciante, ex técnico de la FICI e intelectual que había liderado el movimiento cultural desde los años setenta– y Carmelina Yamberla –bachiller, de las comunidades de Ilumán, presidente de la FICI, que agrupaba a más de cien comunidades– intervinieron en el proceso de selección dispuesto por el Pachakutik cantonal de Otavalo. Luego de presentar su hoja de vida ante el comité electoral e intervenir en varios debates, Mario Conejo fue escogido.

En torno a esta disputa se catalizaron los conflictos que incidieron en el joven movimiento político: una líder comunera ante un intelectual, una bachiller ante un profesional, una líder rural ante un líder urbano, una mujer frente a un hombre. A esto hay que sumar el perfil de las propuestas que uno y otro realizaron, pues Conejo planteaba una propuesta de desarrollo con interculturalidad, mientras Carmelina Yamberla proponía demandas de perfil étnico que levantaban suspicacias en el electorado mestizo (Hurtado, 2002). Al final, la líder indígena cuestionó los criterios utilizados en la selección y apeló a las instancias superiores del movimiento, argumentando que se privilegiaba méritos profesionales sobre los del liderazgo social, con valores machistas y de clase que desvalorizaban a una mujer rural.

El movimiento nacional no se ponía de acuerdo: mientras ECUARUNARI apoyó a Carmen Yamberla, Pachakutik apoyó a Conejo. Finalmente se respetó la decisión local y se inscribió a Mario Conejo como candidato. La dirigente Carmelina Yamberla, junto con varias organizaciones de la FICI y las comunas de Ilumán, resolvió organizar por su lado un nuevo movimiento político, llamado Valle del Amanecer, que la candidatizó para presidir el Municipio.

En las elecciones, Mario Conejo ganó la alcaldía, con el 46% de los votos, mientras que Carmelina Yamberla consiguió el 21%. Se demostró el liderazgo del candidato urbano, la fuerza de la alianza intercultural, pues los indígenas iban junto a grupos mestizos y el grupo evangélico Amauta Jatari. Además, se había expresado la preferencia por un intelectual y profesional indígena, que contaba con un discurso técnico de desarrollo, especialmente atractivo para la población de un cantón moderno, donde se despliegan redes comerciales, artesanales y turísticas.

Al nuevo alcalde le tocó gobernar sobre un aparato municipal tradicional, clientelar e ineficiente, anteriormente dirigido por autoridades mestizas populistas. Él se propuso abrir las puertas del Municipio a la población, realizar una gestión eficiente y moderna y mejorar los servicios básicos y el entorno urbano de la ciudad, con el fin de afianzarla como mercado artesanal y centro de mayor atracción turística de la Sierra norte. Su gestión fue confirmada en dos eventos electorales sucesivos, en 2004 y en 2009.

Sin embargo, el conflicto entre indígenas se mantuvo durante los dos períodos. La FICI, bajo la dirección de Yamberla, y luego de Benjamín Inuca, haría una oposición persistente al alcalde. Además, estos buscaron acuerdos con el prefecto mestizo Gustavo Pareja, que desde el gobierno provincial realizó obras de infraestructura en las comunidades.

Sin embargo Pachakutik siguió debilitándose; a inicios de 2006, debido a los conflictos con la FICI y discrepancias con la dirección nacional, el alcalde Mario Conejo se separó y constituyó su propio movimiento: Minga Intercultural. Este nuevo grupo, formado en torno a su equipo técnico del Municipio de Otavalo, tenía ascendencia en la ciudad y simpatía en varias parroquias rurales. Pachakutik presentaría sus candidatos a concejales a las elecciones de 2006, obteniendo bajos resultados, de manera similar a lo que ocurrió a nivel nacional, por los problemas en la alianza con Lucio Gutiérrez.

Mientras tanto, en Cotacachi, la relación entre UNORCAC y el alcalde Auki Tituaña no estuvo exenta de conflictos. Si bien al comienzo de la gestión, en los años noventa, se involucraron conjuntamente en la planificación local y conformaron la Asamblea de la Unidad Cantonal, como instancia participativa de la sociedad civil, pronto surgieron tensiones en temas

como el control y manejo de la laguna de Cuicocha y la reserva Cotacachi Cayapas (cuya zona de páramo es utilizada por las comunidades). Posteriormente se crearon fisuras en torno al programa de alfabetización, pues la cooperación cubana, en conjunto con el Municipio, realizó dicha iniciativa en castellano y no en kichwa, como planteó la UNORCAC; también la construcción del mercado, donde se impedía la venta directa de los productores indígenas, y la disputa por recursos financieros que llegaban de la cooperación generaron discrepancias. Todo ello llevó a un alejamiento de esta organización del Municipio y la Asamblea.

En estas diferencias entre la organización comunera y el alcalde intervino también el hecho de que Auki Tituaña es un indígena que proviene de la ciudad y comparte la orientación ideológica de la CONAIE³. Además, los indígenas se sentían incómodos en una alianza pluriétnica con actores mestizos de la ciudad y de la zona subtropical de Intag, y por otro lado, veían con recelo al equipo técnico político mestizo que tenía el liderazgo del proceso de desarrollo local.

Estas costuras se abrirían nuevamente con la formación de Alianza País (AP) y el liderazgo de Rafael Correa. En las elecciones de 2006, la UNORCAC se distanció de Pachakutik, intervino activamente en la Asamblea Constituyente de Montecristi y lanzó la candidatura a la alcaldía de Cotacachi de Alberto Anrango, líder fundador de la UNORCAC, en las listas de AP.

En resumen, a lo largo del proceso democrático, los indígenas participaron con partidos de predominio tanto indígena como mestizo. Es decir, han optado por movimientos étnicos y multiétnicos, como Pachakutik, Amauta, Valle del Amanecer y Minga Intercultural; movimientos mestizos, con los cuales negocian una cuota de representación, tales como el PSE y, actualmente, Alianza País; y partidos mestizos, con los cuales negocian demandas particulares mediante relaciones clientelares y donde sus líderes ocupan posiciones secundarias de las listas, tales como la

3 Como se ha señalado anteriormente, la principal organización indígena de Cotacachi, la UNORCAC, surgió en el seno de una organización clasista, la FENOCIN, mientras Auki Tituaña es militante de la CONAIE y tiene un discurso étnico coherente. El conflicto entre las organizaciones nacionales se reprodujo en lo local, entre el alcalde Tituaña y la UNORCAC. Para conocer los conflictos entre la UNORCAC y el alcalde de Cotacachi en más profundidad, ver los trabajos de Ortiz (2004) y Ospina (2006).

Izquierda Democrática (ID), Sociedad Patriótica (SP), grupos populistas de derecha o, actualmente, Poder Ciudadano (PC), que recicla militantes de uno y otro partido.

En el transcurso del período democrático, el electorado de la provincia de Imbabura se inclinó por posturas de centro y de izquierda. Al inicio apoyaron a ID, hasta el año 1995 —cuando la tendencia socialdemócrata perdió hegemonía—, y surgió Pachakutik, con influencia en Otavalo y Cotacachi, para finalmente alinearse con Alianza País (AP), fuerza mayoritaria desde el año 2006.

Hay que señalar que la participación indígena se da en medio de un vacío de una elite regional y la ausencia de un proyecto para el conjunto de la provincia. Mientras las elites indígenas locales con apoyo comunero influyen decisivamente en Otavalo y Cotacachi, los grupos medios e intelectuales, expresados en la ID y el PSE, gobiernan los demás municipios. En los cantones de Imbabura hay elites locales fuertes, con base social, redes económicas y núcleos de poder cohesionados, que tienen el control de instituciones y recursos materiales que sustentan su influencia, como universidades, escuelas, colegios, organizaciones sociales, ministerios y gobiernos locales, pero sin una articulación social y política ni una propuesta de desarrollo conjunta a nivel provincial.

A partir de este examen de los actores y resultados electorales en el período democrático se puede examinar el comportamiento de los indígenas desde los años noventa.

Derechos políticos: elegir y ser elegidos

A partir del año 1979, los indígenas han participado en los procesos electorales de Imbabura ejerciendo su derecho al voto. Para tener un acercamiento a los niveles de participación de la población indígena, se ha tomado los datos sobre la abstención en las siete parroquias con una población indígena mayoritaria de más del 70%. Desde el año 1992, la abstención se ubica entre un 33% y un 34%, porcentaje algo más alto que el promedio nacional, que gira en torno al 30%, pero que revela que los indígenas concurren masivamente a las urnas y ejercitan su derecho al voto.

Tabla N.º 9
Participación electoral
Ausentismo en parroquias indígenas de Otavalo y Cotacachi (1992-2009)

Elecciones	Nacional presidente			Alcaldes		
	Sí votaron	No votaron	Ausentismo no voto/sí voto (%)	Sí votaron	No votaron	Ausentismo no voto/sí voto (%)
1992	11 590	6 283	35	11 572	6 301	35
1996	12 904	8 110	39	12 778	8 236	39
1998	13 216	8 694	40			
2000				14 982	9 563	39
2002	12 218	6 484	35			
2004				18 617	8 563	32
2006	20 209	8 600	30			
2008 Consulta	23 035	7 864	25			
2009	14 342	4 889	25	24 450	8 507	26
Total (promedio)			33			34

Fuente: TSE/CNE, 2009. Cantón Cotacachi (parroquia Imantag) y cantón Otavalo (parroquias Miguel Egas, Eugenio Espejo, González Suárez, San José de Quichinche, San Juan de Ilumán, San Rafael)
Elaboración: Autor

Los datos del ejercicio del sufragio se confirman en la encuesta que se realizó en la fase poselectoral de 2009 (Encuesta ciudadanía y derechos, 2009). A conclusiones semejantes llegan los estudios realizados, en 1989, por Chiriboga y Rivera (1989) y, en 2002, por la Fundación Q'ellkaj (2003). Todo ello confirma que hay una afluencia significativa de los indígenas, con un acceso similar al voto de los mestizos.

Tabla N.º 10
Participación de comuneros en asambleas y mingas
Otavalo y Cotacachi (2008)

	Prefectos	Consejeros	Alcaldes		Concejales		Vocales Juntas (5 c/u)		Dignidades electas
			Otavalo	Cotacachi	Otavalo	Cotacachi	Otavalo	Cotacachi	
1996	0	1		1	1	1			
2000	0	1	1	1	2	2	23	5	
2004	0	1	1	1	2	2	24	4	
2009	0	1	1	1	2	1	19	3	
Total indígenas	0	4		7		13		78	102
Total provincial*	4	20		8		48		165	257

*Total de dignidades electas.

Fuente: TSE/CNE, 2009. Elecciones 1996, 2000, 2004 y 2009

Elaboración: Autor

Junto al derecho a elegir está el derecho a ser elegido. En la tabla anterior se encuentra un alto porcentaje de dignidades ocupadas por indígenas en las elecciones de 1996 hasta 2009. En los dos cantones, de los ocho comicios para alcaldes municipales, siete los han ganado candidatos indígenas, entre 48 concejales hay 13 indígenas, y en las juntas parroquiales hay 78 vocales de 165. En total se suman 102 indígenas de 257 dignidades electas a nivel provincial, cantonal y parroquial, es decir, un 40% del total de dignidades, lo cual demuestra un avance importante en el derecho a ser elegidos.

La presencia es menor a escala provincial, donde de los veinte consejeros, solamente hay cuatro indígenas, y no hay diputados provinciales ni prefectos kichwas. Esto demuestra que el poder electoral indígena está a nivel local y no a nivel provincial, donde predominan las autoridades mestizas.

Participación electoral de 2009

La Constitución aprobada en la asamblea de la ciudad de Montecristi y en el referéndum de 2008 estableció que se conformaran todos los poderes en dos comicios: en mayo de 2009, para elegir presidente, legislado-

res, prefecto, alcaldes y concejales cantonales, y en julio del mismo año, cuando se elegiría a los miembros de las juntas parroquiales. A fin de estudiar cómo participaron los sectores indígenas se observó el proceso desde la selección de candidatos, pasando por la campaña electoral, hasta los resultados obtenidos y el papel que cumplieron los alcaldes electos, analizando, en cada uno de estos momentos, las modalidades de intervención de los indígenas.

- Escogimiento de candidatos

El proceso de selección de candidatos tiene diversas modalidades en Imbabura: por una parte están las primarias de los partidos y movimientos, con votación en urnas; por otro lado, hay designación de candidatos en asambleas comunales; y también estos son escogidos por las directivas o por los líderes políticos.

i) Primarias: luego de un debate nacional, el buró de Alianza País (AP) resolvió designar candidatos a través de elecciones primarias y acordó una norma según la cual una persona, para presentarse a primarias, debía tener al menos el 20% del apoyo de los miembros de la dirección provincial, para luego calificarse con mayoría de votos en dicho directorio. Si pasa los dos filtros se somete a las urnas. La norma se aplica en Imbabura, pero hay algunos matices, dado que hay presión de grupos y organizaciones, o de grandes electores que negocian y logran acuerdos en Quito, con el buró político⁴.

A diferencia de otras provincias del país, donde hubo serios conflictos, en Imbabura el proceso fue llevado con regularidad. Un militante de AP señala: “Yo fui coordinador de recinto de San Antonio –en el cantón Ibarra–, donde habían 11 mil votantes. La participación fue impresionante: asistieron más de dos mil personas y se agotaron las papeletas” (Entrevista a RB, 2009). Hubo primarias en 35 de las 36 parroquias y en

cinco de los seis cantones. La participación llegó a 27 780 personas en la provincia, y en los dos cantones examinados: 7 873 en Otavalo y 2 848 en Cotacachi.

ii) Modalidad comunal: previamente a las primarias de AP, las comunidades escogieron los candidatos en asamblea. Alberto Anrango fue elegido para postular a la alcaldía de Cotacachi en varias asambleas generales de la UNORCAC, recibiendo el visto bueno de las comunidades antes de presentarse a primarias en AP.

Esta modalidad comunal de selección también se utiliza en el movimiento Pachakutik en Otavalo. Los líderes del movimiento piden a las comunidades que seleccionen candidatos para las listas parroquiales y se los aprueba por votación en una asamblea. Los candidatos para las listas cantonales se definen en una asamblea de comunidades que escoge los nombres presentados previamente por las uniones o por organizaciones de base. “Cada comunidad delega, mandamos una convocatoria para selección para que participe como un delegado en junta parroquial. Las otras listas escogen como cualquier partido político y hacen propaganda” (Entrevista a MB, 2009).

iii) Designación por los movimientos políticos: en el caso de Pachakutik de Cotacachi hay reuniones ad hoc convocadas para designar a los candidatos. Se selecciona a las personas que se han destacado en el desempeño de las labores municipales en programas y proyectos.

No hubo primarias con proceso electoral. Hubo un proceso de selección a nivel territorial donde se consideraron criterios de representación urbano/rural, mujeres/hombres, con trayectorias organizativas de personas vinculadas con las iniciativas de desarrollo (Huambrahuasi, comité de educación, alfabetización, Consorcio Toisan) (Entrevista a EP, 2009).

iv) Designación por líderes políticos: en el caso de Poder Ciudadano, formado para las elecciones de 2009 entre políticos mestizos de centro y derecha de Imbabura, los candidatos son designados por los directivos del movimiento. Políticos como Mauricio Larrea, ex alcalde de Ibarra, Gus-

⁴ El buró político de AP fue el máximo organismo de decisión de este movimiento en su primera etapa.

tavo Pareja, ex prefecto de Imbabura, Álvaro Castillo, ex gerente de la Empresa Municipal de Agua Potable de Ibarra, entre otros, escogieron personas que colaboraron en sus administraciones, con quienes tenían compromisos recíprocos y lealtad personal. Luego de un proceso de negociación, los líderes configuran las listas definitivas con personajes de los pueblos y parroquias: Pareja, por ejemplo, seleccionó a Héctor de la Torre y Humberto Yamberla, de Ilumán, a Ramón Cachimuel, de San Rafael, a Segundo Maldonado, de Eugenio Espejo, y a Alonso Muenala, de Peguche, como candidatos para las juntas parroquiales⁵.

Una cuestión significativa de esta corriente política es que reunió a personajes mestizos de parroquias y cantones que habían sido desplazados por los indígenas diez años antes del poder local.

En Otavalo, Alianza País tenía una divergencia real con Mario Conejo y cuando este fue escogido por García (el representante del presidente en la provincia), Marcelo Valdospinos se retiró e ingresó a Poder Ciudadano como candidato a viceprefecto; todas sus bases se vincularon a Poder Ciudadano. En el caso de Cotacachi, Peter Ubidia, que había participado en las primarias frente a Alberto Anrango, se siente defraudado y se lanza a apoyar a Poder Ciudadano [...] Poder Ciudadano sale como una tabla de salvación de mucha gente que no se identificaba partidariamente (Entrevista a CL, 2009).

Es necesario señalar que las modalidades se combinan en los movimientos. Así, AP debe aceptar la modalidad comunal que se da en Cotacachi y la de equipos políticos de Otavalo, antes de las primarias. Pachakutik maneja una modalidad diferente en cada cantón: en Cotacachi, por asamblea partidaria, y en Otavalo, por designación de las comunidades.

La selección de candidatos bajo modalidad comunal no implica que la comuna vote por esos candidatos. De esta manera, se presentan en una

5 Los líderes mencionados prefieren hacer la elección por sí mismos, en lugar de aceptar presiones o negociaciones con grupos constituidos. Gustavo Pareja, por ejemplo, tuvo conversaciones personales con Amauta Jatari, el movimiento político evangélico, que le propuso nombres. A la hora de inscribir a los candidatos, Pareja escogió a otras personas representativas de las parroquias. El grupo Amauta se quedó sin candidatos y sin alternativa para las elecciones (Diario del campo, 2008-2009).

misma comunidad candidatos electos en asamblea y candidatos designados por los equipos políticos; el resultado es que la comunidad está colonizada por la influencia de varios partidos y su votación se dispersa entre varios candidatos indígenas, a veces de la misma comunidad, lo cual les hace perder capacidad de incidencia en el juego electoral. También se nota una dispersión de las preferencias según las parroquias, donde los comuneros optan mayoritariamente por una lista diferente: PC gana en Ilumán pero no en Peguche o Eugenio Espejo, donde votan por otras listas.

La cohesión del voto étnico depende de las organizaciones de segundo grado. La FICI no tuvo capacidad de decisión sobre el voto de sus comunidades y no es un aliado seguro para ningún movimiento; en una primera instancia la asamblea de la FICI decidió apoyar a Pachakutik, pero pronto los dirigentes se distanciaron, cuando no lograron imponer los candidatos de su preferencia (Entrevista GM, 2009). En cambio, la UNORCAC logró mantener unidad en sus filas, pues antes de las elecciones sus líderes hicieron un esfuerzo para que funcionara el consenso y se neutralizara la influencia que había ganado el alcalde Tituaña⁶. En no menos de cinco asambleas con delegados de las comunidades, se trató la posición ante el Gobierno, el apoyo a la Constituyente, la decisión por el Sí o el No en la consulta posterior, y, cuando ya se acercaba el evento electoral, se examinó la alianza o no con AP y la selección de candidaturas. Todo este proceso tuvo un resultado positivo y la UNORCAC decidió intervenir con AP, movimiento que ganó las elecciones cantonales.

En todas las modalidades mencionadas, los indígenas intervienen como actores, aunque no necesariamente como factores de la decisión. Los criterios para la selección de candidatos son diversos, se considera desde la capacidad demostrada por ellos en los servicios a la comunidad, los merecimientos técnicos logrados en la gestión de proyectos, sus niveles de calificación y estudios, hasta la lealtad y compromisos con los líderes de los grupos políticos mestizos. En términos de eficacia, como se verá cuando se analicen resultados, el movimiento que logró sumar la legiti-

6 La incidencia del alcalde vía presupuesto participativo y relaciones de compadrazgo, y la cercana relación con varios líderes le permitió influenciar en las comunidades a lo largo de estos 12 años. Su esfuerzo no fue suficiente para erosionar a las OSG. El autor de este estudio pudo asistir a varios eventos de la UNORCAC desde inicios de 2009.

dad comunal y la modalidad de primarias, como AP, es el que mejor resultado obtuvo en las elecciones de 2009.

- La campaña

La ley establece que las campañas en Ecuador deben tener una duración de 45 días, de manera que las actividades proselitistas se concentran en ese lapso, con lo que adquieren un ritmo intenso. Como se desprende de los testimonios de los candidatos:

Fue 45 días de trabajo de la mañana a la noche y hasta las madrugadas. A las siete tocaba estar en medios, entrevistas en radio hasta las nueve de la mañana, luego reuniones para discutir la agenda del día, cómo y adónde. Cada candidato organizaba en los cantones reuniones, desde la una de la tarde a las tres o cuatro en las comunidades, y hasta las ocho en concentraciones, era jodido. Nos decían vengan a Pimampiro y Atuntaqui, los choferes eran *fitipaldi*⁷, íbamos del Chota a Otavalo y luego a Lita. Teníamos capacidad para cubrir todo y que no se resientan (Entrevista a CL, 2009).

Igualmente, una candidata de Pachakutik señaló:

Se caminó de puerta en puerta; primero hacíamos reuniones con presidentes, para luego visitar los barrios y recoger sus inquietudes. En las comunidades hacíamos reuniones, ellos nos indicaban fecha, hora, lugar, y nosotros íbamos, respetando sus espacios de comunidades y su tiempo. En Intag combinábamos promotores de seguridad alimentaria y salud: buscando el fortalecimiento de los espacios que ellos hacían. Se tuvo una propuesta que fue impresa y entregada, pancartas, banderas, gigantografías y los espacios de radio y TV que nos daba el tribunal. Hubo gente en concentraciones finales invitando a gremios, instituciones, barrios. Yo participé intensamente los 45 días de la campaña (Entrevista a PE, 2009).

7 En el lenguaje común se utiliza *fitipaldi* en referencia a un chofer que corre velozmente en auto, tal como Emerson Fittipaldi, piloto de automóviles, campeón mundial de Fórmula 1.

Hay varios tipos de actos electorales: reuniones en las comunas y barrios, las caravanas de autos con banderas y perifoneo, y grupos musicales en las tarimas en los eventos de cierre. Los mecanismos preferidos son la campaña puerta a puerta y el uso de recursos visuales, como banderas, gráficos en los autos y gigantografías, así como las intervenciones en medios de comunicación –radio, TV y prensa–, que muchas veces llegan hasta la saturación.

Quienes lideraron la publicidad y pusieron el tono de la campaña de 2009 fueron los candidatos de las listas 35, de AP, por el despliegue tanto de banderas en toda la provincia como de la imagen de su líder, Rafael Correa.

La propaganda visual era impresionante, impacta; a la provincia le hicieron verde, amanecía verde una zona y al día siguiente otra. Movilizaban equipos con banderas, pancartas, afiches, equipos de música, con un predominio de lo visual [...] Se jugó con la imagen con el presidente de la República. Esa cuestión de los afiches *tuneados*⁸ en los buses urbanos, el concejal, el prefecto, los asambleísta, todos tenían propaganda visual. Le trajeron al presidente en la campaña (Entrevista a CL, 2009).

La figura de Correa fue importante, llegó a la provincia cinco veces en este período y todos los candidatos buscaban sacarse fotografías o videos para confirmar su vínculo con el presidente durante la campaña. Los medios también jugaron un papel esencial dado que las campañas reciben un subsidio del Consejo Electoral que se gasta en prensa, radio y televisión. Mientras tanto, las caravanas con eventos artísticos fueron el recurso preferido por el movimiento Poder Ciudadano en Otavalo, Cotacachi y Atuntaqui.

Decimos que vayan los que realmente quieran acompañar; el desfile motorizado en Otavalo tuvo impacto porque el presidente de taxistas era candidato de Poder Ciudadano, que logró meter a las cooperativas de camionetas y taxis para que respalden a este candidato. Llegaban todos aquellos voluntarios que van cayendo. En Atuntaqui el candidato a concejal, Fabio Trujillo, es un médico muy querido; allí se incorporaron

8 *Tuneados* es un anglicismo utilizado para referirse a la forma de incorporar elementos gráficos en las carrocerías de los buses y autos.

gente de Otavalo, Ibarra y Atuntaqui, la ciudad quedó saturada: en cinco horas estuvo cubierto el cantón (Entrevista a CL, 2009).

La dirección de la campaña estaba en manos de pequeños equipos conducidos por los candidatos, que son “los que ponen la plata”. Los movimientos políticos utilizaron los medios y recursos públicos de las entidades donde trabajaban (oficinas, carros, personal de la tenencia política, junta parroquial, gobernación, municipio, consejo provincial). “Los tenientes políticos han jugado, al igual que los jefes políticos, un rol importante como apoyo de la gestión de gobierno y en la animación del movimiento País. Toda la campaña la manejaron con jefes políticos y tenientes políticos” (Entrevista a RB, 2009). La campaña fue una disputa de maquinarias electorales sustentadas en instituciones públicas. PC desde el Consejo Provincial, Pachakutik desde el Municipio de Cotacachi, y AP desde la gobernación, ministerios, jefaturas y tenencias políticas.

Un militante de AP, quien estuvo interesado en estructurar su movimiento político, contaba:

Se intentaba que la dirección de la campaña fuera la dirección política del proceso electoral, con planificación, armando todo el aparato organizativo. Pero encontré que cada candidato hacía lo que quería, no había agenda mínima para trabajar, todo el mundo hacía su agenda. Era una campaña individualizada: concejales, alcaldes y prefectos hicieron lo suyo sin coordinación (Entrevista a RB, 2009).

Hay que considerar también que: “Esto está atravesado por relaciones familiares. Todo se juega” (Entrevista a VB, 2009). Los hogares y las redes familiares ponen la casa, el carro, perifonean, reparten banderas y están en los recorridos, tal como sucedió con el candidato a presidente de la Junta de Imantag. Pero la familia Sánchez está presente también en Pachakutik, la familia García, en AP, etc.

9 Una candidata al Municipio decía: “para ser concejal, mínimo cinco mil dólares” (Entrevista a MEC, 2009). Un candidato a junta parroquial señalaba que había gastado “dos mil dólares en los afiches, las banderas, un disco con una canción hecha por el grupo de música de la parroquia y los videos de la lista 35” (Entrevista a AM, 2009).

También se integraron “expertos”, pues las tres principales listas –35 de AP, 32 de Poder Ciudadano y 18 de Pachakutik– contrataron a encuestadores que tomaban el pulso de la opinión. Pachakutik lo hizo con un profesional que vino de Quito, PC contrató un equipo de encuestadores que funcionaba desde la Empresa de Agua Potable de Ibarra, y AP tuvo una empresa que daba información y orientaciones a los candidatos a nivel nacional.

De acuerdo a los sondeos era prefecto Mauricio Larrea. Un asesor del Mauricio le dijo a De la Torre: “tú ya eres asambleísta”; habían equipos de encuestadores de una consultora que había trabajado con el vicepresidente que viene trabajando haciendo los sondeos. De la U. del Norte había un equipo que hacía sondeos como actividad académica. Otro que hacía era TV 9 Norte, que hacía medición de una candidatura, para tener datos para sus entrevistas. Le decía: “Ud. está en tercer lugar, cuál es su estrategia para pasar a primero” (Entrevista a CL, 2009).

No es posible hablar de la campaña sin mencionar los bonos de vivienda, titulación o desarrollo humano. Meses antes de los comicios se dieron dos eventos significativos: en Quiroga se realizó la distribución de títulos de propiedad a partir del bono de titulación de tierras emprendido por el Ministerio de la Vivienda y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), con la presencia de dos mil beneficiarios de la zona; y también se realizó la “reclasificación” del bono de desarrollo humano en la escuela de la comunidad de Abdrabí, donde cerca de 400 mujeres y ancianos hicieron cola todo el día para registrarse. Otros bonos que formaron parte de la campaña fueron los de vivienda. En una de las comunidades de Imantag, que cuenta con 150 familias, se construyeron treinta viviendas (Diario de campo, 05-2009).

Como señalaba un entrevistado identificado con AP:

Yo me topé el otro día con un vecino super pobre, don Vicente Verduga, que tiene 13 hijos, la última con cuatro años, con diversas mujeres. Me dijo que la ventaja es que “vamos a tener la casita, van a aportar 1 200 dólares para el terreno”. En la zona se ha logrado bonos para 600 viviendas. Todo ello se ha gestionado también por el entusiasmo del teniente

político y actual candidato a presidente de la Junta Parroquial, un joven de 26 años (Entrevista a RB, 2009).

En cambio, un candidato de la lista contraria decía:

Otro factor fue la presencia de bonos, jugó el vil chantaje, se maneja mucha presión, los candidatos de la 35 manejaban listas y decían: “¿tú, cómo te llamas?”, el indígena respondía: “Pedro de la Cruz (nombre supuesto)”;

“si tú votas por la 35 te mantenemos en la lista”. A otros les decían: “si no vota por Correa le vamos a quitar de la lista”. Otra persona decía: “no me han considerado en el bono”, y le preguntaban: “¿cómo te llamas?”, “Luis de la Cruz (nombre supuesto)”, respondía la persona, y le ofrecían integrar en el bono. Los directores provinciales en sus áreas trabajan muy cerca de los candidatos [...] Una familia que coge el bono queda intimidada ante el peligro de perderlo, porque es su manutención. Siempre los más son los pobres (Entrevista a CL, 2009).

- Propuestas

La campaña de 2009 en Imbabura fue un plebiscito sobre la figura de Rafael Correa, donde los temas locales pasaron a un segundo plano. Incluso los dos partidos que se enfrentaban, AP y PC, se cobijaban bajo su figura y en la propaganda difundían fotos del líder nacional con sus candidatos.

Esto se refleja en la campaña del candidato Alberto Anrango, en Cotacachi, quien durante las primeras semanas de campaña no pudo entrar a la zona tropical de Intag y tuvo que difundir entre sus partidarios un video en el cual sale junto al presidente. Solamente entonces los inteños le invitaron y pudo recorrer los recintos (Entrevista a JF, 2009).

Otro ejemplo es la entrevista a un indígena en la Televisión del Norte. Cuando le preguntaron: “¿Por quién vota usted para presidente?”, el campesino respondió: “Por Rafael Correa”; “¿para asambleísta?”, “por Rafael Correa”; “¿para prefecto?”, “por Rafael Correa”; “¿para alcalde?”, “por Rafael Correa” (Diario de campo, 10-2009). Esta respuesta expresa la influencia de la figura de Correa en los altos resultados obtenidos por las

listas de Alianza País en los comicios provinciales, municipales y parroquiales.

Hay que señalar que también se estaba evaluando la labor de las autoridades que buscaban la reelección, como fue el caso de Mario Conejo en Otavalo, Richard Calderón de Atuntaqui, Auki Tituaña en Cotacachi y Pablo Jurado en Ibarra. Aquí también se dio una polarización de los electores a favor o en contra de estos personajes: los dos primeros fueron reelectos con las listas de AP, mientras los últimos perdieron, entre otros factores, por postularse en contra de la corriente mayoritaria.

Debido a la polarización nacional y local, esta no era una buena ocasión para debatir propuestas sobre los problemas locales o provinciales; a lo sumo se tocó los puntos débiles de la gestión de las autoridades: contra Mario Conejo, su supuesta falta de preocupación por los temas productivos; contra Auki Tituaña, la débil gestión en lo rural; contra los candidatos de PC, corrupción y abusos en su gestión. Un tema que sí marcó la campaña en el caso de Cotacachi fue el ambiental, especialmente por la posible explotación de cobre en Intag que el Gobierno quería iniciar.

Las consignas que se repetían, a veces en pasquines anónimos o a viva voz, expresaban las tensiones, como la acusación de corrupción a Gustavo Pareja, quien pasó de la prefectura de Imbabura a la alcaldía de Otavalo: “¡Gracias, Otavalo, que te llevas al ladrón!” o los temas racistas: “¡Fuera los emponchados!” –frase empleada contra los candidatos indígenas en Otavalo y Cotacachi– (Diario de campo, 6-2009).

AP se concentró en difundir la obra del Gobierno sin propuestas específicas sobre el futuro de la provincia. PC subrayó el tema del empleo y la vialidad. Pachakutik puso el acento en el desarrollo económico en Cotacachi, mientras en el cantón vecino se planteaba la consigna: “Otavalo productivo y turístico”. En el discurso de los candidatos había una difusa referencia a los derechos, eje de la nueva Constitución. Otros temas complementarios fueron el riego, las vías, la educación y la salud, demandas presentes en los sectores medios y populares¹⁰.

10 De hecho, las políticas sociales del Gobierno tienen orientaciones universalistas en salud y educación, y se enfocan en los bonos; el Gobierno ha duplicado la inversión social. Esto atrae el apoyo de los sectores medios y bajos de la población urbana y rural, que se constituye en la base electoral del gobierno del presidente Rafael Correa.

Los medios de comunicación fueron utilizados por los candidatos no para dialogar sobre sus propuestas sino para señalar las costuras del adversario. A AP “no le interesó debatir, y si se atacaba al Gobierno los directores provinciales salían a defender la gestión gubernamental en el campo que les correspondiese” (Entrevista a FG, 2009).

Un entrevistado de AP señaló:

En los candidatos a la prefectura: Mauricio Larrea tenía 30% al comienzo y Diego García tenía 10%; aparecía como un candidato joven y nuevo atacando a un viejo político en temas como el agua, recordando los problemas que hubo en su administración, con la demora de las calles adoquinadas, con los negociados. No fueron contradicciones programáticas, fueron estrategias para desgastar al contendor (Entrevista a RB, 2009).

En resumen, la campaña tuvo poco que ver con nuevas propuestas y el tema étnico apareció en consignas, pasquines y discursos, revelando que el racismo se mantiene latente. Esto se dio en el marco de la reconcentración de los candidatos mestizos tradicionales en un polo que buscaba remontar el avance de los indígenas, intento que, al final, no se concretó, dado que PC perdió estrepitosamente. Por otro lado, también los indígenas estaban divididos: dos candidatos indígenas competían entre sí por las alcaldías, tanto en Otavalo como en Cotacachi, pero los aspirantes más votados ya no fueron los de Pachakutik, sino los del partido del presidente Correa: AP.

- Resultados

En las elecciones de 2009, los resultados favorecieron de una manera abrumadora a Alianza País, tal como se expresa en la siguiente tabla:

Tabla N.º 11
Dignatarios electos por partidos políticos en Imbabura
Cantones parroquias rurales (2009)

Movimiento / partido	Prefecto	Alcaldes	Presidentes de juntas parroquiales
AP	1	6	21
AP / PS-FA			3
PC			5
Pachakutik			2
PSP			1
Otros			4
Total			36

Fuente: CNE, 2009
Elaboración: Autor

Del conjunto de dignidades, el prefecto, los seis alcaldes y 21 de los 36 presidentes de las juntas parroquiales fueron del movimiento gobernante, que consiguió tres puestos adicionales en alianza con el partido socialista. PC obtuvo cinco presidentes de juntas; el movimiento Pachakutik, antes influyente en varios cantones, solo consiguió dos; Sociedad Patriótica, uno; y otros movimientos obtuvieron cuatro.

Tabla N.º 12
Resultados elecciones para alcaldía en Otavalo (2009)
(% en parroquias de mayoría indígena)

Partido/ candidato	Parroquias											Total
	Jordán	San Luis	Ilumán	Espejo	González	Peguche	Quichinche	Pataqui	San Pablo	San Rafael	Selva Alegre	
AP/ Mario Conejo	44	41	31	42	41	45	41	33	53	29	59	43
PC/ Gustavo Pareja	43	45	45	36	38	23	40	57	34	48	33	41
Pachakutik/ José Quimbo	8	9	19	19	17	29	12	3	8	20	3	12

Fuente: CNE, 2009
Elaboración: Autor

Si se analizan los votos de las elecciones de alcalde de Otavalo por parroquias indígenas, se evidencia que AP consiguió el primer lugar; le siguen Poder Ciudadano, en el segundo lugar, y Pachakutik, que pasó a un tercer lugar.

Tabla N.º 13
Resultados elecciones para alcaldía en Cotacachi (2009)
(% en parroquias)

Partido	Candidato	Parroquias urbanas		Parroquias rurales		Total
		Sagrario	San Francisco	Imantag	Quiroga	
Pachakutik	Auki Tituaña	34	34	13	21	28
P. Ciudadano	Patricio Coba	27	27	25	32	26
Alianza País	Alberto Anrango	39	39	62	48	46

Fuente: CNE, 2009

Elaboración: Autor

Mientras tanto, en Cotacachi, el candidato Alberto Anrango, de Alianza País/UNORCAC, ganó en todas las parroquias urbanas y rurales; el segundo puesto lo ocupó Auki Tituaña, de Pachakutik; y en tercer lugar llegó Patricio Coba, del movimiento PC.

Los indígenas votan, en su mayoría, por indígenas, pero, al igual que en la década del ochenta, muestran una preferencia por candidatos de izquierda del espectro político y que, además, sean candidatos con formación profesional y capacidad para desempeñarse como portavoces del mundo indígena. Ser candidatos indígenas no basta; el factor étnico funciona hasta cierto punto, y luego inciden otros temas, como el técnico profesional o la capacidad política para formar alianzas: este es el caso de Pachakutik, que canalizó votos cuando logró alianzas con candidatos viables a nivel nacional, como Ehlers o Gutiérrez, mientras que Luis Macas, líder histórico del movimiento, no logró buenos resultados. Igualmente, los candidatos indígenas locales de UNORCAC en Cotacachi y Minga Ciudadana en Otavalo, Alberto Anrango y Mario Conejo, ganaron cuando establecieron un acuerdo con Rafael Correa y se inscribieron en las listas de AP.

Otro factor de peso es el cálculo sobre la capacidad del candidato para solucionar problemas. La mayoría de indígenas son pragmáticos y buscan

candidatos que demuestren que podrán mejorar las condiciones de vida. Tituaña y Conejo fueron alcaldes eficientes y por eso fueron ratificados. Pero cuando la relación con un Estado que distribuye recursos en forma de bonos y programas sociales estuvo de por medio, optaron por apoyar a los candidatos alineados con el Gobierno. Como señaló un indígena: “Apoyo a Alberto Anrango porque es la línea más directa para llegar al presidente” (Diario de campo, 2008-2009).

También perviven viejas relaciones paternalistas, que parecen reeditarse en el presente. Un líder de la Junta de Aguas de Morochos, refiriéndose a Rafael Correa, dijo: “Es nuestro padre, cómo no vamos a votar por quien se preocupa por nosotros” (Diario de campo, 2008-2009).

Otro punto que se mantiene, aunque en menor medida, es el del voto colectivo¹¹. Cuando se preguntó a los indígenas sobre si consultan antes de dar el voto, un porcentaje apreciable respondió que conversan con su familia, los vecinos y la comunidad, aunque otros –especialmente los jóvenes– consultan con sus amigos y en los medios de comunicación. Un porcentaje importante valora su criterio individual (en la Encuesta ciudadana y derechos optaron por la respuesta “consigo mismo”).

Pero el voto colectivo es significativo si cuenta con el respaldo de las organizaciones de segundo grado (OSG). A diferencia de la FICI, donde hay una fuerte dispersión del voto, UNORCAC mantiene su influencia en Cotacachi, siguiendo una tradición de negociar una cuota de representación, tanto con el FADI, como luego con el PSE, para después adherirse a Pachakutik. Después de treinta años llegaron a un acuerdo con AP, ganaron las primarias en ese movimiento y votaron nuevamente por su líder histórico, Alberto Anrango, quien fue electo alcalde de Cotacachi.

El derecho a gobernar

Hasta aquí se estudió cómo los indígenas participan mediante el voto, las campañas y la elección de autoridades locales. En esta sección se busca

11 Una pregunta similar sobre la consulta en el voto se realizó en la encuesta de Chiriboga y Rivera (1989), que, al comparar los comicios en estas dos décadas, revela una reducción del llamado “voto colectivo”.

identificar la relación que se establece con las nuevas autoridades indígenas cuando gobiernan desde el Municipio. Debido a que se han realizado estudios previos en las localidades (Ortiz, 2004; Ospina, 2006) se resumirá brevemente las conclusiones obtenidas en estos, identificando las semejanzas y diferencias entre Cotacachi y Otavalo y enfatizando los cambios que se producen entre los indígenas de base y sus autoridades.

En el caso de Cotacachi, los comuneros andinos se aliaron con finqueros de la zona subtropical de Intag y pobladores de la zona urbana, en una coalición que llegó al poder en el año 1996, mediante el movimiento Pachakutik, con el alcalde Auki Tituaña, quien se mantuvo 12 años, durante tres administraciones. La intervención electoral se reforzó con la participación en la Asamblea de la Unidad Cantonal, espacio público de la sociedad civil local que incidió en las políticas públicas mediante los dispositivos del plan de desarrollo local y el presupuesto participativo. La alianza se mantuvo hasta 2008, cuando se dieron tensiones entre el alcalde, la asamblea y la UNORCAC, lo que llevó a la disgregación del voto para la nueva elección de 2009: a través de Pachakutik, con Auki Tituaña, y Alianza País (AP), con Alberto Anrango.

En el caso de Otavalo, como se vio anteriormente, los sectores indígenas y su movimiento cultural se aliaron a través del Pachakutik con grupos urbanos y con el movimiento Amauta Jatari para ganar las elecciones en 2000, con el sociólogo Mario Conejo, quien fue reelecto en dos ocasiones. La propuesta inicial planteó un modelo de democracia intercultural con el Plan de Vida y una asamblea cantonal, pero pronto, ante los conflictos con la FICI, el alcalde dio un viraje hacia un estilo de gestión menos participativa. Luego surgió Minga, como un movimiento interétnico que en las últimas elecciones se integró a AP y reeligió por tercera ocasión a Conejo para la alcaldía, mientras el sector identificado con Pachakutik votó por el candidato José Quimbo.

En los dos procesos se puede advertir elementos comunes: los indígenas desplazaron a los grupos mestizos del gobierno local, se formó una coalición multiétnica que sustentó el proceso político y los dos alcaldes realizaron una gestión que democratizó y modernizó el Municipio, y amplió la cobertura de los servicios públicos, impulsando una agenda de desarrollo local.

Pero también se presentan diferencias: la Asamblea de Cotacachi potenció y articuló la democracia participativa y la organización de los actores sociales, en una relación de cogestión con el Municipio. Esto no se dio en Otavalo, donde el alcalde Conejo cambió el estilo clientelar acostumbrado y modernizó la gestión utilizando políticas que promueven la corresponsabilidad de la sociedad con el gobierno local. Además, elevó los impuestos y fortaleció las arcas fiscales, estableciendo nuevos mecanismos de contratación pública y afirmando la capacidad de gestión del Municipio.

En el primer caso se logró una articulación de la democracia representativa y la democracia participativa, con la cual los indígenas y sus aliados no solo se apropiaron de los derechos políticos “concedidos” por el régimen democrático electoral, sino que también replantearon el tinglado institucional para la toma de decisiones con los diversos dispositivos participativos. En el caso de Otavalo, los dispositivos de consulta y cogestión estaban subordinados a la lógica de la democracia representativa y al estilo de gestión del alcalde, para quien la participación es útil en cuanto mejora la eficiencia municipal; en palabras del mismo alcalde: “la participación nos permite identificar las demandas más cercanas de los ciudadanos e invertir los recursos de forma más eficiente” (Hurtado, 2002: 27). El propósito es superar la cultura paternalista, en tanto los ciudadanos y el Municipio tienen responsabilidades, pero el rumbo de las políticas lo deciden las autoridades, pues para eso han sido electas.

A pesar de estos avances existen limitaciones. Los alcaldes presumen, y en ciertos casos demuestran, su transparencia y realizan actos de rendición de cuentas, pero en los dos casos no se ha podido consolidar instancias de control, veedurías o comités de vecinos que vigilen su labor (Ortiz, 2005; Hurtado, 2006). Se puede advertir rasgos de clientelismo que se filtran a través de los dispositivos participativos¹².

En relación al contenido de las políticas, los dos alcaldes plantearon un discurso renovado de interculturalidad y desarrollo local. En la gestión, se supera la orientación tradicional de municipios dedicados al “adoquín”,

¹² El equipo político del Municipio de Cotacachi hizo campaña electoral con los recursos del presupuesto participativo (Entrevista a JF, 2009).

focalizados en la obra física de las ciudades y pueblos; ahora se invierte en servicios básicos rurales y se tiene una amplia agenda de desarrollo, con un contenido redistributivo, en programas de salud, educación, atención a grupos vulnerables, el ambiente o el turismo. Es una agenda que se destaca de las políticas sociales regresivas que predominan a nivel nacional, aunque negocia con los programas de descentralización del Estado y la cooperación internacional.

Por cierto, también aquí hubo matices: el concurso de los actores sociales en Cotacachi hizo que el gobierno municipal se radicalizara en temas ambientales, respaldando a los campesinos de Intag en su conflicto con la empresa minera canadiense Ascendant Copper; además, se priorizó la descentralización en salud. En cambio, la gestión del alcalde Conejo, en Otavalo, apostó por recuperar la ciudad como centro turístico, a fin de dinamizar el comercio, los servicios y las artesanías¹³.

En los dos casos se formuló un discurso modernizador que atrajo a los sectores mestizos, que también aspiraban a municipios democráticos que superaran la ineficacia y el estilo paternalista de los alcaldes anteriores. La gestión de los alcaldes indígenas fue exitosa en la medida en que tenían formación profesional, experiencia y equipos en el ámbito del desarrollo, cuestiones con que no contaban los gobernantes mestizos tradicionales. En general, se podría decir que los dos municipios se modernizaron y convirtieron en ejes de la vida local. De hecho, como se verá en las encuestas realizadas, el municipio se convirtió en el principal referente institucional de los indígenas y mestizos.

Si bien la gestión tuvo amplia legitimidad en la población, no integró, en ninguna de las dos localidades, demandas comuneras como la tierra, el agua, el desarrollo agrario o el empleo, que tocaban temas estructurales. Paradójicamente, el giro propiciado por los indígenas se hizo afirmando el rol del municipio urbano sobre el territorio comunero, restando importancia a la problemática rural y agraria de los indígenas, y subordinando a las comunas.

13 No se ha tenido acceso a una evaluación de esta política, pero hay señales de que no fue suficiente para enfrentar los problemas que trajo la dolarización, tanto para la producción agrícola como para la artesanal de la zona.

El municipio tenía ventajas sobre las comunidades: en primer lugar, porque atendió a la población que migraba desde el campo a la ciudad; en segundo lugar, porque reguló aspectos claves de la vida de los indígenas, como el mercado y el turismo; y en tercer lugar, porque proveyó de servicios básicos, tanto a los barrios como al campo¹⁴. Las comunas tenían autoridad para la zona rural, pero como resultado de más de una década de gestión indígena de los municipios, aquellas perdieron poder, aunque se mantuvieron tensiones entre la administración municipal y las organizaciones comuneras, agrupadas en la UNORCAC y la FICI.

El escenario local también se modificó por la creación de las juntas parroquiales en el año 2000. Estas se conformaron a través de procesos electorales, con competencias para la gestión de lo rural, lo que debilitó el rol de las OSG. Así, el Estado y los movimientos políticos que disputaron el electorado micro local tomaron presencia directa en los escenarios comuneros y si bien las comunidades se mantuvieron como forma de cohesión étnica y territorial, perdieron el monopolio de la representación indígena¹⁵.

En resumen, los indígenas se tomaron los gobiernos locales en algunos enclaves étnicos, logrando, con ello, modernizar y democratizar los municipios, pero a costa de afirmar un eje institucional distinto en el mundo rural. Así, las comunas se subordinaron a la institucionalidad estatal y se postergó o diluyó su demanda de autogobierno, que tenía como base las comunas, y que fue uno de los reclamos políticos claves de la agenda étnica¹⁶.

Aún no se puede confirmar el rumbo que tomará el proceso, sin embargo, es importante dejar sentado que en los dos cantones, los indígenas apostaron por “tomarse” el gobierno local y transformarlo, y no les

14 Esta función urbana y rural de los municipios no ha sido atendida por la legislación, pues aún se discuten los ámbitos de competencias de las parroquias, los municipios y los consejos provinciales en lo rural.

15 Estos cambios en la base comunera y rural debilitaron al movimiento indígena. La crisis del movimiento nacional, tema que se discute ampliamente en Ecuador, no solamente tiene su explicación en posibles errores de la dirigencia indígena, sino también en modificaciones políticas e institucionales que se dan en los escenarios microlocales.

16 Se puede plantear, a modo de hipótesis, que este fenómeno, que se da en Otavalo y Cotacachi y que se podría generalizar en la Sierra ecuatoriana, se explica, entre otros factores, por la existencia de una población indígena ubicada de manera discontinua en el territorio, con zonas rurales controladas por comunas y una fuerte presencia de población mestiza y urbana.

interesó constituir un autogobierno rural o ejercer su derecho a conformar circunscripciones territoriales indígenas (CTI), figura reconocida en las dos últimas Constituciones. También se puede afirmar que el proceso de reactivación étnica y de democratización en Imbabura no llevó a cuajar una nueva forma de gobierno interétnica, que transformase radicalmente el municipio y reconociera un nuevo lugar a las comunidades como parte del gobierno territorial.

Hay que recordar que este fortalecimiento municipal se dio en un contexto de reforma y descentralización del Estado nación. Mientras el Estado tuvo un papel clave en la etapa desarrollista, los indígenas se vincularon a él para impulsar las reformas y enfrentar a los poderes locales conservadores, afianzando su control sobre las tierras, cierta ciudadanía social y autonomía étnica. Cuando el Estado, bajo el neoliberalismo, impulsó políticas que afectaron a los indígenas, estos aprovecharon la descentralización y se tomaron los gobiernos locales para defenderse de las mismas. Con ello cerraron una larga etapa de conflicto con los municipios, sustento del poder gamonal vinculado con la hacienda. Es decir, la victoria de los indígenas se debe a que han aprovechado las oportunidades en cada etapa; en la que se abrió en 1990, cuando hubo una atmósfera favorable a los gobiernos locales, se atrincheraron en ellos para enfrentar las políticas del gobierno central.

Conclusiones

La hipótesis central que se planteó en este estudio es que los indígenas de Otavalo y Cotacachi asumieron una estrategia de participación que les permitió un creciente proceso de ejercicio de derechos políticos en los espacios democráticos. Esto se confirma con el análisis: hay un alto ejercicio del sufragio y un 40% del total de dignidades son captadas por líderes indígenas electos. Además, se observa una actividad política importante en la formación de movimientos políticos.

También se ha indagado en este capítulo sobre la influencia de elementos étnicos en la campaña. Luego de observar durante 45 días las actividades en los dos cantones se puede afirmar que se enhebran “modos

indígenas de hacer política” —consenso comunal, relaciones familiares, uso de símbolos y fiestas en la campaña, candidatos étnicos— con el “modo mestizo” de hacer política. La selección de candidatos mediante las formas comunales se engarza con otras formas de selección, tales como primarias, concertación o cooptación. En la formación de movimientos, el factor comunero y étnico predomina en Pachakutik, Amauta Jatari o Valle del Amanecer, y está presente en el movimiento Minga Intercultural, pero también en el acuerdo de cuotas de representación en partidos mestizos como AP o el PSE. Los indígenas intervienen también de manera subordinada en las listas de PC. En estas opciones se nota la existencia de tensiones sociales, fraccionalismos étnicos y diversas propuestas ideológicas.

En la agitación y propaganda el “modo indígena” se mezcla con una lógica publicitaria y mediática donde predominan la imagen y el color, las encuestas y los medios de comunicación; aquí las formas indígenas de movilización y comunicación están subordinadas a las occidentales. Los indígenas despliegan sus *wipalas*, intervienen en asambleas comunales, realizan marchas y bailes alrededor de las plazas, aportan con su música y danzas andinas sobre las tarimas, y utilizan su idioma y vestimenta. Sin embargo, estos elementos están sujetos al estilo moderno, vinculado a la propaganda gráfica, la campaña puerta a puerta, la publicidad en los medios y las caravanas de automóviles. Todo ello en medio del empleo de maquinarias institucionales y un fuerte gasto electoral al que también aportan los indígenas más acomodados¹⁷.

En cuanto a contenidos, en la campaña electoral de 2009 hay escasas referencias a temas de desarrollo o étnicos, pero sí se encuentra elementos racistas en el discurso de varios candidatos mestizos, que se difundieron mediante rumores y pasquines impresos (Diario de campo, 9-2009). Sin embargo, su impacto no fue mayor, dado que los candidatos indígenas ganadores se aliaron con AP y aprovecharon la figura de Rafael Correa, cuya presencia diluyó otros temas.

17 En el cierre de la campaña de Pachakutik en Peguche y parroquias vecinas varios empresarios y comerciantes indígenas pusieron más de diez autos y camionetas que distribuyeron propaganda, además de *wipalas* y carteras elaboradas en los talleres artesanales de su propiedad. Mientras tanto, los candidatos de AP dijeron que ellos ya no tenían recursos para hacer caravanas (Diario de campo, 2008-2009).

En relación al proceso de consulta previo al acto electoral, se notó la existencia de un sufragio colectivo y familiar significativo, en medio de una creciente votación individual. Los resultados demostraron una dispersión del voto al interior de las comunas, donde se respaldó tanto a candidatos resueltos en asambleas, como a candidatos que se presentaban independientemente en las listas de los partidos. Esto devino en la dispersión del voto indígena entre tres opciones: Pachakutik, AP y PC, cada una con una fracción del electorado indígena. Además, se notó una preferencia política parroquial, pues, de las nueve parroquias de mayoría indígena de Otavalo, el candidato mestizo ganó en cinco, mientras el candidato indígena ganó en seis.

Los elementos étnicos influyen en la selección de candidatos indígenas a nivel parroquial y cantonal. Sorprende que dos indígenas como Mario Conejo y Alberto Anrango hayan participado y ganado con un partido de predominio mestizo, y los candidatos Quimbo y Tituaña, de un partido étnico, no hayan recibido el apoyo mayoritario. Pero la tendencia de respaldar representantes kichwas se mantiene, pues se cuenta con candidatos que ganan la confianza de los electores no solo por ser indígenas sino también por su capacidad de gestión, liderazgo y orientación ideológica.

En la campaña de 2009 se reveló la formación de una nueva mayoría política provincial articulada por AP —que integra un amplio espectro de ciudadanos y organizaciones sociales—, así como por agrupaciones étnicas que en los dos cantones negociaron un lugar en dicha corriente. Los indígenas en Imbabura son parte de una nueva mayoría que se identifica con el liderazgo de Correa y las banderas de la ‘revolución ciudadana’, poniendo en crisis a los movimientos políticos indígenas que gobernaron desde los años noventa.

Los resultados muestran que los factores étnicos funcionan hasta cierto punto, pues hay factores ideológicos, de capacidad técnica e intereses concretos que guían al elector; es aquí donde inciden los líderes indígenas, en la medida en que demuestren que sus propuestas tienen viabilidad. De hecho, el cambio de Pachakutik por Alianza País como principal fuerza política lo refleja: la ideología y el pragmatismo no se contradicen con lo étnico. Los indígenas votaron por una opción que ha demostrado capacidad para distribuir recursos desde el Estado, al tiempo que mantu-

vieron su respaldo a candidatas indígenas en las dos alcaldías. Se nota, entre los indígenas, una tendencia pragmática a la hora de intervenir en la política, y con esta actitud escogen sus opciones electorales; a ellos les interesa exponer sus demandas, conseguir soluciones efectivas y acceder a cargos de poder y al control de recursos.

Si se evalúa una década de gestión municipal se debe reconocer que los alcaldes indígenas hicieron algo para lo que las elites mestizas tradicionales no tuvieron capacidad: convertir al municipio en un gobierno local, construir institucionalidad, mejorar la gestión y cumplir más eficazmente las funciones y competencias que fija la ley. Las dos administraciones indígenas abrieron canales de incidencia política de las comunidades y los “ciudadanos”; con instituciones más participativas en Cotacachi, y con instituciones más técnicas y eficientes en Otavalo; pero en los dos casos cumplieron, a su manera, las expectativas de la población. Además, respetaron a la gente y hablaron en un lenguaje de derechos.

Los indígenas encontraron en los dos municipios un referente cercano para sus demandas, solicitudes y gestiones, y allí tienen una contraparte concreta y accesible, con la que pueden dialogar y obtener respuestas. En la mayor parte del período estudiado, los municipios fueron la presencia del Estado en lo local, presididos, ambos, por un alcalde indígena. Incluso, su gestión es entendida por varios líderes del movimiento indígena como un primer paso para la conformación de un Estado plurinacional¹⁸.

La campaña, así como el recorrido por las tendencias políticas de los dos cantones estudiados, revelan una intensa politización de los indígenas y mestizos, que influyen en todo el ciclo de la política local. Como se ha visto en este capítulo y se analizará con base en encuestas concretas en el siguiente, la democracia representativa está legitimada y predomina entre las distintas formas de intervención en los espacios públicos, sean estas participativas o comunitarias. Los indígenas, en su mayoría, confían en el voto, creen en la democracia y se movilizan en respaldo de sus candidatos, mientras las nuevas autoridades electas conservan importantes lazos con la población, aunque luego se distancian, abriéndose tensiones entre electorado indígena y autoridad.

18 Esto, por cierto, no se ha demostrado en la práctica, pues, más bien, los indígenas parecen incorporarse en el Estado blanco-mestizo, hipótesis que debe ser estudiada.

Para finalizar, habría que señalar que en este proceso los indígenas se afirmaron como sujetos políticos activos y lograron un reconocimiento de sus intereses y derechos como parte de una comunidad política local; su llegada al gobierno les abrió un nuevo horizonte, pues desde sus núcleos comuneros conquistaron los gobiernos cantonales y generaron una nueva comunidad territorial, de la cual son parte y gestores directos. Esta comunidad está fundamentada en el respeto a la identidad indígena, aunque aún se mantiene el racismo. Además, sus líderes en el gobierno modificaron la relación con las comunidades en cuanto dieron respuesta a varias necesidades básicas, que ahora son entendidas en un lenguaje de derechos; y también potenciaron la incidencia de los indígenas en las políticas públicas locales. Es evidente, entonces, que se trata de un avance significativo de los indígenas en la arena ciudadana, aunque para ello deban actuar tanto colectiva como individualmente.

Sin embargo, llegar al poder local no significa resolver brechas históricas de acceso a los recursos y superación de la pobreza. En la medida en que los municipios se asientan en territorios dinámicos, pueden mejorar su autogestión fiscal y, luego de la crisis financiera de 1999, recibir mayores transferencias del Estado central, lo que les permite ampliar la cobertura de los servicios. Dado que realizan gestiones innovadoras se convierten en municipios pioneros que atraen cooperación internacional; aunque, por otro lado, los problemas estructurales persisten y la economía local se ve afectada por las políticas macroeconómicas que se resuelven a nivel nacional.

De allí que, luego de los triunfos electorales, la incidencia de las organizaciones indígenas en los gobiernos locales se atenúa. Los intelectuales y profesionales electos pueden gobernar y lo han hecho más o menos bien. Pero es difícil, para los comuneros, manejarse en una arena multiétnica, de la que, por lo general, han estado excluidos, y donde los grupos políticos y equipos técnicos mestizos tienen ventajas. Del Estado, la burocracia, la tecnología de gobierno y las leyes, los separa una brecha que a veces no se resuelve.

Al final, estas distancias afectan al movimiento indígena, que se enreda en las tensiones clasistas, intercomunales o en rivalidades urbanas-rurales, lo que da lugar a fracciones indígenas que se confrontan y emplean

los recursos, políticos o institucionales, para sus propósitos particulares. A más de esto, existen grupos que aún confían en los caudillos mestizos y en el “modo clientelar” de hacer política.

La participación política es una de las estrategias que permitió a los indígenas romper el monopolio mestizo en una institución de raíces coloniales como es el municipio y quebrar el cimiento institucional de la dominación étnica, pero, al mismo tiempo, implicó que se inscribieran en el marco del sistema político existente, con sus rasgos democráticos y también con sus rezagos clientelares y delegativos. La experiencia de participación de estos años trae, además, nuevos problemas para los indígenas, como la separación de líderes de las bases, dificultades para la agregación de la demanda étnica, y la postergación –talvez definitiva– del ejercicio del derecho al autogobierno indígena.

Tercera parte
Modalidades de ciudadanía
y de derechos

Capítulo VI

Brechas sociales y étnicas

Introducción

En las últimas décadas, en Ecuador se modificó la configuración de la ciudadanía debido a algunos factores claves: las políticas neoliberales y la movilización indígena en un contexto de vigencia y crisis del régimen democrático. Por ello se acentuaron la desigualdad y la pobreza y se restringieron los derechos sociales, al tiempo que la lucha de los pueblos indígenas logró ampliar los derechos culturales e incidir en el sistema político. En un contexto como el ecuatoriano, donde los indígenas han sido doblemente discriminados, estos factores han modificado su condición ciudadana: por una parte se mantiene su exclusión social, pero a la vez se mejora el respeto y las relaciones interétnicas.

Los problemas de inequidad social y de irrespeto se refuerzan entre sí e impiden la participación ciudadana. Eso es lo que Nancy Fraser llama exclusión, en cuanto las personas tienen una posición de subordinación tanto por motivos económicos como culturales, lo que limita su participación política (Fraser, 2003). De ahí que los derechos no pueden ser examinados de manera aislada, sino interconectada, pues los derechos sociales son una condición necesaria para el ejercicio de los derechos culturales y la ciudadanía étnica. Igualmente, se requiere políticas de redistribución social que permitan desarticular la exclusión y políticas de reconocimiento que eliminen la discriminación.

Tal como se señaló al inicio del texto, en una realidad atravesada por grandes niveles de desigualdad, los ciudadanos tendrán dificultad para acceder al espacio político de manera igualitaria. El acceso a los servicios públicos es, por ello, un elemento clave que permite constatar el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Por una parte, la provisión de servicios de salud, agua potable, luz eléctrica y teléfonos, así como la vivienda sustentan una base material que permite a las personas desarrollarse dignamente. Por otro lado, la educación juega un papel clave, pues genera una experiencia común entre personas de diversa procedencia social y étnica, construyendo relaciones solidarias y generando las bases subjetivas de una comunidad nacional igualitaria, de una cultura ciudadana común, que permite a las personas comunicarse, valorar al otro y deliberar en conjunto sobre los asuntos públicos.

Consecuentemente, es necesario dar cuenta de los niveles de igualdad existentes en la sociedad local, del acceso a mínimas condiciones de vida y de lo que sucede con los derechos sociales. Este es el objetivo del presente capítulo: examinar indicadores sociales que permitan vislumbrar las tendencias de desigualdad que se han dado en la sociedad y cómo ellas refuerzan o no las condiciones de exclusión en que han vivido tradicionalmente los indígenas.

La propuesta que guió este capítulo plantea que la gestión de las comunidades y los municipios se orientó a defender y mejorar las condiciones de vida de la población indígena y, de alguna manera, proteger y facilitar su acceso a los servicios públicos, todo ello en un contexto nacional donde predominaban políticas macroeconómicas que afectaban de una manera altamente negativa a la mayor parte de la población. La idea es que, en condiciones de restricción para el empleo y los ingresos, la ampliación de los servicios públicos al sector rural e indígena ayudó a paliar estas limitaciones que las políticas macroeconómicas producían, y atenuó los efectos de la creciente desigualdad social.

La investigación de este capítulo se realizó a través de grupos focales y la Encuesta ciudadanía y derechos, aplicada a 1 085 personas, como se explicó al inicio de este trabajo. Se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos, 627 personas en cabeceras urbanas y 453 en aéreas periféricas rurales, y en cuanto a estratos sociales, se entrevistó a 712 personas de estrato

bajo, 404 de estrato medio y 249 de estrato medio típico. Estas personas estaban distribuidas en los dos cantones: 494 en Cotacachi y 592 en Otavalo.

La encuesta arroja datos sobre indicadores sociales actualizados a 2009, que han sido comparados con los provistos por el Sistema de Indicadores Sociales (SIISE) y con el Censo de 2001. Los resultados que aquí se presentan permiten comparar el estado de acceso a los servicios de 2001 a 2009 en los dos cantones, sin dejar de señalar la desigualdad existente entre la población indígena y mestiza, urbana y rural, y por estratos sociales. A esto se agrega la evaluación que realiza la población, a través de su opinión sobre los cambios en sus condiciones de vida.

En este capítulo se busca analizar el impacto de la lucha y la gestión indígena local en el mejoramiento de las condiciones de vida. Para ello se inicia con una breve referencia al contexto; luego se examinan los indicadores sociales del conjunto de la población; posteriormente se ubica las brechas étnicas, territoriales y sociales, con una referencia a la opinión de los actores sobre el mejoramiento o no de sus condiciones de vida; y se concluye con algunas reflexiones.

Contexto

Como señala Nancy Fraser, la exclusión se ubica en la intersección de dos dimensiones de la injusticia social: la mala distribución de bienes y la falta de reconocimiento. Por una parte, se requiere una redistribución de los recursos materiales que garantice la autonomía de los participantes, y por otra parte, la institucionalización de valores culturales que reflejen igual respeto y garanticen iguales oportunidades para todos, eliminando modelos institucionalizados de discriminación (Fraser, 2003).

En este sentido, los derechos sociales reflejan la necesidad de las personas de acceder a un nivel mínimo de vida, que les permita participar en condiciones igualitarias en la comunidad política. De no acceder a esas condiciones, las personas tienen una desventaja, pues al no tener asegurada su reproducción social, no podrán tener voz en los asuntos públicos, que es lo que define la ciudadanía.

Este es el debate que surge de la obra de Marshall cuando critica las formas de desigualdad de estatus que impidieron, en el origen de las sociedades modernas, disfrutar los derechos civiles y políticos. Una desigualdad marcada por jerarquías, privilegios y servidumbre, donde cada estrato social goza de derechos distintos según la costumbre y el orden natural, no se compadece con la ciudadanía moderna y la universalidad de derechos. Es preciso eliminar los obstáculos que mantienen dicha desigualdad de estatus (Marshall, 1998).

Siguiendo al propio Marshall, son los derechos sociales reconocidos por el Estado los que minan los privilegios: la educación es un espacio de formación donde los ciudadanos desarrollan potencialmente sus capacidades en igualdad de condiciones; la salud reduce el riesgo de los grupos más vulnerables; la seguridad social garantiza que todos mantengan un mínimo nivel de condiciones de vida. Y todo ello permite que los ciudadanos se reconozcan como parte de una misma comunidad política nacional (Marshall, 1998). El mismo autor señala que el empleo y la libertad de trabajo fueron reconocidos como derechos en el origen mismo del capitalismo (Marshall, 1998).

Todo ello implicó replantear la relación entre la ciudadanía y el Estado, pues no solo se trataba de defender la autonomía de los individuos frente a la intromisión del Estado (visión negativa de los derechos), sino de que el Estado asumiera una actitud proactiva ante los ciudadanos (visión positiva de los derechos), al regular la economía y garantizar el acceso a los bienes públicos.

Esto es posible en la medida que el Estado tenga la capacidad de ofertar los servicios públicos, lo que es factible con ciertas condiciones de desarrollo económico, modernización y urbanización. Pero también en la medida que haya la voluntad política de hacerlo, es decir, que exista un pacto social que reconozca la necesidad de un mínimo de condiciones de vida para toda la población y, por tanto, de gobiernos que estén dispuestos a asegurar una redistribución de la riqueza social para sostener esos estándares mínimos.

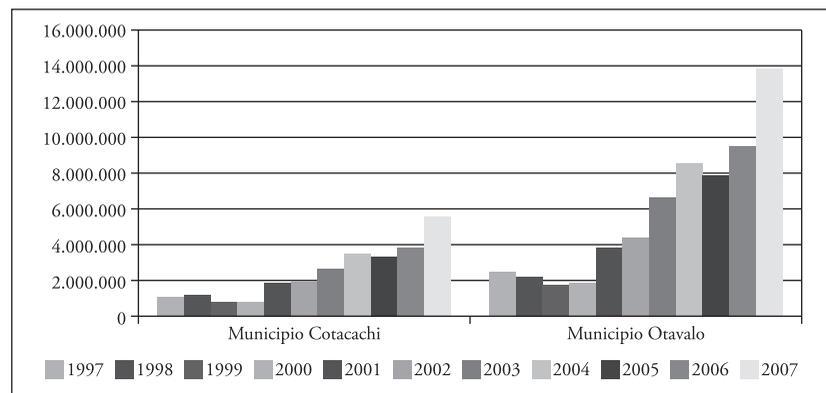
Antes de entrar al examen de los indicadores sociales que reflejan los parámetros de desigualdad en el caso de los dos cantones analizados, vale la pena tener en cuenta que los gobiernos en Ecuador desde 1982 asumie-

ron, paso por paso, un enfoque neoliberal de restricción de los derechos sociales que se expresó en una política de reducción del Estado y de la inversión social¹. Esto es, a contrapelo de las tesis de Marshall, dicho enfoque de políticas estaba dirigido a romper el contrato social que sostenía el Estado y erigir al mercado como factor central de regulación, con un proyecto de Estado mínimo y eliminando las barreras mínimas de supervivencia (De Sousa Santos, 1995).

Sin embargo, y de manera contradictoria, los municipios a nivel local se orientaron a ampliar la cobertura de los servicios públicos; esta función se vio favorecida por dos factores: por una parte, en medio de la debilidad del Estado central, desde mediados de la década del noventa, la descentralización creó un ambiente favorable para mejorar la capacidad de acción y la iniciativa de los gobiernos locales; y por otra parte, ese mejoramiento fue posible por un aumento de las transferencias fiscales, desde 2001 debido al crecimiento de los ingresos petroleros, y desde 2007 por el aumento de la inversión social del gobierno de la 'revolución ciudadana'. Es decir, si bien hubo una reducción del presupuesto fiscal durante la crisis financiera de 1999-2000, luego hubo una inflexión favorable que permitió aumentar los ingresos en 700% hasta finales de la década, en el marco de un crecimiento de la economía nacional de un 4% anual.

1 Sobre las políticas impulsadas por el neoliberalismo en Ecuador, ver Ortiz (2007d).

Gráfico N.º 12
Presupuesto anual municipal
Cotacachi y Otavalo (1997-2007)



Fuente: BEDE
Elaboración: Autor

Por otra parte, las comunidades indígenas tenían como función básica proteger a las familias comuneras. El estudio realizado sobre comunidades señala que a inicios de 2009 la red organizativa de Otavalo y Cotacachi estaba conformada por 125 comunidades que tenían como competencias básicas la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión del agua para consumo y riego, la dotación de centros infantiles y escuelas, y la gestión y representación ante agentes externos. Esto significa que las comunidades tuvieron un rol significativo en la provisión de servicios y en la gestión ante el Estado y los gobiernos locales.

A ello hay que agregar las propiedades de Imbabura, donde están ubicados los dos cantones estudiados. Se trata de una provincia que se caracteriza por un nivel de urbanización relativamente importante y por un desarrollo económico medio vinculado a los ejes capitalistas más dinámicos de la Sierra norte. En cuanto al índice de infraestructura, es significativo que esta provincia ocupe una cuarta posición a nivel nacional, entre las 24 del país (CISMIL, 2008)².

² En el plano social, el índice de desarrollo humano de Imbabura tiene un valor de 0,662, cercano al índice nacional, de 0,693, ocupando un nivel intermedio entre las provincias del país (CISMIL, 2008).

La expansión de infraestructura tiene que ver con otro rasgo importante de la provincia: su entramado institucional y su conexión cercana al Estado central. Imbabura tiene en su territorio treinta dependencias ministeriales, 700 escuelas y colegios, cincuenta centros de salud y más de 15 programas de desarrollo y apoyo a la pobreza. También es significativa la presencia de los gobiernos seccionales, entre los que se cuenta el consejo provincial, seis municipios y 36 parroquias, muchas de las cuales tienen más de un siglo de existencia³.

Es decir que Imbabura cuenta con un territorio con un apreciable desarrollo de la base material e institucional del Estado, que se conecta con un alto grado de organización social, para lograr resultados significativos en la vida cotidiana de la población. Esto permitió a los indígenas organizados plantear demandas y canalizarlas a través de un trato permanente con el Estado, lo cual desembocó en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta región étnica se distingue de otras regiones de población indígena que se encuentran en territorios distantes, ecológicamente deteriorados, con un bajo desarrollo económico, con débiles conexiones con el mercado nacional y los entramados institucionales, con zonas no cohesionadas socialmente y con altos niveles de pobreza.

Por cierto, esta configuración territorial no implica que Otavalo y Cotacachi hayan superado las brechas sociales, étnicas y territoriales, pues en Imbabura se mantienen altos niveles de desigualdad. Se encuentra una población con apreciables niveles de bienestar, pero, al mismo tiempo, un núcleo duro de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, tal como se verá en los cuadros que se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

Tampoco quiere decir que el mejoramiento de las condiciones de vida se haya dado en todos los planos. En un estudio comparativo de los censos en el período 1990-2001 se advierte que este mejoramiento se da en los servicios, la infraestructura y la vivienda, pero no en el empleo.

³ Para una descripción del contexto institucional y socioeconómico de la provincia de Imbabura, ver la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Provincia de Imbabura (CISMIL, 2008).

Los cambios sociales muestran mejoras principalmente en las variables de *stock* como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda. Los avances en educación son relativamente pequeños y desiguales, mientras en salud están más definidos, y en infraestructura habitacional es donde se observan las mejoras más pronunciadas. Las mejoras de infraestructura pueden reflejar más nítidamente los efectos positivos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. Es en Cotacachi donde se observa una evaluación más definida, con excepción del profundo deterioro en condiciones de empleo (Larrea, en Ospina, 2006: 139).

En resumen, dada la presencia de los gobiernos indígenas alternativos en una coyuntura de mejoramiento de las finanzas públicas, se tiende a mejorar los indicadores sociales, aunque ello no significa reducir las brechas ni superar los obstáculos estructurales de la economía, que mantienen un tipo de empleo precario, especialmente en la población indígena.

Condiciones de vida de la población

Desde finales de los años noventa, los municipios de Cotacachi y Otavalo iniciaron un giro desde su papel tradicional, vinculado a la obra pública urbana, hacia un rol en el “desarrollo local”, respondiendo a demandas indígenas y rurales en la gestión local, con criterios de interculturalidad y redistribución. Este giro responde al protagonismo indígena tanto en la presión y la movilización social como en la captación de las alcaldías para líderes indígenas. Si bien esta apertura tuvo limitaciones y contó con diferencias entre los dos cantones, se obtuvieron resultados en el acceso de la población a los servicios. Esto fue posible también por el incremento de las transferencias fiscales por parte del Estado, a través de la Ley del 15%, en medio de un proceso de reforma del Estado y la descentralización.

A lo anterior debe sumarse la labor del Estado central, que, tal como se mencionó, tuvo a su favor el crecimiento del presupuesto estatal durante el período 2002-2008. El precio del petróleo aumentó a 140 dólares, lo que generó, para el Estado, un flujo constante de recursos que, sumado a las remesas, los ingresos por exportaciones agrícolas y el turismo, creó un cierto clima de bonanza. En este lapso, el PIB en Ecuador creció en un

promedio del 4%, mientras en los años 2007 y 2008 hubo un crecimiento del 6% anual. Todo esto permitió dejar atrás el estancamiento de la economía de la fase neoliberal, al menos por el momento.

Hay que anotar que esta bonanza también se dio en la región centro norte de la Sierra, especialmente por la exportación de flores, el turismo y por el activo comercio con el sur de Colombia. Sin embargo, este crecimiento no ha modificado las condiciones estructurales de la economía local, que se sustenta en el empleo precario, de bajos ingresos, sin estabilidad ni seguro social.

En este contexto, las condiciones de vida de la población de Imbabura mejoraron, pero de manera contradictoria. Se tiene un mejor acceso a los servicios básicos, la educación, la salud y los bonos de desarrollo humano, pero no a un mejor empleo e ingresos. Esto se revela en el hecho de que los indicadores sociales que mejoran dependen del *stock* de bienes y servicios provistos por el Estado, mientras se mantiene la pobreza vinculada con los ingresos, el empleo y el consumo.

En este diagnóstico se estudian, básicamente, los primeros, es decir, los que están bajo la influencia y el papel de las comunidades, los municipios y el Estado. Los servicios básicos como agua y luz están en el ámbito de competencia de los gobiernos locales; la educación y la salud, en el ámbito del Estado central; y los programas de lucha por la pobreza han sido impulsados, en esta última década, por el Ministerio de Inclusión Social (MIES) –antiguo Ministerio de Bienestar Social.

Para reiterar, también se debe tener en cuenta que el relativo mejoramiento en las condiciones de vida de la población local no logra remontar las profundas brechas sociales, étnicas y territoriales, que aún se mantienen. Es decir, las brechas que se analizan más adelante tienen una fuerte incidencia de factores estructurales, como el desigual acceso a la tierra y a los recursos por parte de los indígenas. En esta situación incide la crisis agraria de los sectores vinculados al mercado interno. E igualmente el acceso al empleo, que si bien ha mejorado en los últimos años, se realiza en condiciones precarias e informales, respecto a agricultura, construcción, comercio y servicios; factores estructurales que no se han modificado en estos años.

Indicadores sociales de Imbabura y sus cantones

En general, la tendencia de mejoramiento en los servicios es notoria en Cotacachi⁴ y Otavalo. En cuanto al acceso al agua, los indicadores mejoran sobre todo en Cotacachi, donde el aumento de cobertura de los sistemas de agua para consumo humano responde a proyectos realizados por la administración municipal y priorizados por la Asamblea de la Unidad Cantonal, que declararon el año 2005 como “el año del agua”.

Tabla N.º 14
Condiciones de vida de la población
Otavalo y Cotacachi (2001-2009)

	Cantones		Otavalo		Cotacachi	
	2001*	2009*	2001	2009	2001	2009
Servicios (%)						
Acceso a agua por red pública en la vivienda	52	58	55	42	47	78
Acceso a agua por pila o llave pública	n.d.	1	n.d.	1	n.d.	2
Acceso a otra fuente, por tubería	41	39	38	55	45	19
Servicio permanente de agua	n.d.	56	n.d.	40	n.d.	76
Servicio permanente de luz	88	97	90	100	86	98
Servicio telefónico convencional	30	37	30	39	28	36
Educación (%)						
Alfabetismo	78	89	81	91	75	87
Primaria completa	56	74	59	78	52	69
Secundaria completa	21	30	23	34	18	25
Instrucción superior	13	14	15	14	11	13
Grado de escolaridad de la población	6	8	6	9	5	7
Salud						
Tasa de mortalidad de la niñez (SIISE)	34	18,1 ^b	41	21,0 ^b	30	26,7 ^b
Índice de oferta en salud SIISE (médicos, enfermeras, odontólogos x 10000 + servicios sin internación)	48,6	72,7	48,6	55,7	47,7	53,8

4 En Cotacachi se pudo realizar estudios previos que ya señalaban esa tendencia. Ver Ortiz (2004) y Ospina (2006).

Aliméntate Ecuador, (SIISE 2004/2007)	5579	42179	1347	15973	1008	6842
Alimentación escolar (SIISE 2003/2007)	-	40229	14220	14140	8117	7177
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad Gratuita	n.d.	29	SD	31	SD	30
Bienestar social (%)						
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano (SIISE 2001-2009)	11	39	15	36	17	43
Bono de Vivienda (no se incluyó inicialmente)	n.d.	6	n.d.	4	n.d.	9
Hacinamiento	30	11	29	8	30	15

* Indicador para parroquias encuestadas de Cotacachi y Otavalo en conjunto.

a) Sólo acceso de agua por red pública en el caso del año 2009. b) 2006.

Fuente: INEC, Censo 2001; Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

En cuanto al servicio de luz, hay un aumento de más del 10% en Imbabura y sus cantones, de manera que la provincia ha logrado una cobertura casi total del servicio eléctrico (98,9%) (SIISE 4.5). También, el servicio de telefonía fija sube entre 10% y 15%⁵. Por otro lado, se han mejorado las viviendas, que ahora son más numerosas, tienen más espacio, cuartos y servicios, lo cual reduce el hacinamiento del 30% en 2001 a un 11% en 2009, en Imbabura; del 29% al 8% en Otavalo; y del 30% al 15% en Cotacachi. Los datos que se presentan en la tabla anterior reflejan un mejoramiento substancial de la situación habitacional, particularmente en un ámbito de responsabilidad municipal, como son los servicios de agua y de los programas conjuntos entre el cabildo local y las empresas regionales de electricidad.

También mejora la cobertura en educación. Los programas de alfabetización, de carácter municipal, elevan los indicadores a más del 10% en Cotacachi y Otavalo, al igual que en el conjunto de la provincia. El acceso a la primaria asciende de manera notable en cerca de un 20%, y a la secundaria, en cerca del 10%, lo que se expresa en un incremento del nivel de escolaridad en más de dos grados en los dos cantones. Hay que tomar en cuenta que este esfuerzo es realizado por el Estado central, que tiene el conjunto del sistema educativo en sus manos.

5 Imbabura tenía una cobertura del 36% en telefonía celular (SIISE, ECV, 2006), pero actualmente se considera que la cobertura es universal.

Los indicadores de salud también mejoran en la provincia. Como dato sintomático, en 2006 la mortalidad infantil se redujo del 34% al 18%. En Otavalo, esa reducción fue mayor, pues bajó en un 50%, mientras en Cotacachi disminuyó apenas en un 3%, lo cual evidencia que resulta más difícil remover los factores de extrema pobreza de raigambre étnica y rural, que siguen presentes en este último cantón.

El índice de oferta en salud que integra varios indicadores⁶ mejora notablemente en Imbabura, de 49% a 73%, lo que muestra un leve aumento de la oferta en los dos cantones. También se puede ver una ampliación de la cobertura del Programa Aliméntate Ecuador (PAE) y una estabilización del alcance del Programa de Alimentación Escolar, que atiende a cuarenta mil estudiantes en la provincia –14 mil en Otavalo y siete mil en Cotacachi– y está orientado a retener a los niños dentro de la escuela.

En cuanto a los programas focalizados, dirigidos a la población de menores recursos, se han logrado avances importantes. El Bono de Desarrollo Humano, casi inexistente en 2001, llega a una cobertura de cuarenta mil beneficiarios en 2008 (Entrevista a GF, 2009); las familias que tienen un miembro que lo recibe pasan del 11% al 39% en la provincia, del 15% al 36% en Otavalo, y del 17% al 43% en Cotacachi. El Bono de la Vivienda, que beneficiaba a pocas familias en 2001, llega a una cobertura de no menos del 6% de la población de la provincia, y del 9% en Cotacachi.

Este mejoramiento de las condiciones de vida se expresa también en una significativa reducción de la pobreza. Por ejemplo, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), que en Ecuador estaba en 61% a inicios de la década, se reduce al 54% a finales de la misma. En Imbabura se reduce de 58% a 45% (SIISE 4.5, ECV, 2006). Es decir, mientras el país mejora en un 7%, el porcentaje de la provincia es de 13%.

Mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas

La situación de recuperación de los niveles de vida del conjunto de la población se reitera también en la población indígena. El cambio se ob-

6 El índice agrupa varios indicadores: médicos, enfermeras, odontólogos x diez mil habitantes, más servicios sin internación (SIISE 4.5, 2008).

serva en Cotacachi, donde se duplica la cobertura de los sistemas de agua potable a domicilio –lo que reduce significativamente la existencia de los sistemas precarios de distribución– por sobre las cifras encontradas en su cantón vecino. En este último se amplían los sistemas de tubería pero la cobertura domiciliaria de agua de mejor calidad se reduce, seguramente por el crecimiento de la población.

Tabla N.º 15
Condiciones de vida de los indígenas de Imbabura
Cotacachi y Otavalo (2001-2009)

	2001			2009		
	Indígenas cantones	Indígenas Cotacachi	Indígenas Otavalo	Indígenas cantones	Indígenas Cotacachi	Indígenas Otavalo
Servicios (%)						
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	29,5	21,9	30,5	41,2	60,8	26,5
Acceso a agua por pila o llave pública	10,7	9,5	9,9	1,6	2,5	0,9
Acceso a otra fuente, por tubería	42,4	54,2	40,8	54,2	35,0	68,5
Servicio permanente de agua	n.d.	n.d.	n.d.	39,9	58,6	25,9
Servicio permanente de luz	81,4	74,8	81,0	95,7	95,4	95,9
Servicio telefónico convencional	14,2	10,6	15,9	23,4	12,7	31,5
Niveles educativos de la población (%)						
Alfabetismo	71,9	61,5	69,8	80,5	74,3	85,2
Primaria completa	37,8	31,0	36,9	58,9	48,3	66,9
Secundaria completa	9,2	5,2	8,0	18,5	8,9	25,7
Instrucción superior	4,7	2,6	3,7	7,1	2,2	10,9
Grado de escolaridad de la población	5,64	5,19	5,47	6,09	4,88	7,04
Bienestar social (%)						
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano	n.d.	n.d.	n.d.	53,8	70	41,6
Bono de la Vivienda	n.d.	n.d.	n.d.	6,5	10,1	3,8
Hacinamiento	38,0	43,3	37,7	17,3	26,2	10,7

Fuente: INEC, Censo 2001; Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

El mejoramiento del agua contribuye positivamente a las condiciones sanitarias de las familias (el acceso al servicio y la existencia de tanques de clorificación reducen las enfermedades gastrointestinales), a la vez que se disminuye el tiempo de acarreo de agua, tarea cumplida por parte de las mujeres y los niños. En este logro se destaca la creciente inversión realizada por los gobiernos locales y otras entidades de desarrollo, de la mano del esfuerzo y trabajo invertidos por parte de las comunidades y las juntas de agua de consumo humano. No hay que olvidar que los sistemas de tubería son manejados por 110 juntas de agua en la provincia, la mayor parte ubicadas en los dos cantones estudiados.

El acceso a la luz eléctrica es uno de los ejemplos de cómo deberían operar las políticas públicas, sin distinción de etnia, territorio o estrato social. Su cobertura aumentó en un 15%, aproximándose al 100%, tanto para indígenas como para mestizos, pobladores urbanos o rurales (solo entre un 4% y 5% de la población de los dos cantones no goza de este servicio en la actualidad). Esta situación repercute en el mejoramiento de la educación de los hijos y en el acceso a fuentes de información y comunicación. El aumento de la cobertura (inclusive hacia zonas alejadas de los centros urbanos) se ha realizado bajo el impulso de las empresas públicas regionales, pero también de los gobiernos locales, que han invertido importantes recursos en el tema.

Los indicadores en educación también revelan cambios significativos. El salto de los últimos nueve años refleja el incremento de alfabetos en un 15%, al pasar del 65% al 80%. De continuar esta tendencia, que responde al trabajo realizado por los municipios con el apoyo de la cooperación cubana, el analfabetismo en los dos cantones podría ser eliminado.

La generación de niños y niñas que en 2001 ingresaron a la escuela hoy ha terminado la primaria. El incremento de la cobertura es importante. Imbabura ha pasado del 38% al 59%, lo que significa un incremento del 21%. Cotacachi, la más relegada, en 2001 tenía un porcentaje de cobertura del 31%, mientras que hoy es del 48% (17 puntos más que a comienzos de la década). Otavalo es el cantón que realizó los mayores esfuerzos, pues logró un incremento de treinta puntos, pasando, el porcentaje de cobertura de la educación primaria, de 37% a 67%.

La educación secundaria tiene una tendencia similar a la observada a nivel nacional. En Imbabura ha subido del 9% al 19%. Otavalo nueva-

mente es el cantón en mejor situación, pues ha pasando del 9% en 2002 al 26% actual. Cotacachi presenta el peor panorama, pero de un bajísimo 5% ha subido al 9%.

Los estudios del Observatorio de los Derechos de la Niñez señalan que los niños abandonan el sistema educativo una vez terminada la primaria debido, sobre todo, a que la familia indígena y campesina todavía no logra identificar las ventajas de la educación secundaria. Esto tiene que ver no solo con una percepción cultural sino con la baja calidad del sistema educativo, que no está diseñado para responder a las necesidades de la vida de los niños indígenas y campesinos. A esto se añade que la pobreza obliga a niños y jóvenes a dejar la escuela para trabajar.

Coherente con el bajo acceso a la secundaria, el ingreso al nivel superior se restringe cada vez más. Sin embargo, Imbabura hace un gran esfuerzo en este sentido: la apertura de la Universidad Técnica del Norte y de la Universidad Católica puede estar atrás de este incremento de personas con nivel universitario, que se ha dado del 9% al 19%. Otavalo, desde 2001, ha incrementado en 7%, pasando del 4% al 11%, mientras que en Cotacachi apenas se ha pasado del 5% de inicios de la década al 9% actual.

En resumen, los indígenas de Otavalo han tenido mejores oportunidades para elevar sus niveles educativos en relación a los de Cotacachi. Es interesante notar que las coberturas se incrementan en los primeros años de la educación, lo que permite inferir que la generación indígena menor de 18 años es la que está participando de estos cambios. Esto se corrobora cuando se observan los datos de los años de escolaridad de la población mayor de 24 años, donde el número promedio de años aprobados se mantiene casi inalterable: en Imbabura, de 5,6% a 6%, en Cotacachi se mantiene en 5%, y en Otavalo se eleva en un grado. Esto significa que las generaciones mayores cargan con el peso de la falta de cobertura de la educación y la reducción del gasto social ocurrido hasta la crisis económica de 1999-2000.

En el mejoramiento observado para las generaciones más jóvenes inciden la creciente inversión social del Estado y la ampliación de la oferta educativa desde 2001, luego de la crisis. A esto se suma la existencia de varios programas que se han ejecutado desde 2007 y que reducen el costo

de la educación para las familias, en relación a la distribución de útiles y uniformes, y la alimentación escolar.

Hay que señalar que el aumento del acceso a los diversos niveles educativos no significa una mejor calidad de la educación. Evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación, a través de la encuesta Aprendo, revelan que en la primaria y secundaria, y en la educación en castellano y bilingüe hay serios problemas de calidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Uno de los fallos de los sistemas estadísticos estatales ha sido la falta de visibilidad de la diversidad étnica. Si hay algún logro adicional de la irrupción del movimiento indígena en la vida de la sociedad y el Estado es que las cifras a partir de 2001 consideran esta variable, lo que no se observa aún en la salud ni en la distribución de los beneficios vía bonos. Por esto no es posible analizar los cambios ocurridos en los últimos nueve años y solo se hará referencia a los hallazgos obtenidos con la Encuesta ciudadanía y derechos.

La pobreza extrema de los niños, niñas y adolescentes de Imbabura en 2001 era del 41% (SIISE 4.5), la de Otavalo del 50%, y la de Cotacachi superaba el 60%. La encuesta no logra construir el perfil de la pobreza de manera directa, pero capta el indicador hacinamiento, que es considerado una de las medidas de la pobreza indirecta; dicho dato determina la vivienda de tres personas por cuarto.

La población indígena más hacinada está en Cotacachi: 26% de sus hogares vive en esa condición; esto es el doble de lo encontrado en Otavalo, que tiene el 11%. Sin duda, la pobreza ha disminuido en los dos cantones. En 2001, el porcentaje de hogares hacinados en Cotacachi ascendía al 43% y en Otavalo era del 38%.

¿Qué acciones del Estado coadyuvaron para que las condiciones de pobreza se aliviaran y los indicadores de educación mejoraran? La respuesta es: los bonos y los beneficios sociales traducidos en incentivos para enviar a los niños a la escuela. Coherente con los niveles de pobreza de Cotacachi aquí se encuentra la más alta cobertura del Bono de Desarrollo Humano: siete de cada diez hogares indígenas lo reciben. Y en Otavalo esta cifra desciende a cuatro de cada diez.

El Bono de Desarrollo Humano, creado por recomendación del Banco Mundial en el año 1999, es el programa de transferencia monetaria más

grande del país. Este enfoque dado a la pobreza ha sido criticado porque el Estado estaría renunciando a garantizar los derechos sociales para todos y a realizar reformas estructurales que posibiliten que la población resuelva sus problemas de pobreza. Sin embargo, todos los gobiernos desde el año 2000 lo han mantenido como un mecanismo ágil de compensación a los sectores excluidos. El actual gobierno elevó el monto del bono de 15 a 35 dólares, y lo combinó con otros programas sociales, como la legalización de tierras, el Bono de Vivienda, alimentación, crédito, e incrementó el gasto social de manera significativa. Esta política social integral explica las mejorías anotadas, que se traducen en la reducción de la pobreza⁷.

Inequidad étnica

Las brechas entre indígenas y mestizos han sido señaladas como una expresión clave de exclusión, fenómeno en el cual la discriminación étnica y la social se refuerzan mutuamente. De allí que es interesante captar la evolución de los indicadores sociales tanto para indígenas como para no indígenas.

El acceso a agua potable de calidad es una garantía del derecho a la salud, por lo cual en Ecuador se ha hecho un esfuerzo para mejorar estos servicios y, con ello, desplazar de entre las tres primeras causas de muerte el fallecimiento por problemas digestivos. Sin embargo, en Otavalo y Cotacachi esto no sucede, debido a la inequidad observada en el acceso al agua entre indígenas y mestizos. Mientras seis de cada diez hogares indígenas de Cotacachi consumen agua potable, 9,5 de los hogares mestizos lo hace. En Otavalo, tres de cada diez indígenas acceden al agua potable y en los hogares mestizos, el doble, de lo que se deduce que es un riesgo de muerte ser indígena.

Acorde con estos datos, los indígenas de los dos cantones consumen agua de peor calidad, que proviene de sistemas precarios. En Cotacachi,

⁷ Se ha dicho que la distribución del bono mediante el sistema financiero rompe las cadenas clientelares de otros programas redistributivos del Estado. Más allá de que esto sea real, lo cierto es que los mandatarios han logrado, con este mecanismo, una amplia legitimación ante los sectores pobres de la población.

solo el 4% de los mestizos comparte esta situación con los indígenas, a diferencia de lo que ocurre en Otavalo, donde el 39% de los no indígenas también cuenta con este precario servicio. El dato habla, además, de la baja cobertura de agua de calidad en el cantón Otavalo en su conjunto.

Tabla N.º 16
Inequidad étnica
Otavalo y Cotacachi (2009)

	Otavalo		Cotacachi	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Servicios (%)				
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	26,5	59,6	60,8	93,8
Acceso a agua por pila o llave pública	0,9	1,1	2,5	1,2
Acceso a otra fuente, por tubería	68,5	38,9	35,0	
Servicio permanente de agua	25,9	56,4	58,6	92,2
Servicio permanente de luz	95,9	97,5	95,4	99,6
Servicio telefónico convencional	31,5	46,7	12,7	57,6
Niveles educativos de la población (%)				
Alfabetismo	85,2	97,8	74,3	99,6
Primaria completa	66,9	90,3	48,3	87,2
Secundaria completa	26,5	45,0	9,5	41,2
Instrucción superior	10,9	17,5	2,2	22,9
Grado de escolaridad de la población	7,0	10,1	4,9	9,7
Salud (%)				
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad	27,1	30,3	30,8	31,3

Nota: se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos, para un total de 1 085 encuestados.

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Las peores inequidades por ser indígena se evidencian en la educación. En Otavalo, casi un 30% más de niños y niñas mestizos tienen educación primaria completa, y en Cotacachi, un 40%. La mayor desigualdad se da en Cotacachi, en el acceso a la secundaria, pues mientras uno de cada diez niños indígenas está en este nivel, cuatro mestizos de cada diez gozan de

este “privilegio”, lo que también explica el bajo acceso a la universidad, pues apenas dos de cada cien jóvenes indígenas de Cotacachi cursaron este nivel, frente a 23 de cada cien jóvenes mestizos. El más bajo grado de escolaridad se encontró entre los indígenas de Cotacachi: apenas cinco grados; mientras que los no indígenas llegan a 9,7, es decir, cumplen el objetivo constitucional de tener educación básica de diez años.

El acceso a programas sociales refleja una lógica diferente a la de los servicios, en el sentido de que no se observan diferencias por etnia tan dramáticas como las encontradas en el acceso al agua y la educación. Así, la cobertura de la Ley de Maternidad Gratuita es similar para indígenas y no indígenas. El Bono de Desarrollo Humano se concentra más en la población indígena, en coherencia con la focalización hacia los más pobres. El Bono de la Vivienda tiene un comportamiento similar tanto para indígenas como para no indígenas. Sin embargo, los no indígenas de Cotacachi son los más favorecidos, lo que demuestra que lo que más prima para la focalización son los criterios de pobreza. Hay que recalcar, con todo, que a pesar del mejoramiento de ciertas condiciones de vida de los indígenas que refleja el cuadro analizado, la brecha con los mestizos se mantiene y, por tanto, persiste la exclusión.

Inequidad territorial

Tradicionalmente, en la Sierra andina las ciudades han sido territorio mestizo, y el sector rural, territorio indígena. Es decir, hasta hace pocas décadas, segregación territorial y étnica coincidían. Desde los años setenta, como ya se ha mencionado, la población indígena migra a las ciudades, donde vive un importante sector indígena, pero las herencias de la inequidad se mantienen. De allí que no es extraño que los cuadros de inequidad étnica y territorial sigan parámetros semejantes, con brechas parecidas en servicios, educación y salud.

Si bien existen diferencias en cuanto a la lectura y escritura, la brecha es más notoria en los niveles educativos: hay treinta puntos de diferencia en el acceso a la primaria entre los pobladores urbanos y rurales, en los dos cantones. En cuanto a la secundaria, la brecha es de veinte puntos en

Otavaló y de treinta en Cotacachi. Respecto a la instrucción superior, la diferencia es menor en Otavaló, con nueve puntos, mientras en Cotacachi hay una brecha de más de veinte puntos, lo que revela que los niveles educativos son superiores en Otavaló, donde hay un grupo indígena que ha logrado acumular un capital educativo importante.

Tabla N.º 17
Inequidad territorial
Otavaló y Cotacachi (2009)

	Otavaló		Cotacachi	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Servicios (%)				
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	69,7	13,2	96,5	65,9
Acceso a agua por pila o llave pública	1,0	1,0	1,0	2,4
Acceso a otra fuente, por tubería	28,3	82,0	1,5	30,3
Servicio permanente de agua	66,7	12,5	95,5	63,4
Servicio permanente de luz	98,3	94,9	98,0	97,2
Servicio telefónico convencional	50,8	25,7	62,7	17,9
Niveles educativos de la población (%)				
Alfabetismo	97,7	84,1	97,0	81,0
Primaria completa	87,9	66,0	85,1	58,2
Secundaria completa	46,3	23,2	45,1	12,7
Instrucción superior	18,8	9,0	26,8	3,5
Grado de escolaridad de la población	9,90	6,92	10,07	5,60
Salud (%)				
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad Gratuita	30,7	25,8	27,6	34,0
Bienestar social (%)				
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano	27,0	44,7	18,4	60,7
Bono de vivienda	2,0	5,8	10,4	8,6
Hacinamiento	5,0	11,5	4,0	22,5

Nota: Se entrevistó a 627 personas en cabeceras urbanas y a 453 en aéreas periféricas rurales.

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Otra es la realidad de los programas focalizados, donde hay una orientación adecuada, pues el sector rural e indígena, con mayores niveles de pobreza, tiene un mayor nivel de acceso a estos programas: en Otavaló, el 44 de la población rural accede al bono, y solo un 27 de la urbana; mientras, en Cotacachi, un 60 de la población rural accede, frente a apenas un 18 de la población urbana.

Inequidad social

Un primer aspecto a tener en cuenta es que en ninguno de los dos cantones hay sectores altos. Utilizando una estratificación social por consumo, es significativo que no exista población en los estratos superiores y solamente se tiene estratos medios y bajo. La luz es el servicio con acceso más equitativo en la población estudiada, sin importar ni etnia ni estrato social. No sucede lo mismo con el agua, donde, según la encuesta, el porcentaje más alto de acceso está en los sectores medios típicos, con un 78%, mientras en los medios bajos llega al 60%, y en los estratos bajos solo al 50%. Es significativo que en los hogares indígenas más acomodados (medio típico) el porcentaje es de 17% menos que en el estrato más bajo mestizo.

El analfabetismo está concentrado en el estrato bajo de los indígenas; en los demás, casi el 100% maneja la lectoescritura. En el acceso a los diversos niveles educativos –primaria y secundaria–, las diferencias étnicas se mantienen, pues los mestizos tienen mayor acceso que los indígenas. En cuanto a la primaria, los estratos más bajos de las dos etnias tienen problemas, mientras en secundaria el problema es mayor entre los indígenas, aunque también está presente en los estratos bajos y medios de los mestizos. Entre los indígenas, el 11% del estrato bajo, el 28% del estrato medio-bajo y el 60% del medio acceden a secundaria; mientras entre los mestizos, el 20% del estrato bajo, el 47% del medio-bajo y el 70% del medio acceden a este mismo nivel. Esto significa que los rezagos educativos en el país, que tienen que ver con los problemas de acceso a la secundaria, también impactan en estos cantones. Aquí, el estrato social y la etnia, en diversos grados, condicionan el menor acceso a la secundaria. Esto se verifica en los grados de escolaridad: los estratos medios de los

mestizos y el estrato alto de los indígenas están cumpliendo la meta de educación básica con diez grados, pero este fin no puede ser cumplido por los estratos medios indígenas ni los estratos bajos de las dos etnias.

Tabla N.º 18
Inequidad social por etnias
Otavalo y Cotacachi (2009)

	Indígenas			No indígenas		
	Bajo	Medio-bajo	Medio típico	Bajo	Medio-bajo	Medio típico
Servicios (%)						
Acceso a agua por red pública	36,8	46,7	59,6	76,7	69,0	85,2
Acceso a agua por pila o llave pública	2,1	-	1,9	1,0	1,5	0,7
Acceso a otra fuente, por tubería	57,4	51,6	36,5	21,2	28,9	14,1
Servicio permanente de agua	35,8	45,9	55,8	73,1	67,5	83,1
Servicio permanente de luz	95,0	96,7	98,1	97,9	99,0	98,6
Servicio telefónico convencional	11,9	41,8	63,5	26,9	58,9	76,6
Niveles educativos de la población (%)						
Alfabetismo	72,9	96,7	98,1	96,9	99,5	100,0
Primaria completa	47,2	80,3	94,2	74,6	94,9	99,3
Secundaria completa	11,3	27,9	60,4	20,1	46,5	70,1
Instrucción superior	3,6	11,1	33,3	3,8	21,4	44,0
Grado de escolaridad de la población	4,8	8,1	11,2	7,5	10,4	12,6
Salud (%)						
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad Gratuita	26,3	34,2	31,4	28,9	33,2	29,9
Bienestar social (%)						
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano	61,3	45,1	19,2	30,1	27,9	10,6
Bono de vivienda (no se incluyó inicialmente)	6,8	6,6	3,8	5,7	6,6	6,3
Hacinamiento	22,4	8,2	1,9	8,3	4,6	0,7

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Respecto al bienestar social, llama la atención que existan familias de estrato medio típico que acceden al Bono de Desarrollo Humano. El doble de indígenas de estratos bajos en relación a los mestizos se beneficia del mismo. Mientras tanto, el Bono de la Vivienda es bastante igualitario en su alcance entre indígenas y no indígenas. Llama la atención que los estratos medios típicos de los no indígenas accedan en un 6% a este beneficio.

Conclusiones

La hipótesis de este capítulo era que la lucha y gestión de las comunidades y municipios mejoraron el acceso a los servicios públicos, atenuando los efectos de la creciente desigualdad social. Tanto por estudios previos realizados como por el presente, se puede afirmar que la lucha indígena y la acción de las comunidades por agua, luz, vías, servicios e infraestructura, así como por la agenda de desarrollo que asumieron los municipios liderados por indígenas lograron mejorar sus condiciones de vida. Ha sido relevante comparar los datos nacionales de 2001 y los que arroja la encuesta, para identificar un mejoramiento, en estos últimos años, en los servicios básicos, especialmente agua de consumo y luz, la reducción del hacinamiento y el analfabetismo, el acceso a la educación primaria, y la ampliación de la cobertura de los programas de lucha contra la pobreza. Varios de estos indicadores tienden a generalizarse, como la luz y la educación primaria, pero otros tienen cobertura parcial, como el agua o la educación secundaria.

Sin embargo, este aumento de la cobertura de los servicios no viene aparejado de una buena calidad del servicio. Esto se advierte en la existencia de servicios precarios que no aseguran agua para el consumo humano o de sistemas educativos con serios problemas de enseñanza-aprendizaje. Además, se nota diferencias entre Cotacachi y Otavalo, pues en el primer cantón inciden los más altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social, vinculados con su realidad indígena y rural.

Se trata, por tanto, de un avance parcial, pues a pesar del mejoramiento de los indicadores sociales para el conjunto de la población y para los indígenas se mantienen importantes brechas étnicas, sociales y territoria-

les. Estas fisuras revelan la persistencia de formas de exclusión social, si la tomamos como la correlación de niveles de desigualdad social, inequidad étnica y territorial que se refuerzan mutuamente. Esto deja a un sector de la población —que está por debajo de la línea de extrema pobreza— fuera del disfrute de derechos esenciales. Un sector significativo de los comuneros se encuentra en esta situación.

En suma, si bien el pueblo indígena ha logrado mejorar sus condiciones, hay un sector que está excluido de los beneficios del “progreso”, no satisface sus necesidades básicas y, por tanto, no disfruta de los derechos sociales; y, a pesar de que se hayan ampliado los servicios sociales básicos, las condiciones precarias de empleo e ingresos se mantienen.

Se puede afirmar que la exclusión social y étnica no se resuelve debido a factores como la falta de tierra o empleo precario, fruto de una estructura social y económica altamente jerárquica que afecta especialmente a los agricultores minifundistas, a los trabajadores informales y a los jornaleros. Igualmente, se puede advertir que los problemas de calidad en los servicios solamente se podrán resolver con una acción conjunta y articulada entre los actores sociales, gobiernos locales y el Estado. Y es que, más allá de los resultados logrados por la acción local, existe una serie de obstáculos a nivel nacional que deben ser considerados y que son claves a la hora de medir la evolución de las condiciones sociales.

En los cambios ocurridos en las condiciones de vida de los indígenas es indispensable considerar el nivel macro. Las dos décadas perdidas desde los ochenta coinciden con un giro en las políticas públicas hacia el neoliberalismo y una baja de la inversión social⁸. Todo ello se traduce en un déficit acumulado en lo social, que afecta la dinámica de la educación, salud y seguridad social. Esto se expresa en los indicadores extremadamente bajos de 2001.

Desde 2002 se nota una inflexión de esta situación debido al auge del precio del petróleo y a la dinamización de la economía, y desde 2006, cuando se dio un salto en la inversión social del Estado⁹. En medio de la debilidad del Estado central, en un marco de descentralización de la déca-

da del noventa, los indígenas aprovecharon las circunstancias para reorientar el rumbo y las inversiones públicas, siendo las comunidades y los municipios los que protegieron el nivel de vida de la población. Esto tiende a cambiar en los últimos años, con la llamada ‘revolución ciudadana’, que afirma el rol del Estado central, incrementa la inversión social, fortalece las políticas de educación, salud y bienestar social, amplía los programas focalizados de auxilio a la pobreza, y establece, con ello, condiciones generales para un mejoramiento de las condiciones de vida.

Por otra parte, los datos encontrados confirman la tendencia de consolidación de asentamientos humanos y urbanización en los dos cantones, la misma que se refleja en la expansión de infraestructura básica y servicios públicos generales, base material que, a su vez, demuestra la presencia del Estado en el territorio.

También es importante acotar que estos fenómenos examinados no pueden ser generalizados a otros municipios o regiones indígenas. En los dos cantones, como se ha advertido anteriormente, hay factores específicos respecto a la vida económica, a la integración territorial e institucional, y a la movilización étnica y política, que no se dan en la misma combinación y medida que en otras jurisdicciones. Esto obliga a realizar nuevos estudios sobre otras zonas para sacar conclusiones válidas a nivel general.

En resumen, en este capítulo se advierte que los indígenas logran acceder a los derechos civiles, políticos y culturales, así que hay un mejoramiento de las condiciones de vida, pero con un acceso parcial a los servicios públicos. Consecuentemente, se mantiene un núcleo indígena considerable con débil acceso a educación, salud, agua y empleo de calidad, lo que le resta capacidades y oportunidades para el disfrute de la ciudadanía.

8 La inversión social en Ecuador es una de las más bajas del continente a esa fecha: en 2000 era del 2,92% del PIB, y en 2008 subió a 8,08% del PIB (MEF et al., 2008).

9 Ver Anexo.

Capítulo VII

Las modalidades de la ciudadanía y los derechos: identidad, democracia y Estado

Introducción

En los capítulos anteriores se examinó la organización, movilización y participación políticas de los indígenas y cómo lograron cambiar las relaciones de poder a nivel local, aunque se mantienen brechas que revelan altos niveles de desigualdad. Ahora es necesario preguntarse sobre el componente subjetivo del proceso y la modalidad de ciudadanía que asumen los indígenas. Y para ello es necesario indagar en las cuatro dimensiones de la ciudadanía: una identidad que les hace parte o no de la nación, su participación en el sistema político, sus relaciones con el Estado y una gama de derechos.

Tal como se vio en el capítulo inicial, la ciudadanía implica la afiliación a una entidad política nacional, a una comunidad imaginaria, como diría Anderson (1982); los ciudadanos se identifican con ella y tienen un sentido de pertenencia común; sin embargo se dan conflictos que pueden originar identidades en tensión, ya sea de carácter étnico o nacional. La ciudadanía es también titularidad de poder, es decir, sujetos que intervienen en el rumbo que asume la sociedad a través de sistemas políticos específicos, lo que en términos modernos es la democracia. Además, como parte de la comunidad política, la ciudadanía tiene derechos que deben ser garantizados por el Estado, que, al mismo tiempo, debe reconocer que es miembro de esa comunidad. También, dados los diversos contextos y las disímiles trayectorias históricas de las sociedades, la ciudadanía cuaja en

diversas modalidades, con una variada geometría de derechos. De allí que es preciso indagar sobre estos componentes del concepto de ciudadanía.

En la hipótesis de este estudio se planteó la existencia de diversos tipos de ciudadanía: una comunera, colectiva, con sentidos de pertenencia étnica y una cultura clasista y contestataria, y otra ciudadanía mestiza, con ingredientes más individuales y mayor relación con la comunidad política nacional. También se planteó diferencias entre indígenas comuneros y urbanos, tomando en cuenta la experiencia de organización y movilización social de los primeros y el papel que tienen los artistas e intelectuales en los procesos de revitalización étnica. Se suponían, también, diferencias territoriales entre una cultura más participativa y democrática en Cotacachi y la de Otavalo, ambas fruto de las diversas experiencias de gestión local. En torno a los derechos, se advertía que los indígenas ejercieron de manera amplia los derechos de organización y participación política, involucrándose activamente con la democracia, aunque no lograban ejercer los derechos de autogobierno y tenían un acceso limitado a los derechos sociales.

La metodología del capítulo se sustenta en la Encuesta ciudadanía y derechos, que fue mencionada ya como sustento del capítulo anterior y que se conformó de 74 preguntas sobre los campos mencionados. El diseño muestral aseguró una representatividad por etnia, nivel socioeconómico, instrucción y pertenencia territorial –urbana y rural– en cada uno de los dos cantones. A partir de los resultados estadísticos de las preguntas se ha construido índices que permiten integrar las opiniones de los encuestados en los cuatro tópicos principales: identidad nacional, democracia, Estado y ciudadanía. Al final del capítulo, a modo de resumen, se incluye un análisis factorial de correspondencias¹ que integra las diferencias entre las modalidades de ciudadanía propuestas –indígena comunera, indígena urbana y mestiza, cada una con diferencias cantonales– para constatar, desde el punto de vista estadístico, si existen o no diferencias significativas y si se comprueban o no las hipótesis.

Para comenzar, en la primera parte de este capítulo, se analiza los sentidos de pertenencia con la comunidad política nacional, tomando en

1 Sobre la metodología de construcción del índice, ver Notas metodológicas.

cuenta la identidad étnica o la identidad ecuatoriana; luego se indaga sobre la experiencia democrática de los sujetos políticos; en tercer lugar se examina las relaciones con el Estado; y finalmente se averigua sobre el conocimiento y el involucramiento de los indígenas con la ciudadanía y los derechos.

Identidad étnica y nacional

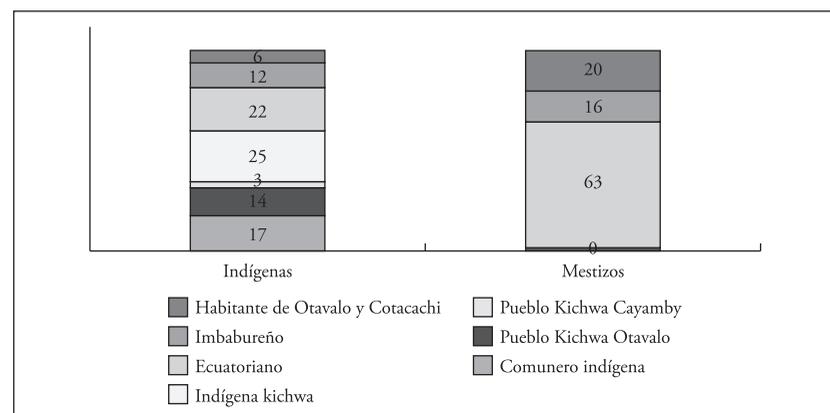
La construcción estratégica de la identidad se realiza desde una cultura comunal; desde allí parten los procesos de negociación entre identidad indígena e identidad mestiza (Guerrero y Ospina, 2003). Como se ha señalado anteriormente, los indígenas comuneros se autoidentifican como tales, hablan kichwa, tienen relaciones familiares y prácticas colectivas, entre ellas mingas, fiestas y celebraciones, y un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad, con una alta cohesión étnica. Las transformaciones en el sector rural, la escuela y los medios de comunicación han modificado las lealtades primordiales de los indígenas; en las nuevas fronteras étnicas, fruto de la migración y la vida urbana, aquellos recrearon sus lazos y valores comunales como una nueva forma de resistencia ante la discriminación, a lo que se agregó la conciencia política indígena, surgida de las disputas simbólicas y la movilización política, que interpelaron al racismo.

Ante esta nueva situación, vale preguntarse sobre los rasgos de la identidad indígena y su sentido de pertenencia con una comunidad política nacional. Para ello, en este capítulo se indaga sobre su identificación como indígenas kichwas o como ecuatorianos, a través de la captación de su adhesión a símbolos étnicos o nacionales, tales como la bandera, el mapa o símbolos territoriales que constituyen rasgos claves de la identidad. Los indígenas comparten una pluralidad de referencias culturales, por ello la identidad no puede ser caracterizada por un solo marcador cultural, pero sí es posible captar la preeminencia de alguno de ellos. También es importante reconocer la visión de los indígenas sobre sí mismos y hasta qué punto logran transformar los rasgos negativos establecidos históricamente en el marco de la dominación étnica e incorporar nuevos matices, con una autoimagen positiva de su identidad.

- Sentido de pertenencia colectiva

En primer lugar se preguntó sobre la pertenencia a las comunas o al pueblo indígena local, ya sea Otavaleño o Cayamby, la nacionalidad kichwa genérica o la nacionalidad ecuatoriana. Los indígenas se reconocen como comuneros en un 17%, como pertenecientes al pueblo Kichwa Otavalo o Cayamby en un 17%, e indígenas kichwas en un 25%. Esto implica que hay diversas identidades en el marco de lo indígena, que suman un total de 60% entre esas opciones. Mientras tanto, se adscriben como ecuatorianos solamente en un 22%.

Gráfico N.º 13
Sentido de pertenencia de indígenas y mestizos*
Otavalo y Cotacachi (2008) (%)

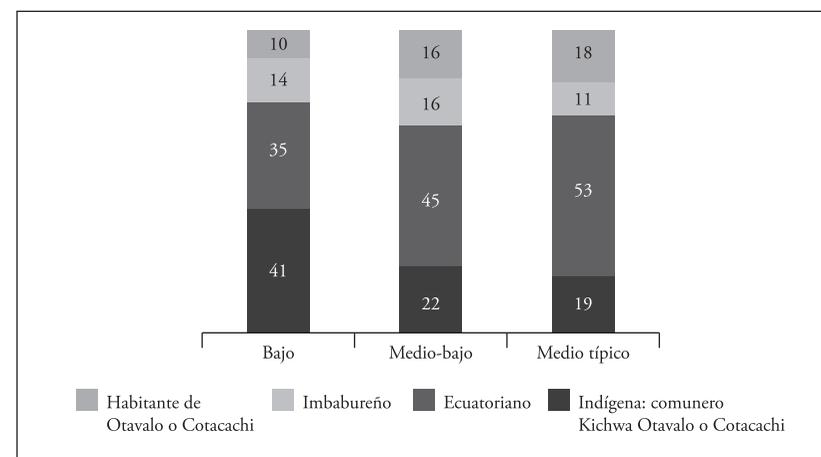


* Se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos.
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

En cambio, es significativo que la mayoría de los mestizos, con un 63%, se identifica como ecuatoriano, mientras un 16% se adscribe como imbabureño, y un 20% se siente más cercano a su localidad –Otavalo o Cotacachi–. La “ecuatorianidad” es, pues, predominante entre los mestizos, y para los indígenas es predominante su adscripción étnica. Esto revela una situación contradictoria en las identidades de los dos grupos étnicos: los indígenas se sienten extraños a la nación ecuatoriana, vinculada histó-

ricamente con la población blanco-mestiza, mientras estos últimos afirman una identidad que consideran suya.

Gráfico N.º 14
Sentido de pertenencia de indígenas y mestizos por nivel socioeconómico
Otavalo y Cotacachi (2008) (%)

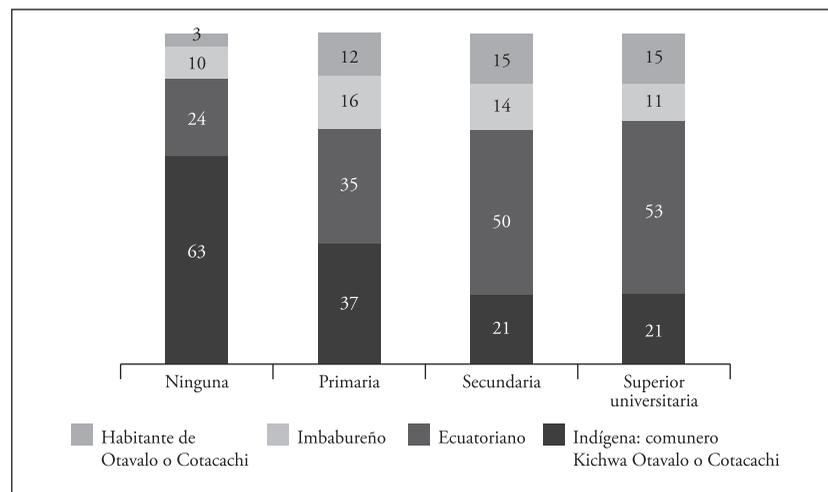


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Bajo la misma interrogante se explora según el nivel socioeconómico. La encuesta agrupó a las personas en tres niveles: bajo, medio-bajo y medio-alto; en el gráfico se diferencia cuatro alternativas de pertenencia: ser ecuatoriano, ser habitante de la provincia, ser habitante del cantón –Otavalo y Cotacachi– y ser indígena. A fin de facilitar el análisis, se suma en este último caso las diversas adscripciones étnicas: comunero, de pueblos indígenas o kichwa.

Entre los más pobres, ser indígena obtiene el mayor porcentaje de respuestas: 41%. Se podría afirmar, por tanto, que los más pobres se identifican preferentemente como indígenas antes que como ecuatorianos. Es decir, hay una correlación positiva entre estrato social bajo relacionada con la adscripción de clase y la autoidentificación étnica, cuestión que se manifestará también en otras respuestas.

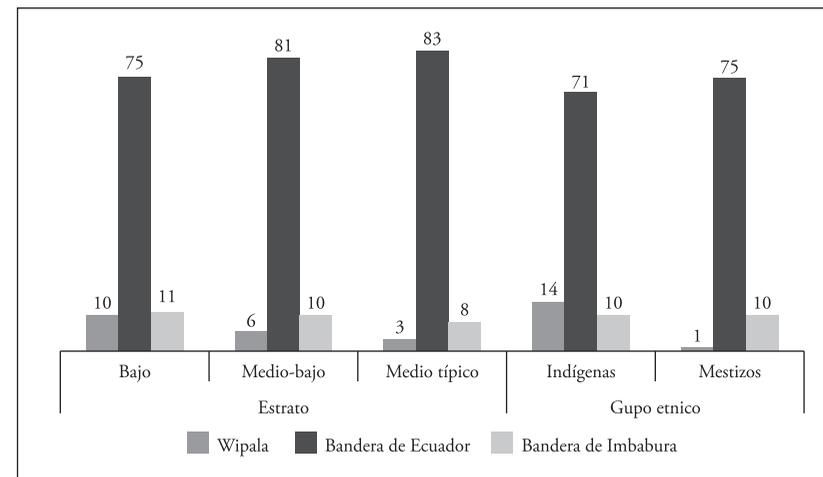
Gráfico N.º 15
Sentido de pertenencia de indígenas y mestizos. Población por nivel de instrucción
Otavalo y Cotacachi (2008) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro asunto representativo resulta de cruzar de identidad con el nivel de instrucción: los más educados se identifican como ecuatorianos, pues la mitad de los que poseen secundaria y educación superior se afirman como tales; es decir, a mayor nivel educativo hay una mayor identificación con la comunidad nacional. Los que no tienen nivel de instrucción, en cambio, se identifican como indígenas en un 63%, a una considerable distancia de los que se consideran ecuatorianos, que suman un 24%. Esto significa que la ecuatorianidad está relacionada con la escolaridad y que es allí donde los estudiantes “aprenden” a sentirse ecuatorianos, cuestión que se explica con la tesis de Marshall en referencia a que la escuela es el laboratorio de la ciudadanía (Marshall, 1998). Adicionalmente, hay que señalar que las identidades locales siguen presentes en la población, pues hay un sector que se siente imbabureño, con un 11%, o perteneciente a los cantones de Otavalo y Cotacachi, con 12%.

Gráfico N.º 16
Identificación con las banderas como símbolo según estrato y etnia
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

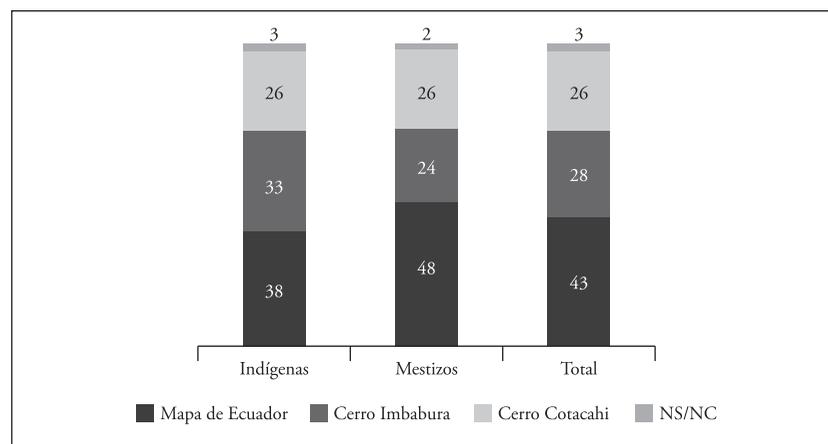


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Para ampliar esta misma temática, se realizó una pregunta sobre un elemento simbólico clave de las naciones: la bandera. En la encuesta se entregó fichas con tres opciones: la bandera tricolor, que identifica la nación ecuatoriana, el arcoíris de la *wipala*, utilizada por el movimiento indígena, y la bandera de la provincia de Imbabura. Sorprende que en todos los niveles sociales y grupos étnicos se escoge mayoritariamente la bandera ecuatoriana, sin diferencias significativas por nivel de instrucción o área geográfica. Seguramente esta identificación masiva tiene que ver con su amplia difusión en las dos décadas, tanto en relación con la selección de fútbol, que por primera vez tuvo un papel destacado en dos campeonatos mundiales, por el eslogan “consume lo nuestro” que promueve la compra de productos ecuatorianos, como por la campaña de la ‘revolución ciudadana’, donde la tricolor está presente junto con la consigna: “la patria ya es de todos”. En este caso, la identificación visual ya no pasa solamente por la escuela, sino también por los medios de comunicación, en cuyas pantallas se reitera los colores de la bandera nacional como un símbolo

que une a los ecuatorianos². La *wipala*, que era un símbolo de los pueblos indígenas, quedó atrás, seguramente porque en la actualidad es más el símbolo de un partido político –Pachakutik– que del movimiento indígena en general.

Gráfico N.º 17
Identificación con imágenes geográficas según etnia
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

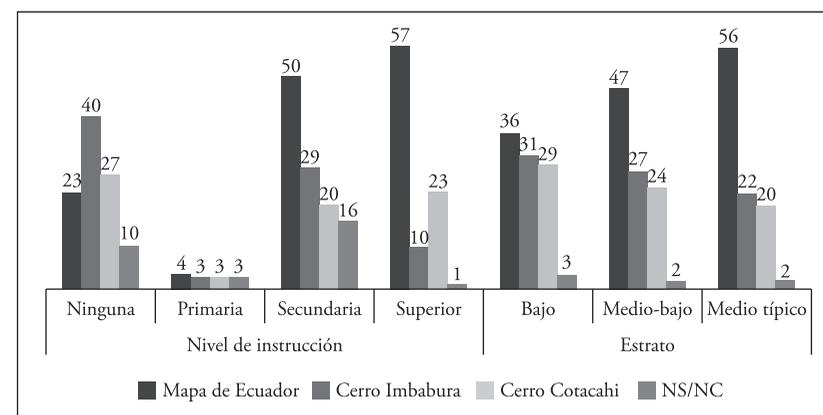
Esta exploración sobre los símbolos nacionales se pudo realizar también en relación a los símbolos territoriales: el mapa de Ecuador y los cerros. El mapa es un recurso geográfico y cultural clave que ha sido utilizado en el país para cohesionarlo ante los conflictos limítrofes, mientras los cerros, en la cultura kichwa, tienen una especial significación como elemento de culto y protección; en particular, los cerros Imbabura y Cotacachi forman parte de los mitos y narraciones originarias de la población local.

Al analizar las respuestas, se ve que los indígenas se identifican con el mapa de Ecuador en un 38%, con el cerro Imbabura en un 33% y con el

² Es significativo que en un recorrido realizado el viernes 9 de junio de 2006 por Cotacachi, con ocasión de las fiestas del *Inti Raymi*, se pudo observar que los indígenas de las comunidades no salían al baile guerrero en la plaza porque estaban mirando el partido de fútbol Ecuador-Polonia (en el cual la selección ecuatoriana triunfó por 2 a 0) en la televisión.

cerro Cotacachi en un 26%, lo cual expresa, si sumamos las referencias a los dos cerros, una fuerte referencia de los símbolos sagrados de su territorio³. Mientras tanto, los mestizos prefieren el mapa en un 48%, el Imbabura en un 24% y el Cotacachi en un 26%, lo que revela una relación más fuerte con el mapa como símbolo visual que expresa la comunidad nacional, aunque también hay una fuerte identificación con los cerros.

Gráfico N.º 18
Identificación con imagen geográfica según nivel de instrucción
y estrato social (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

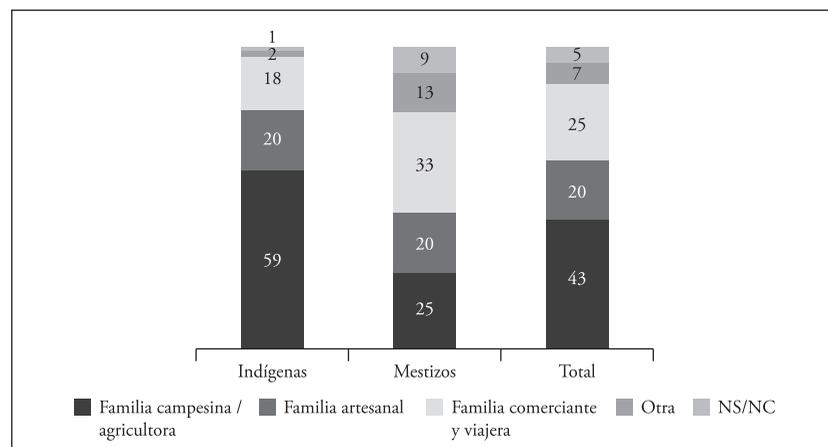
La identificación de las personas con el mapa de Ecuador tiene una relación directa con los niveles de instrucción; así, a mayor nivel de educación, mayor referencia al mapa, y a menor nivel de instrucción, menor referencia al mismo. En el grupo que no tiene ningún nivel de instrucción apenas 23% se refiere al mapa de Ecuador, mientras que de los que tienen educación superior, 57% se adscribe a este. En relación a los cerros, en el grupo que no tiene nivel de instrucción se refieren en 40% al Imbabura y 27% al Cotacachi, mientras que los que tienen educación superior se refieren al Imbabura en un 10% y al Cotacachi en un 23%.

³ A estos porcentajes hay que sumar la respuesta NS/NC, con alrededor del 3%.

También existe una relación diferenciada según el nivel socioeconómico: los pobres escogen el mapa en un 36%, los del grupo medio-bajo en un 47% y los del grupo medio-alto en un 56%. En cambio, la referencia a los cerros es mayor entre los pobres: 31% con el Imbabura y 29% con el Cotacachi; mientras tanto, en el grupo de estrato medio-bajo se refieren al Imbabura en un 27% y al Cotacachi en un 24%; y en el medio-alto se adscriben al Imbabura en un 22% y al Cotacachi en un 20%. Es decir, en el marco de una cultura regional, la referencia al mapa es mayor mientras más alto es el nivel socioeconómico y la referencia a los cerros es mayor en los estratos más bajos.

En general, se puede afirmar que estos aspectos de la identidad, tanto en términos de autoidentificación étnica como de identificación territorial, revelan una identidad plural, donde se combinan las referencialidades indígenas y ecuatorianas. Se trata de un proceso que tiene en la escuela y en los medios de comunicación dos pivotes centrales de construcción de la comunidad imaginaria nacional. Sin embargo, en el caso de los indígenas, las referencias vinculadas a lo étnico y a lo territorial siguen gravitando.

Gráfico N.º 19
Identificación con diversos tipos de familias según etnia
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

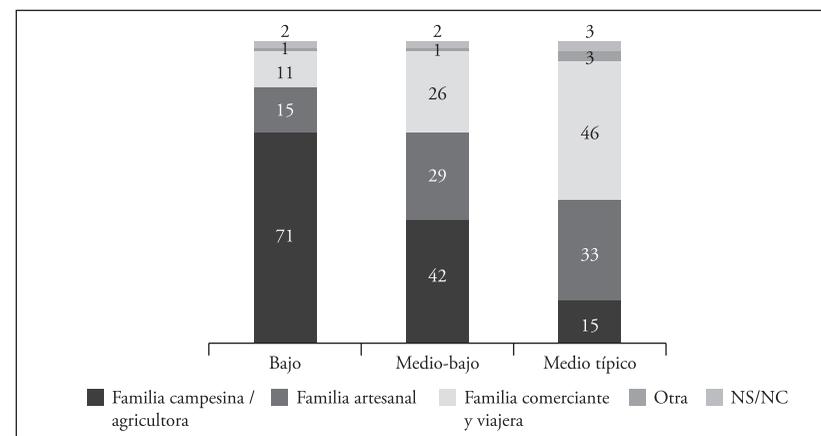


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro aspecto tiene que ver con la identidad clasista. Generalmente se considera que los indígenas han perdido su referencia campesina o, en su defecto, que los campesinos se han proletarizado y pierden su identidad campesina. Por ello, es importante relacionar las dimensiones sociales con la identidad étnica. En ese sentido se exploró la afinidad con el trabajo, lo que permite relacionar los rasgos culturales con una matriz clasista. Con esta perspectiva, se averiguó sobre la referencia campesina, artesanal o comerciante/viajera⁴.

Es significativo que los indígenas se sienten de familia campesina en un 59%, 20% de familia artesanal y 18% de familia comerciante, lo cual manifiesta que la identidad étnica sigue anclada en matrices campesinas, aunque la diversificación del trabajo haya llevado a muchas familias a adoptar referencias de la artesanía o el comercio. Entre los mestizos, en cambio, predomina el comercio, en un 33%, la agricultura refleja un 25%, y la artesanía, un 20%.

Gráfico N.º 20
Identificación con diversos tipos de familias según estrato
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



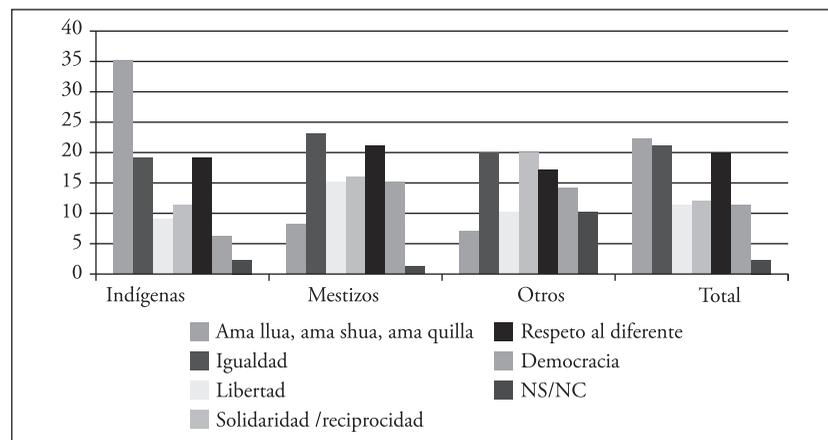
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

4 Para definir las opciones de la pregunta correspondiente a este tema en la encuesta se tomó en cuenta que el pueblo indígena Otavalo tiene una larga tradición histórica comerciante, que viene de antes de la Colonia y que se refuerza por la venta de productos artesanales, la música y la conformación de redes familiares transnacionales. De allí que en la encuesta se haya planteado como opción su identificación como comerciantes/viajeros.

Estas referencias se reproducen por estrato social. La gran mayoría de las familias pobres, el 71%, se considera campesina y agricultora, mientras 15% se considera de artesanos, y 11% de comerciantes. En las familias del estrato medio-bajo, el 42% se considera campesino, 29% artesano y 26% comerciante, mientras en el estrato medio superior apenas el 15% se considera campesino, el 33%, de artesanos y el 46%, comerciante.

Hay que anotar que en los grupos focales surgió claramente el orgullo de los indígenas de la región como pueblo trabajador, laborioso, creativo y emprendedor, aspectos que han sido históricamente valorados en su proceso de afirmación étnica (Grupos focales, 5-2009). Por tanto, estas identidades no se excluyen sino que, más bien, se entremezclan, y esto tiene relevancia a la hora de construir su autoimagen.

Gráfico N.º 21
Valores por etnia
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

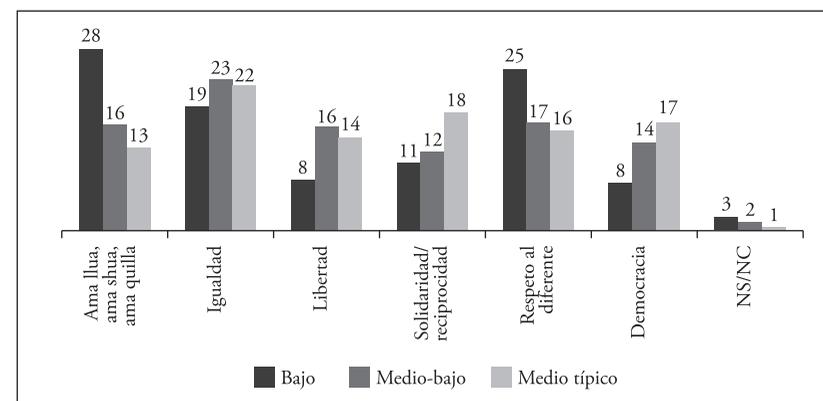


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro rasgo de la ciudadanía se refiere a los valores cívicos. En este sentido, se indagó sobre los principios del pueblo Kichwa, como el *ama llua, ama shua, ama quilla* –no mentir, no robar, no ser ocioso–, y valores occidentales como la libertad, la igualdad y la democracia. También se tomó en cuenta valores referidos a la solidaridad y el respeto al diferente.

Se confirma, aquí, la fuerte gravitación del imaginario étnico, pues los indígenas optaron en un 34% por sus principios del *ama llua, ama shua* y *ama quilla*, y tienen una preferencia significativa, en torno a un 20%, en cuanto a igualdad y respeto al diferente, respectivamente. Mientras tanto, los mestizos prefieren la igualdad, en un 22,7%, y suscriben el respeto al diferente en un 21,7%; en este caso, la solidaridad y la libertad llegan a contar con un 15% de las preferencias.

Gráfico N.º 22
Valores con los que se identifica la población según estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

En cuanto a la opinión por nivel social, en los estratos pobres se repiten las mismas opciones y porcentajes que en el grupo indígena, pues la mayoría se identificó con el *ama llua, ama shua* y *ama quilla* (28%), el respeto al diferente (25%) y la igualdad (19%). Es interesante que en los estratos medios-bajos se replique la escala de los mestizos, pues señalaron la igualdad (23%), la democracia (14%) y la libertad (16%) como los valores con los que se identifican. Mientras tanto, en los estratos medios-altos, junto a la igualdad (22%), aparecen la solidaridad (18%) y la democracia (17%).

A pesar de las diferencias entre grupos étnicos no se puede dejar de tomar en cuenta los elementos comunes, pues en los dos grupos los valo-

res más difundidos son la igualdad y el respeto. Esto revela la difusión de valores que contribuyen a un mejoramiento de las relaciones interétnicas, cuestiones que están presentes en todas las clases, niveles de instrucción y etnias.

Tabla N.º 19
Percepciones positivas de indígenas y mestizos sobre relaciones interétnicas
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

	Indígenas	Mestizos	Total
Ahora hay más respeto entre indígenas, negros y mestizos	67	75	71
Los indígenas están más organizados que los mestizos	67	71	69
Los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas	45	57	51
Ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos	49	62	55
Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de serlo	74	70	72
Ahora los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos son cada vez más pobres	33	48	41

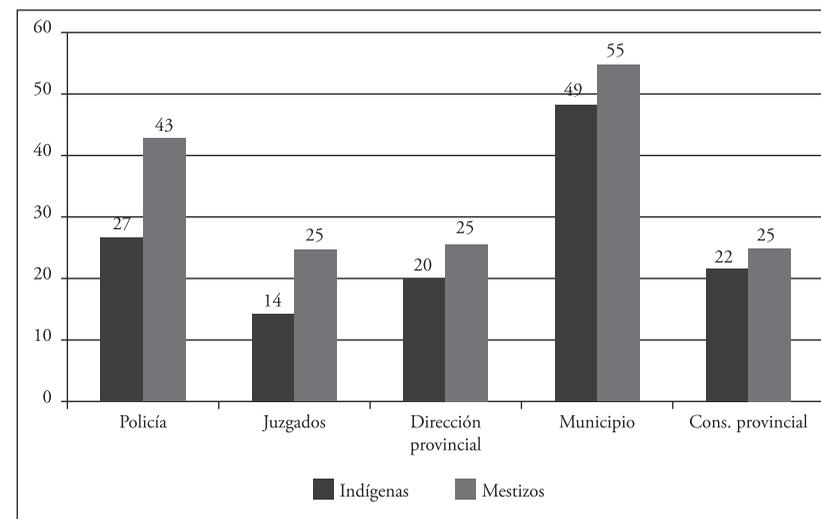
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Con respecto a este último tema hubo oportunidad de profundizarlo indagando sobre cómo la población evalúa el trato, las oportunidades, el orgullo y el respeto. En general, se advierte un balance positivo en las relaciones interétnicas: hay una visión positiva de los indígenas en torno al mejoramiento de las relaciones en cuanto al respeto (67%) y a la organización propia (67%). Es significativo que la evaluación de los mestizos sea mejor que la de los indígenas en casi todos los aspectos, especialmente respeto (75%) y organización (71%). Igualmente, los dos grupos dan una respuesta positiva a la pregunta referente a si ahora los indígenas se sienten más orgullosos de serlo: los indígenas responden afirmativamente en un 74%, mientras los mestizos lo hacen en un 70%. Es decir, tanto indígenas como mestizos afirman que mejoró la autoestima del grupo étnico que fue oprimido y discriminado por la sociedad local.

Para captar de una manera más completa los criterios que existen en los dos grupos étnicos se hizo otras preguntas sensibles sobre su situación en el mundo público y privado. Aquí las diferencias son mayores: los indí-

genas consideran en menor porcentaje que los mestizos hayan sido desplazados de la administración pública (45%), o que los indígenas tengan más oportunidades que los mestizos (49%) o mayor riqueza que los mismos (33%), lo que revela cierto escepticismo sobre estos supuestos avances. Mientras tanto los mestizos están más preocupados por el avance de los indígenas, pues un 57% considera que aquellos han sufrido un desplazamiento de las instituciones públicas y un 62% considera que los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos; incluso creen que los indígenas son cada vez más ricos, en un 48%.

Gráfico N.º 23
Buen trato recibido por mestizos e indígenas en diversas entidades públicas
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro aspecto que tiene que ver con el respeto y que complementa lo anterior se refiere al trato recibido en las instituciones públicas. El Municipio es donde se logra un mejor trato para los dos grupos. Al desglosar estos datos por grupos étnicos, el buen trato es mayor hacia los mestizos que hacia los indígenas. Esta diferencia se da en todas las entidades públicas;

así, en la Policía, el buen trato a los mestizos supera en 16 puntos al de los indígenas; en los juzgados y en los municipios, en alrededor de siete puntos; en los ministerios, en cinco; y en el Consejo Provincial, en tres. Esto significa que si bien el respeto y el trato han mejorado, aún se mantienen formas de mal trato, que expresan actitudes discriminatorias de los funcionarios públicos locales.

- Identidad y diferencia

Recapitulando sobre el tema de la identidad y el respeto, se desprende que hay una tendencia a diferenciarse en términos culturales entre indígenas y mestizos, y que esa diferencia incide de manera significativa en la manera en que se vinculan a las identidades nacionales: los primeros se identifican preferentemente como indígenas –ya sea como comuneros o pertenecientes a pueblos indígenas regionales–, tienen una fuerte referencia cultural en los símbolos territoriales, se identifican como pueblo laborioso, productivo y trabajador, tienen principios diversos en relación al *ama llua*, *ama shua* y *ama quilla*, y valoran la igualdad, al tiempo que se sienten orgullosos de ser indígenas; mientras tanto, los segundos son más ecuatorianos, se identifican con el mapa como signo de unificación y con los principios de igualdad, democracia y libertad.

Estas diferencias no descartan elementos comunes. La afinidad con la bandera tricolor o la igualdad muestran un común denominador en el plano cultural y político, que va afirmándose por la incidencia de la educación y la comunicación. Es decir, no se desprende del estudio una identidad indígena aislada o excluyente de la comunidad ecuatoriana: son indígenas y también se sienten ecuatorianos, aunque el sentido de pertenencia étnica es nítida en los grupos indígenas, así como en los sectores más pobres, rurales y de menor instrucción de la población.

Finalmente, los resultados sobre el respeto son positivos, tanto en las instituciones públicas como en las organizaciones sociales: hay una mayor autoestima en los indígenas y un mejor trato por parte de los mestizos. La discriminación ya no está difundida como antes, pero persisten elementos racistas en la cultura política local y en los espacios de convivencia ins-

titucional y cotidiana. Por cierto, la mirada de grupos subalternos que aún esperan mejorar, y la de grupos dominantes que tienen temor ante el avance indígena no son iguales.

También se nota un avance de la identidad kichwa genérica, mayor en las mujeres y los jóvenes, aunque subsiste la identidad comunera, así como también el sentido de pertenencia local como pueblo otavaleño o cayamby. Esto se da en mayor medida en los hombres adultos y en el estrato social bajo, donde aparecen fuertes referencias a la organización social y al ser campesino.

Democracia

Como se vio en capítulos anteriores, los indígenas han logrado un creciente y diversificado proceso de ejercicio de los derechos políticos, como votantes, activistas de movimientos, representantes electos y autoridades. Pero junto a las prácticas, es importante comprender el lado subjetivo, es decir, cómo los indígenas perciben, valoran y se sienten parte del régimen democrático.

Así, en esta sección se complementa el examen de las prácticas de participación que se vieron en el Capítulo V, con el análisis de la opinión de los indígenas sobre su intervención en la vida democrática: en primer lugar, interesa ubicar el significado que tiene el voto; en segundo lugar, identificar los criterios sobre la selección de representantes; y en tercer lugar, distinguir la valoración sobre el régimen democrático. En todo ello se busca identificar cómo incide el factor étnico en esas percepciones.

Tabla N.º 20
Criterios de elección de autoridades según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Opciones	Grupo étnico		Estrato			Total
	Indígenas	Mestizos	Bajo	Medio-bajo	Medio típico	
Es importante porque permite elegir mejores autoridades	49	59	46	57	74	54
Es poco importante porque siempre quedan los mismos	6	10	7	9	8	8
Sirve para conseguir la papeleta	40	30	43	33	18	35
NS / NC	5	8	5	2	1	3

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Para iniciar, se trató de captar la opinión de la población sobre el sentido del voto. De los encuestados, más de la mitad –un 54%– valora el voto como un mecanismo para elegir mejores autoridades. Esta visión predomina entre los más jóvenes, los de mayor nivel educativo y los de más alto estrato social. La experiencia del movimiento indígena incide en la valoración del voto, al haber logrado cambiar las autoridades mestizas por alcaldes indígenas mediante el sufragio. En grupos focales realizados previamente, los participantes mostraban una valoración positiva: “nos ha servido para cambiar a los alcaldes, teníamos alcaldes mestizos y ahora tenemos indígenas” (Grupos focales, 6-2009).

En el sondeo de opinión realizado resalta la existencia de un porcentaje significativo de los encuestados que ven el voto como un medio para conseguir la papeleta de votación (35%). Entre los indígenas y del estrato bajo, la visión utilitaria del voto sobrepasa el promedio. Esto revela que un sector significativo de la población indígena tiende a una opinión instrumental del mismo, en cuanto les sirve para conseguir un documento, la boleta que acredita el sufragio, dado que esta es un requerimiento indispensable en Ecuador para realizar gestiones y hacer trámites en las instituciones públicas o en centros de trabajo, tales como recibir un salario, cobrar un cheque en el banco, emprender una demanda, sacar una licencia de manejo, pagar impuestos o viajar. Todo ello demuestra que los indígenas tienen una fuerte y cotidiana relación con el Estado, dado

que aprecian la boleta en cuanto les convierte en personas calificadas para hacerlo.

Hay que señalar que estas opiniones tienen diferencias por estrato social, pues la valoración del voto es mayor en los niveles más altos de la población: en el sector medio-bajo el voto se considera un mecanismo para elegir mejor a las autoridades, con un 57%, mientras en el estrato medio-alto esta cifra asciende a 74%; es decir, los datos reflejan una mayor adhesión de las capas medias a este mecanismo clave de la democracia representativa, valorando su sentido político sobre el instrumental⁵.

Tabla N.º 21
Con quiénes consulta la población para decidir el voto según etnia, género y edad
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Con los papás y la familia	Con la comuna o el presidente	Con la Iglesia	Con los amigos	Conmigo mismo	En medios de comunicación
Grupo étnico	Indígenas	21	7	1	10	47	15
	Mestizos	20	4	1	8	55	11
Sexo	Hombre	16	6	1	11	53	12
	Mujer	25	4	1	7	49	15
Edad	Joven (16-30 años)	17	4	1	11	49	18
	Adulto (31-64 años)	24	6	1	7	52	11
	Adulto mayor (más de 65 años)	16	6	3	16	53	5

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Otro aspecto interesante del voto tiene que ver con la dinámica de formación de la opinión antes de concurrir a las urnas, básicamente por procesos de reflexión individual o comunitaria. Si bien el voto es un acto indi-

5 Otro ángulo del mismo tema tiene que ver con la valoración del voto y las acciones de protesta para conseguir cambios. Es significativo que los indígenas opten por el voto en un 65%, cuando en otras preguntas valoran la protesta como un medio más eficaz, lo que revela que han aprendido a utilizar medios tanto institucionales como extrainstitucionales.

vidual de la persona ante la urna, el sentido del mismo cambia en sociedades donde hay otros factores como el consenso comunal o redes familiares que influyen en el mismo. Con el propósito se indagar sobre esta problemática se plantea varias opciones según se considera que el voto puede ser influido por amigos o por los medios de comunicación, así como puede tener un sentido individual, de auto reflexión⁶, o se pueden dar ingredientes colectivos, que impregnan el voto con un sentido étnico, al consultarlo con la familia o con la comunidad.

En este campo, la encuesta capta un importante avance de la valoración individual: a la pregunta sobre a quién consultan para ir a votar, un 46,5% respondió que a sí mismos, mientras hay un 20,7% que consulta con su familia, un 6,6% con la comuna, un 15% sustenta su opinión en los medios de comunicación y un 9% con los amigos. Las mujeres tienden a consultar más con su familia, en un 25%, mientras los hombres se dejan influir menos, en un 16%; los jóvenes son más influenciados por los medios, con un 18%, que los adultos, que apenas se dejan influir en un 10,9%. La reflexión individual sobre el voto es mayor entre mestizos, con un 56%, que entre indígenas, con un 46,5%.

Este fenómeno de avance de la valoración individual se encuentra si se compara con una pregunta similar, realizada en 1988, a boca de urna, que estimó que el consenso comunal incide en cerca de la mitad de los electores (Chiriboga y Rivera, 1989). Si tomamos en cuenta este antecedente, es evidente una reducción del voto colectivo y una fuerte tendencia de los indígenas a la reflexión individual. Hay que señalar que la diferencia entre Cotacachi y Otavalo no es mayor en este campo.

6 Imbabura es una provincia altamente vinculada a través de medios de comunicación: cerca de cuatro hogares de cada diez tienen celulares, nueve de cada diez tienen televisión y siete de cada diez tienen radio o equipo de sonido (SIISE 4.5, ECV, 2006).

Tabla N.º 22
Autoidentificación con tendencias políticas según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Ninguno	Derecha	Centro-derecha	Centro-izquierda	Izquierda	NS / NC
Grupo étnico	Indígenas	52	2	2	1	14	29
	Mestizos	61	7	2	5	13	13
Estrato	Bajo	53	4	1	1	12	30
	Medio-bajo	59	4	2	4	17	13
	Medio-alto	61	6	3	7	15	7
Cantón	Otavalo	67	3	2	3	10	15
	Cotacachi	43	6	2	3	19	29

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otra dimensión del voto tiene que ver con la orientación ideológica. En este sentido, interesa captar la autoidentificación ideológica de los electores en relación a un espectro de derecha-centro-izquierda. La desideologización que se nota en el conjunto de la población es dramática. Así, cuando se pregunta sobre su pensamiento político, los indígenas, en un 52%, se niegan enfáticamente a ubicarse en un casillero ideológico, a lo que debe sumarse un 29% que responde: No Sabe/No Contesta (NS/NC). Apenas un 19% se ubica en algún andarivel ideológico. De estos últimos, un 14% se identifica con la izquierda, un 2% con la derecha, un 2% con la centro-derecha y un 1% con centro-izquierda. En este tema, la diferencia interétnica no es mayor, así como tampoco la diferencia de género, edad o instrucción, pues siguen la misma escala que los indígenas, con pocos puntos o décimas de diferencia.

Todo ello muestra que hay un desfase entre la identificación ideológica de los indígenas y su preferencia política efectiva, pues de los datos electorales en Imbabura se desprende una preferencia electoral por los candidatos de izquierda. Esta ambigüedad responde a la tendencia de desideologización y desconfianza en los partidos, presente en el conjunto del electorado nacional en el marco de la crisis del sistema de partidos, fenómeno que, como se ve, incide también en los indígenas.

Tabla N.º 23
Motivo para apoyar a los candidatos según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Porque hace la obra que mi comunidad o barrio necesita	Porque sabemos que él va a hacer bien las cosas	Porque representa a los indígenas	No hay que apoyar, porque una vez electos se olvidan de la gente
Grupo étnico	Indígenas	32	35	20	12
	Mestizos	28	53	3	16
Estrato	Bajo	35	38	14	14
	Medio-bajo	25	46	13	16
	Medio-alto	25	56	7	12
Cantón	Otavalo	27	41	14	18
	Cotacachi	34	47	10	10

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Luego de analizar la opinión y la formación del voto, así como la inclinación ideológica, se sondea otro aspecto clave de la participación política: el criterio para la selección de representantes. La legitimidad de los candidatos puede estar dada tanto por motivos étnicos, es decir porque los indígenas perciben la importancia de ser representados por candidatos de su misma etnia, como porque valoran la capacidad técnica y política del liderazgo del candidato para realizar una buena gestión, o porque estiman a candidatos que realizan compromisos previos con los grupos de base en torno a la ejecución de determinadas obras o servicios.

Entre las tres opciones, los encuestados tienen preferencia por la segunda, es decir, por candidatos que revelan mayor capacidad de gestión, que hacen mejor las cosas, con un 35%. Sin embargo, hay un 32% que prefiere a los que aseguran hacer la obra en su comunidad/barrio, o sea, aparece un compromiso sustentado en un interés particular del elector. También es significativo el 20% de los que prefieren a candidatos indígenas, con los cuales tienen mayor empatía étnica. Hay, además, un cuarto grupo, el de los indígenas escépticos, con un 12%, que desconfían de cualquier candidato porque cuando estos están en los cargos se “olvidan de sus promesas”.

El hecho de que haya una relativa mayoría, consistente en todas las categorías, que prefiere líderes que hagan bien las cosas revela una opinión “moderna” de electores que evalúan a sus candidatos por su capacidad y conocimiento para realizar una labor eficaz. Es significativa también la opinión de que es preciso elegir candidatos que aseguren obras específicas para tal comunidad o barrio, lo que confirma un rasgo utilitario basado en compromisos para obtener beneficios directos para los electores en un porcentaje casi igual a la opción anterior. Es sintomático que en este caso las personas de estrato bajo consideren preferible tal tipo de candidatos en un 35%. Esta inclinación revela que los dos grupos, indígenas y población pobre, esperan resultados concretos, mientras en el caso de los estratos medios se conforman con candidatos que “hacen bien las cosas”.

Por otra parte, se mantiene un voto duro, de un 20%, de indígenas que confían en sus propios candidatos. Por cierto, estos criterios, el de gestión y el de representación étnica, no son excluyentes, pues se ha visto reiteradamente que la calidad técnica o profesional ha sido un factor importante para respaldar a los candidatos indígenas, es decir, se constituye un liderazgo indígena moderno con candidatos profesionales y políticamente preparados para la administración pública local.

Tabla N.º 24
Criterios de los entrevistados sobre el proceso decisorio del alcalde
según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Debe hacer caso a la presión de las organizaciones sociales	Debe responder al compromiso hecho con los que le apoyaron	Debe resolver según el plan y el presupuesto participativo
Grupo étnico	Indígenas	20	33	46
	Mestizos	16	27	57
Estrato	Bajo	20	36	44
	Medio-bajo	17	27	56
	Medio-alto	15	20	66
Cantón	Otavalo	22	29	49
	Cotacachi	14	32	54

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otra manera de abordar el fenómeno de la representación tiene que ver con lo que esperan los electores respecto a los candidatos cuando ya son electos. Cuando se interroga sobre cómo debe tomar las decisiones la autoridad electa, ya sea enmarcada en el plan y el presupuesto, respondiendo a los compromisos asumidos con los que le han apoyado en la campaña o haciendo caso a la presión de las organizaciones sociales, es significativo que más de la mitad de las respuestas (un 52%) se incline por la primera opción. Es decir, hay una clara mayoría que orienta su voto a quienes tienen una gestión racional, que están enmarcados en planes y presupuestos, consultados con la población. Mientras tanto, hay un 31% que piensa que debe responder a los compromisos que se establecieron con los que le apoyaron, y un 18%, haciendo caso a la presión de las organizaciones sociales.

Es sugestivo que en todos los grupos encuestados haya esa preferencia por el cumplimiento del plan y el presupuesto. Son dos cantones pioneros en el uso de dispositivos participativos, particularmente Cotacachi, donde se confía más en los instrumentos participativos que en Otavalo. Llama la atención que en el primer cantón los partidarios más entusiastas del plan y el presupuesto sean los mestizos, en un 57%, frente a los indígenas, que lo apoyan en un 46%. Estos, en cambio, tienden a confiar más que los mestizos en los compromisos adquiridos por los candidatos y en la presión de las organizaciones. También es decidor que los jóvenes de mayor instrucción y de estratos más altos confíen en guías técnicas y políticas como el plan y el presupuesto, que los indígenas adultos de menor instrucción y estratos más bajos, quienes no confían tanto en una delegación general a las autoridades, sino en compromisos concretos y en la fuerza de las organizaciones.

Tabla N° 25
Opciones de los entrevistados entre democracia o dictadura
según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		A la gente como uno le da lo mismo la democracia que la dictadura	La democracia es preferible a la dictadura	Un gobierno fuerte puede ser preferible a uno democrático	NS / NC
Grupo étnico	Indígenas	9	32	18	41
	Mestizos	12	47	29	13
Estrato	Bajo	8	32	23	37
	Medio-bajo	13	44	25	19
	Medio-alto	12	52	25	11
Cantón	Otavalo	13	37	19	31
	Cotacachi	7	41	29	23

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Luego del voto y la representación, interesa captar un fenómeno de la cultura política: la valoración de la democracia. Esto se consigue a través de una pregunta utilizada por varias encuestas de opinión política en torno a la democracia o la dictadura como mejores formas de gobierno⁷. En el caso de estudio, si bien la preferencia por la democracia es significativa entre los indígenas, pues 32% se inclina por ella, hay un sector que prefiere, en 18%, los gobiernos fuertes, y un 9% al que le da igual cualquiera que sea el gobierno⁸. Sin embargo, entre los mestizos también hay un sector importante que se inclina por los gobiernos fuertes, que llega a un 29%. Se trata de un resultado significativo, dado que comúnmente se tiende a suponer que los indígenas son más autoritarios.

7 En otras encuestas de opinión se plantea la opción "democracia o autoritarismo"; sin embargo, cuando se validó la encuesta para el presente estudio, esta última noción no fue captada en los grupos focales y fue adaptada, en nuestro caso, a "democracia, dictadura y gobierno fuerte".

8 Esta pregunta tiene un grupo mayoritario entre los indígenas que asciende a un 40% que adopta la respuesta NS/NC.

Otra pregunta que complementa la visión sobre la democracia tiene que ver con la satisfacción con sus resultados. Si se toma en cuenta los promedios cantonales, se advierte que el rango de no muy satisfechos con la democracia se eleva al 57%, mientras el grupo de satisfechos con la democracia llega tan solo al 17%, y los nada satisfechos al 16%, lo cual muestra un escepticismo generalizado sobre el régimen político. Este resultado no parece sorprendente si se tiene en cuenta que estas opiniones se expresan en un contexto de fuerte desideologización y en un clima de rechazo a los partidos y al régimen democrático existente en el país durante la última década. Los mestizos de estratos altos y de Cotacachi se muestran algo más satisfechos, mientras el grado de insatisfacción tiende a crecer entre los estratos bajos, indígenas y de Otavalo.

- Democratización, pragmatismo y desconfianza

Luego de examinar estos datos se puede afirmar que entre los indígenas se advierte una valoración positiva del voto como mecanismo de cambio; valoran al representante por su buena gestión y la democracia como régimen de gobierno. Si a esto sumamos el alto ejercicio del sufragio, la formación de partidos étnicos y la elección de autoridades locales indígenas, tal como se examinó en el capítulo anterior, se configura un sujeto político étnico y democrático activo, con una significativa conciencia democrática. Las tendencias mayoritarias, tanto en indígenas como en mestizos, con matices en todos los estratos y categorías, se inclinan por las respuestas que revelan una relativamente alta opinión democrática.

Por cierto, un sector de indígenas acude a las urnas de manera utilitaria, prefieren candidatos con los que se puede negociar obras, están afectados por una fuerte desideologización e insatisfacción con la democracia y tienen expectativas en gobiernos fuertes. Los elementos étnicos, como la consulta a la comunidad y a la familia, o la confianza en representantes étnicos, no predominan en la cultura política indígena, pero se mantienen y se entrelazan con los elementos occidentales.

Estas opiniones se dan en un escenario donde los indígenas han participado activamente innovando la democracia local, que se ha consolida-

do durante los últimos 15 años. Lo paradójico de este fenómeno es que se produjo en un contexto de crisis del régimen democrático a nivel nacional, lo cual se vincula con una corriente de opinión adversa a partidos e ideologías y de insatisfacción con la democracia, rasgo nacional que influye en indígenas y mestizos⁹.

En cambio, si se analiza las diferencias en la confianza en el voto, en la democracia representativa e incluso en la participativa, esta es mayor en los mestizos y las capas medias que entre los indígenas y las capas bajas, que mantienen una dosis de desconfianza en los representantes electos y creen más en la organización y en la acción colectiva. Para ellos, parecería que se puede combinar las dos formas de lucha: la protesta y el voto; como decía un comunero, “las dos son efectivas; cuando nos decidimos logramos el objetivo” (Grupos focales, 5-2009).

Comparando la encuesta realizada en los ochenta y la actual, se nota un proceso de individualización política de la población, que se expresa en una tendencia hacia la reflexión personal, a la consulta con uno mismo, más que al voto “comunitario” o “familiar”. Esto es el resultado del impacto de tres décadas de procesos electorales y de la disputa de los partidos voto a voto dentro de las comunidades, así como de la rutina de los actos electorales, que condicionan a las personas para enfrentarse a las urnas aisladamente.

Si se compara las opiniones por etnia, no se encuentran diferencias mayores en cuanto a cultura política. Indígenas y mestizos comparten muchos elementos de opinión política, lo que revela rasgos de una cultura regional que tiende a posturas de centro e izquierda, aunque esta opinión se fundamenta desde identidades culturales diferentes, como se constató en la sección anterior. Se dibujaría, a nivel de cultura política, un *continuum* que va desde la perspectiva cultural indígena hacia la mestiza.

Es sintomático que las diferencias de opinión entre indígenas y mestizos a veces sean menores que las diferencias por estrato social, por ubicación territorial o por género¹⁰, lo cual revela que la fuerza del movimien-

9 Esta corriente de opinión fue canalizada mayoritariamente por Alianza País, Listas 35, en los varios eventos electorales de los últimos años.

10 Muchos datos de la encuesta que sustenta este capítulo –respuestas por género, edad, nivel de instrucción, territorios urbano-rurales y cantonales– no se han podido exponer en este trabajo por límites de espacio.

to étnico puede subsumir dichas diferencias, aunque aquellas se mantengan latentes. También se puede concluir que hay signos de una mayor cultura democrática y participativa en Cotacachi, aunque las diferencias con Otavalo son menores que las previstas en las hipótesis iniciales.

Estado

La experiencia de un Estado desarrollista que realizaba reformas y la promesa de inclusión de la democracia terminaron abruptamente con la crisis de la deuda de 1982. La relación de los indígenas se modificó con las políticas neoliberales de achicamiento del Estado, la desregulación de los mercados, la reducción del gasto social y el desmantelamiento de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, la democracia permitió la ampliación de los derechos políticos y en los años noventa facilitó el reconocimiento de derechos colectivos, con lo que el Estado inició un proceso tímido de descentralización y entrega de competencias y recursos a los municipios. Entonces, el movimiento indígena irrumpió en el escenario nacional y se convirtió en un interlocutor político.

En este marco, es preciso indagar en qué punto se encuentra la relación de los indígenas con el Estado, así como el carácter, calidad, intensidad y amplitud de esta relación a nivel local. La naturaleza de este contacto con el Estado es clave para el estudio de la ciudadanía, dado que este es el garante de los derechos y es la instancia que reconoce la ciudadanía de los miembros de la comunidad política.

Por tanto, en esta sección se trata de hacer un examen en los dos sentidos de la relación: desde los indígenas, en tanto tienen experiencias con el Estado, y desde este, en tanto provee servicios, garantiza derechos y da un buen trato a los ciudadanos. El análisis se realizará auscultando la opinión de la población, para así complementar los hallazgos de los capítulos anteriores sobre organización comunal, movilización y participación política.

Para captar la opinión indígena se plantearon interrogantes relacionadas con la noción que tienen del Estado, de las funciones que este debe realizar y de las expectativas sobre su rol. Esto se explora, también, en las

relaciones de los indígenas con el municipio, instancia estatal local, al nivel de las funciones que debería cumplir, la intensidad y modalidad de las relaciones y el nivel de satisfacción sobre los servicios públicos.

Tabla N.º 26
Percepción sobre la noción del Estado según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Es el edificio público	Atiende los servicios básicos	Representa a los partidos	Asegura un nivel de vida digno	Reprime las manifestaciones	Organiza fiestas patrias
Grupo étnico	Indígenas	31	15	5	35	2	3
	Mestizos	25	20	8	37	1	1
Estrato	Bajo	32	17	6	31	2	3
	Medio-bajo	25	19	5	38	1	1
	Medio-alto	21	15	8	48	2	0
Cantón	Otavalo	29	20	7	32	2	2
	Cotacachi	27	14	5	41	1	2

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Cuando se pregunta sobre la noción de Estado, la mayor parte de los entrevistados comparte el criterio de que es una instancia que asegura un nivel de vida digno para la población (36%). Curiosamente, le siguen las opiniones de que es un edificio público donde están las autoridades que tienen poder (28%) y un ente que atiende los servicios básicos (17%). Hay otras respuestas que obtienen un porcentaje menor, como las que lo identifican como representante de los partidos, organismo represor o impulsor de fiestas cívicas. De esta manera, la mayoría de respuestas configura una visión positiva del Estado, en tanto los encuestados esperan que este sea un garante activo de vida digna y proveedor de servicios públicos.

No se encuentran mayores diferencias por etnia en cuanto a la noción de Estado: 35% de indígenas y 37% de mestizos consideran que este debe asegurar el nivel de vida. Tampoco difiere la visión en relación a la atención de servicios básicos, que llega a ser conceptualizada por el 15% de

indígenas y el 20% de mestizos. Hay cierto matiz de diferencia en la noción como edificio donde reside el poder, pues tres de cada diez indígenas y dos de cada diez mestizos piensan en estos términos. Entre los pobladores urbanos y rurales, la percepción sigue la tendencia de los grupos étnicos.

Respecto al nivel socioeconómico, todos comparten la visión del Estado como garante de vida digna, destacándose la opinión de los sectores medios, que destacan este rasgo en un 48%. Este porcentaje disminuye al 31% y al 38% en el caso de las personas de nivel bajo y medio-bajo. El tema de los servicios básicos, relacionado con los derechos sociales, es reconocido como tarea del Estado entre el 15% y el 20% de las personas de los tres niveles sociales.

También hay ciertos matices a nivel territorial: en Cotacachi parece existir una cultura política más acentuada de un Estado proactivo, pues cuatro de cada diez personas ven al Estado en el rol de garante de un nivel de vida digno y de derechos, mientras que en Otavalo esta cifra desciende a tres de cada diez. En relación a los servicios básicos, 14% de cotacachenses opina positivamente sobre esta visión, cifra que para Otavalo sube al 20%. En los dos cantones, entre un 27% y 29% de personas afirmó que el Estado es el edificio público, y la percepción de que es un aparato represor la tienen entre el 8% y el 10% de los encuestados.

Tabla N.º 27
Percepción sobre las funciones del Estado según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Atención de salud y educación	Explotación del petróleo	Carreteras y obras	Desarrollo económico y crédito a los productores	Entrega de bonos
Grupo étnico	Indígenas	57	0	7	15	10
	Mestizos	65	3	3	17	4
Estrato	Bajo	60	1	6	13	10
	Medio-bajo	63	3	4	17	5
	Medio-alto	62	3	2	20	2
Cantón	Otavalo	57	2	5	18	7
	Cotacachi	67	1	5	12	8

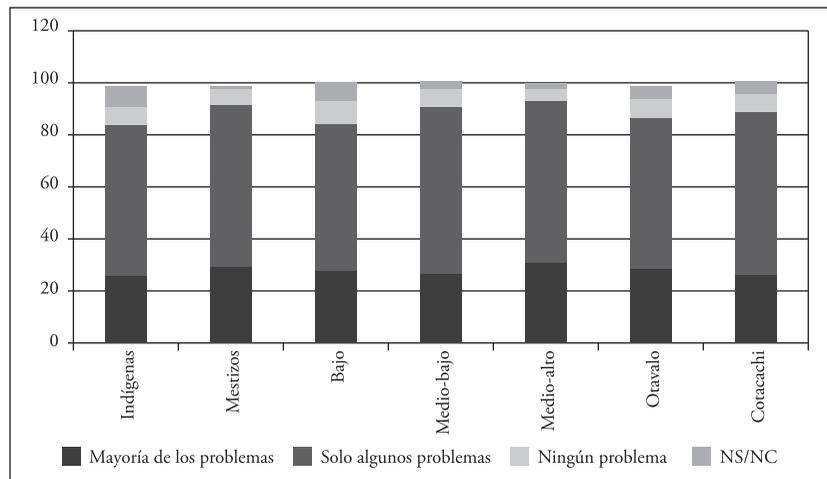
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

A fin de verificar con mayor detalle la opinión ciudadana sobre las funciones del Estado, se plantearon alternativas en relación a salud, educación, desarrollo económico, vías y bonos. Es significativo haber encontrado que la corriente mayoritaria ubica la educación y la salud como funciones principales (62%), es decir, existe una opinión que estima un rol activo del Estado y que expresa una visión de tinte redistributivo, cercana a una visión socialdemócrata; o sea, seis de cada diez personas de cualquier nivel socioeconómico coinciden en esta opinión. A considerable distancia se ubican las opiniones sobre el desarrollo económico (15%) y la entrega de bonos (7%).

Los mestizos tienen mayor preferencia por un Estado que atienda salud y educación, en una proporción del 65%, con una relativa distancia de los indígenas, que llegan al 57%. El desarrollo económico es percibido como tarea del Estado por un similar porcentaje de indígenas y mestizos, mientras la entrega de bonos es una función estatal para el 10% de los indígenas, y el 4% de los mestizos reconoce este campo como un tema importante (se encuentra una opinión semejante entre los estratos bajos y los sectores rurales). A nivel cantonal, no hay diferencias considerables entre Cotacachi y Otavalo.

Gráfico N.º 24
Percepción de las capacidades del Estado para resolver problemas según etnia y estrato social Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

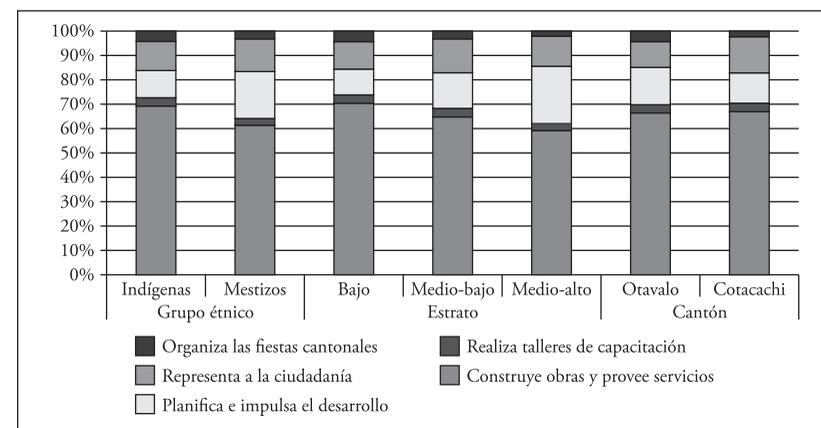


Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro ángulo que permite captar la visión de la población sobre el Estado tiene que ver con su rol proactivo, diferente al de una visión liberal, que prefiere que el Estado no intervenga en la vida social. Para ello se planteó una interrogante sobre la capacidad del Estado para resolver problemas, a fin de captar una gama de opiniones, que van desde una expectativa paternalista, pasando por una visión socialdemócrata de corresponsabilidad, hasta una visión liberal, donde el individuo se basta a sí mismo y no requiere que aquel se entremeta en sus asuntos. Para los indígenas, el Estado debe resolver solo algunos problemas en un 58%, mientras el 26% considera que el Estado debe resolver la mayoría de los problemas. Si sumamos estos dos tipos de respuestas se desprende una posición mayoritaria entre los indígenas y la población que busca “más Estado”; es decir, hacen suyas las promesas de un Estado proactivo y ponen distancias de las posturas liberales, que creen en un Estado que no resuelva ningún problema en apenas un 7%. Aunque hay matices, no hay diferencias significativas entre los grupos étnicos, clases y cantones, lo que revela rasgos de una

cultura política generalizada con respecto a un Estado proactivo en la región.

Gráfico N.º 25
Percepción sobre las funciones del municipio según etnia y estrato social Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

A diferencia de la visión del Estado central, que se enfoca en la educación y la salud, para los encuestados el municipio cumple la función de construcción de obras y la dotación de servicios, respuesta que obtiene un 64%, seguida, de lejos, por la que se refiere a la planificación del desarrollo, que obtiene apenas un 14%, y luego viene la opción de la representación de la ciudadanía, con un 12%; estas últimas nociones son fruto de las experiencias innovadoras realizadas en los dos municipios locales. Así, el pragmatismo de la población que ve la dotación de infraestructura y servicios como la principal función del municipio supera de largo a la percepción respecto a otras funciones.

En este sentido, los indígenas son más prácticos que los mestizos en un 10%. Lo contrario ocurre en relación con la planificación del desarrollo, donde los mestizos se distancian de los indígenas en siete puntos. La percepción sobre un municipio que representa y promueve ciudadanía es muy similar tanto para indígenas como para mestizos.

Igualmente, estas diferencias se mantienen entre los estratos sociales. Para los sectores de nivel bajo, el municipio sirve para construir obras y proveer servicios; en segundo lugar, para planificar e impulsar el desarrollo; y en tercero, para representar a la ciudadanía. Las personas del nivel medio típico mantienen la secuencia pero con distintos porcentajes, en tanto que en los sectores medios el número de personas que asegura que el municipio planifica e impulsa el desarrollo dobla al de aquellas que lo ven como constructor de obras y proveedor de servicios.

Tabla N.º 28
Relaciones ciudadanía-municipio según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) –respuesta múltiple– (%)

Grupo		Solicitud de obras	Reuniones de comités y asamblea cantonal	Presupuesto participativo	Priorización de obras (60-40)	Pago de impuestos
Grupo étnico	Indígenas	48	12	15	8	32
	Mestizos	34	17	13	6	32
Estrato	Bajo	45	12	16	7	28
	Medio-bajo	39	16	11	6	32
	Medio-alto	35	22	12	7	42
Cantón	Otavalo	39	9	4	5	31
	Cotacachi	45	21	25	10	33

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otra expresión de la ciudadanía tiene que ver con las formas de relación entre la población y el municipio, pues se supone que los gobiernos locales son el eslabón estatal más vinculado a la población. En este aspecto se encuentra una amplia y frecuente relación de la ciudadanía con dicha instancia pública. Resaltan la solicitud de obras por parte de los grupos, barrios y comunidades, que llega al 41%, y el pago de impuestos, que se eleva al 32%, lo cual demuestra una intensa relación con el gobierno local. Hay también un 15% que asiste a diversos tipos de reuniones, consejos y asambleas de las instancias municipales, y un 14% de los ciudada-

nos se relaciona mediante el presupuesto participativo, que existe en Cotacachi, y un 7% mediante el 60-40, que existe en Otavalo¹¹, lo cual demuestra que un tercio de las familias tiene relación con el municipio mediante instituciones participativas. En cambio, hay un 33% que no tiene ninguna relación o que NC/NS, y que sería el grupo marginado del ente público local.

La situación de los grupos étnicos es más elocuente: los indígenas tienen más relación en cuanto a solicitud de obras, con un 48%, superando en 14 puntos a los mestizos, que reflejan un 34%. En cambio, es significativo que los dos sectores intervengan con el pago de impuestos y en el debate de presupuestos, reuniones de concertación local o en el sistema 60-40 de Otavalo, a través del cual se priorizan las acciones barriales.

Si se mira la relación con el municipio por estratos sociales, los grupos más pobres son los que más se relacionan: cinco puntos porcentuales más que las personas del sector medio-bajo, y diez más que las del medio-alto. En cambio, la asistencia a reuniones de las instancias participativas es mayor en las capas medias que en el estrato bajo, lo que revela que los mestizos aprovechan mejor los procesos participativos en relación a los indígenas¹². En cuanto al pago de impuestos, los más pobres se relacionan solo en un 28%, frente al 32% del estrato medio-bajo y al 42% del medio-alto.

En el Municipio de Otavalo, el 25% de las personas no tiene relación con esta entidad. En Cotacachi esta cifra se reduce en ocho puntos, lo que demuestra que la institución tiene mayor presencia en la vida de la población en un cantón pequeño y rural. En Otavalo tan solo una de cada diez personas participa en reuniones de comités y asambleas cantonales, mientras que en Cotacachi este número se duplica: dos de cada diez personas concurren a estos espacios de participación democrática. Asimismo, el

11 Este mecanismo, promovido por la administración del alcalde Mario Conejo, consiste en un aporte del 60% del valor de la obra por los ciudadanos, comunidades o barrios beneficiados, mientras el Municipio contribuye con un 40%.

12 En varias evaluaciones se ha notado que aunque inicialmente fueron los indígenas quienes tuvieron el protagonismo en el entramado participativo, posteriormente ganaron liderazgo los campesinos de la zona de Intag y los grupos mestizos. La organización campesina indígena de segundo grado UNORCAC ha planteado repetidamente sus críticas a la Asamblea de Cotacachi en tal sentido (Ortiz, 2004).

10% de la población cotacachense define su relación con el municipio en la priorización de las obras que esta entidad debe realizar, cifra que es el doble a la encontrada en Otavalo. En cuanto al pago de impuestos, solo tres de cada diez personas lo hacen en los dos municipios. Se podría concluir que la población de Cotacachi tiene mayor relación que la de Otavalo con su municipio, debido a la presencia de la organización indígena, la Asamblea de la Unidad Cantonal y un gobierno local que consiguió presencia y legitimidad entre la población.

La relación con el municipio es diferente entre los encuestados del área urbana y la rural. La mitad de la población rural se acerca a solicitar obras, frente al 31% de la urbana. El doble de personas del área rural asiste a los presupuestos participativos y a la priorización de obras. A diferencia de estos hallazgos, se encuentra que más personas urbanas pagan impuestos en relación a los pobladores rurales.

Tabla N.º 29
Percepción sobre la mejoría de servicios y condiciones de vida
según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Salud	Educación	Eliminación del analfabetismo	Agua potable	Agua de riego	Alcantarillado	Producción y trabajo
Grupo étnico	Indígenas	49	56	55	37	14	26	12
	Mestizos	52	46	60	55	14	50	17
Estrato	Bajo	47	50	51	41	15	30	12
	Medio-bajo	53	55	62	51	12	46	16
	Medio-alto	56	47	66	51	16	48	20
Cantón	Otavalo	49	55	58	46	8	39	16
	Cotacachi	51	46	55	45	22	36	13

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

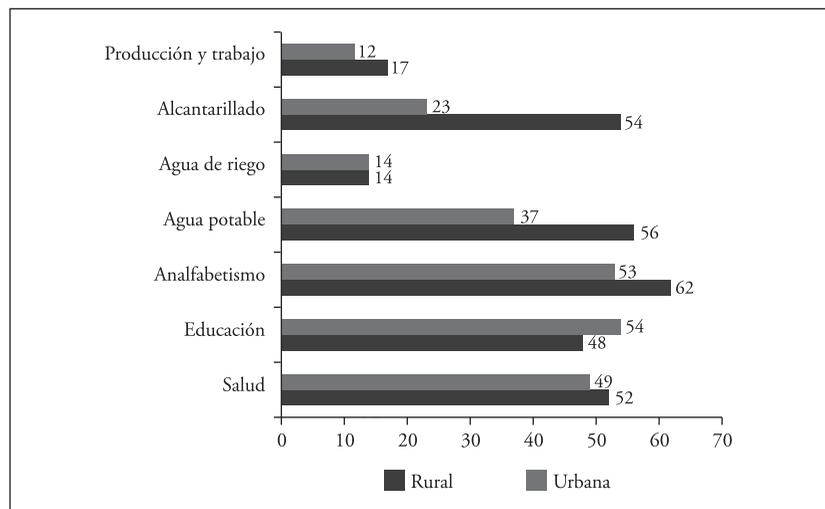
Si en el capítulo anterior se observó una tendencia al mejoramiento del acceso a los servicios, otra forma de aproximarse a la relación de los ciudadanos con el municipio y el Estado tiene que ver con su opinión sobre los servicios locales. En salud, educación y alfabetización las condiciones

han mejorado, según la opinión de la población, con un 50%, 51% y 57%, respectivamente. Mientras que, respecto al servicio de agua potable, la evaluación positiva llega al 46%. En referencia al alcantarillado, solamente el 38% dice que ha mejorado, y las condiciones de agua de riego, producción y trabajo son definitivamente malas, pues en estos casos solo el 14% opina que ha mejorado.

Esto es demostrativo de que los servicios y obras que están en manos del municipio han mejorado, mientras que los que tienen que ver con el agro y la producción, así como con el empleo, dejan mucho que desear. Un mejoramiento en estas condiciones habría implicado incidir en la estructura económica rural, cuestión que no han logrado los municipios, para los cuales resulta más lógico entregar servicios urbanos. Los alcaldes justifican este resultado con el argumento de que, según la ley, no tienen competencias referidas a lo económico. Sin embargo, esta explicación refleja los límites del proceso indígena, que no logra penetrar lo económico y remover las condiciones estructurales que limitan el desarrollo rural.

Hay diferencias a nivel étnico: los indígenas sienten que han mejorado las condiciones de educación en un 56%, con una diferencia de diez puntos sobre los mestizos, que las evalúan positivamente en un 46%; mientras que estos últimos sienten que las condiciones de agua potable han mejorado en un 55%, 18 puntos sobre los indígenas, que opinan así solo en un 37%. En el caso del alcantarillado, los mestizos duplican la opinión favorable (50%), frente a los indígenas, que apenas llegan a un 26%. Las cifras de los dos grupos son similares en salud y califican como deplorables las condiciones en agua de riego, producción y trabajo. En cuanto a los niveles socioeconómicos, los grupos medios perciben mejores condiciones que los grupos bajos.

Gráfico N.º 26
Mejora de servicios y condiciones de vida según área urbana y rural
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Igualmente, en general, las personas del medio rural son más críticas con respecto a las condiciones de agua de riego, alcantarillado, y producción y trabajo, pues la mayoría piensa que no han mejorado. Mientras tanto, las opciones calificadas como positivas, para quienes viven tanto en la zona urbana como en la rural, son la atención a la educación, la eliminación del analfabetismo y la salud.

Los ciudadanos aspiran a tener un Estado y un municipio que resuelvan problemas y reconozcan la ciudadanía en condiciones de igualdad y respeto, mediante leyes, servicios públicos y buen trato.

- Más Estado

Se han examinado varios indicadores sobre las relaciones del ciudadano con el Estado en un doble sentido, desde el ciudadano –en tanto este tiene una imagen del Estado vinculada a derechos, con una relación fre-

cuenta y con expectativas sobre lo que debe hacer en estos términos– y desde el Estado –con un balance de lo que hace y del trato que ofrece–. Si realizamos un examen del conjunto de los indicadores destaca una relación entre mediana y alta, lo que configura una ciudadanía étnica que tiene una variada, intensa y fuerte relación con el sector público local y nacional. Sorprendentemente, relaciones relativamente frecuentes con las dos instancias estatales, la nacional y local, están presentes en los dos grupos étnicos, aunque se constata un sector indígena marginado. En términos de estrato social, se repiten las tendencias, y en cuanto a la población por cantones, la de Cotacachi tiene una mayor relación que la de Otavalo, pues en el primero hay un tipo de relación más frecuente y variada.

En resumen, un hallazgo significativo de la encuesta es esta amplia relación de la población indígena local con el municipio y el Estado, cuestión que se confirma en los habitantes rurales y los grupos más pobres. El tipo de relación es variada: predomina la solicitud de obras, pero también están presentes el pago de impuestos y la participación en las elecciones y los dispositivos participativos, en la planificación o en el debate de presupuestos.

Las respuestas a la encuesta hablan de un mejoramiento desigual en los servicios y programas sociales, y reflejan las diferencias de clase y etnia al respecto, lo que es consistente con los resultados del examen de las condiciones de vida realizado en el Capítulo VI. Las personas valoran el mejoramiento de los servicios sociales, pero evalúan bastante mal la situación económica y del empleo. En términos sociales y territoriales, destaca la existencia de un sector rural que está al margen de las relaciones con el Estado, lo que revela la persistencia de un núcleo duro de extrema pobreza y exclusión social y étnica.

En la opinión de los indígenas, resaltan su expectativa de presencia estatal y una demanda de “más Estado”, contraria a un enfoque neoliberal que busca reducirlo¹³. La percepción de indígenas y mestizos respecto al Estado central es que se trata de un organismo redistributivo llamado a garantizar servicios y vida digna. No hay una visión de un Estado represor, aunque un tercio de la población indígena y de los sectores bajos lo

13 Esta tendencia tiene una excepción en los líderes indígenas urbanos que señalaron, en varias entrevistas y grupos focales, que no creen que el Estado pueda aportar a la activación productiva de Otavalo y creen que, más bien, es un estorbo (Grupos focales, 5-2009).

ve como un edificio, un símbolo del poder distante. Se advierte, también, en un sector de los indígenas, una relación particularista, paternalista y pragmática, con una fuerte expectativa de resolver los problemas que los aquejan.

Hay que señalar que si antes la relación pudo ser puntual, a través de solicitudes, cuando los alcaldes indígenas llegan al poder local se diversifica, es más frecuente y variada; lo que se corresponde con la fase de ampliación de la cobertura de los servicios públicos, cuando se expande la infraestructura material del Estado y se ensanchan las relaciones con la población.

Por cierto, la relación entre el gobierno local y el gobierno central se ha modificado en los últimos cuatro años, cuando la ‘revolución ciudadana’ ha impulsado un “retorno del Estado” en la sociedad ecuatoriana. Esto implica una tendencia de recentralización de las funciones y competencias, y un menor margen de maniobra de los gobiernos locales. En términos institucionales, el municipio tiende a convertirse en un operador del Estado central. Esto coincide con la opción de un importante sector del movimiento indígena local, que negocia una cuota de representación con un partido mestizo como Alianza País (AP).

Ciudadanía y derechos

Luego de hacer un recorrido por los aspectos que vinculan la ciudadanía con la nación, el sistema político y el Estado, en esta sección se examinará el punto de vista de los actores sobre la ciudadanía y los derechos. Se trata de captar las percepciones sobre el significado de la ciudadanía, de la cual los indígenas han estado excluidos históricamente, y ubicar el grado de conciencia sobre la legitimidad de sus demandas en tanto derechos.

Hay que tener en cuenta que la noción de *derechos* en el sentir y el imaginario de la población está influenciada por el movimiento clasista, que planteó demandas y reivindicaciones en un lenguaje de derechos en las décadas del setenta y ochenta; luego se difundió el enfoque de los derechos humanos inspirado en los tratados y declaraciones internacionales, que enfatizó la dignidad de las personas que habían sido reprimidas por gobiernos autoritarios; y más tarde, en los años noventa, se asumió la

visión de la identidad con base en el reconocimiento de la diferencia, en la que entró en juego la influencia de los convenios firmados con Naciones Unidas, como el 169 de la OIT.

En esta parte del estudio se busca captar los significados que sostienen los indígenas sobre la naturaleza de la ciudadanía, sobre su sentido en términos de dignidad, igualdad, identidad o respeto, sobre su sentido universal o particularista, así como sus capacidades para defender y conocer los derechos. Se analizará tanto las percepciones sobre las prácticas, como sobre el cumplimiento y observancia de derechos.

A modo de hipótesis, se planteó distintas modalidades de ciudadanía indígena, con diferencias –dadas por su ubicación social– entre los indígenas comuneros y los indígenas urbanos acomodados, aunque compartan una identidad étnica común. Se preveía la influencia del régimen oficial de ciudadanía entre los indígenas, es decir, de la “ciudadanía ecuatoriana” con una geometría de derechos –disfrute de los derechos civiles, derechos sociales restringidos y derechos políticos reducidos al voto–. También se tuvo en cuenta un trasfondo de exclusión social, así como la persistencia de relaciones clientelares que inciden en la cultura política indígena.

Tabla N.º 30
Percepción de entrevistados sobre quiénes son portadores de derechos
según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Los ricos	Los que viven en la ciudad	Los indígenas	Los grupos organizados	Gente escogida	Todos
Grupo étnico	Indígenas	7	7	2	3	6	74
	Mestizos	7	1	0	3	9	78
Estrato	Bajo	9	1	2	2	6	72
	Medio-bajo	7	1	0	4	8	77
	Medio-alto	3	2	1	1	9	84
Cantón	Otavalo	7	1	1	2	8	76
	Cotacachi	8	1	1	4	7	75

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Elaboración: Autor

Una primera pregunta en este campo fue la que se realizó sobre los sujetos titulares de derechos. Uno de los hallazgos más interesantes es que entre los indígenas no prima una visión particularista de los derechos, sino una perspectiva de universalidad, pues el 74% responde que todos deben tener derechos, mientras la opción “los indígenas” recibe apenas 1,6% de respuestas. Hay un pequeño sector que piensa que los derechos son para los ricos y la gente “escogida”, que no llega a más de 7,4% y 5,6%, respectivamente, lo cual relaciona los derechos con los privilegios. No hay mayores diferencias entre las respuestas de indígenas y mestizos, aunque sí hay diez puntos entre el estrato bajo y medio-alto o alto. Todo lo cual revela que la noción de derechos universales está enraizada en la población.

Tabla N.º 31
Significado de los derechos según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)

Grupo		Es una facultad otorgada por las leyes	Uno puede reclamar a la autoridad	Es un privilegio de ciertas personas	El Estado debe garantizar condiciones de vida digna	Los indígenas tienen que ser respetados
Grupo étnico	Indígenas	19	7	4	30	28
	Mestizos	29	12	10	39	4
Estrato	Bajo	18	8	6	29	24
	Medio-bajo	31	10	8	37	11
	Medio-alto	29	13	7	46	3
Cantón	Otavalo	25	11	9	30	16
	Cotacachi	22	8	4	40	18

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Por otro lado, a la pregunta sobre el significado de los derechos, los indígenas responden marcando la opción de condiciones de vida digna (30%), seguida por la opción del respeto que merecen (28%). También los consideran una facultad otorgada por las leyes (19%) y los relacionan con reclamos ante la autoridad (7%). Estas respuestas expresan de manera elocuente una visión equilibrada entre la opción igualitarista de

derechos y la demanda de respeto como grupo étnico, tal como se advierte en otras respuestas a la encuesta. También es interesante la relación que se hace con las leyes y el papel del Estado como objeto de reclamos.

Una mayoría de los mestizos comparte la primera opción, es decir, la idea de condiciones de vida digna (39%), aunque en segundo lugar difieren cuando seleccionan la noción de derecho como facultad otorgada por las leyes (28,9%), y en tercer lugar se encuentran los reclamos (12%). Se nota, por tanto, que hay ciertos elementos comunes entre los dos grupos étnicos, aunque, como parece lógico, los indígenas valoran ser respetados por la sociedad.

Tabla N.º 32
Noción de ciudadanía según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009) –respuesta múltiple– (%)

Grupo		Persona que vive en la ciudad	Persona que habita en el territorio ecuatoriano	Persona que tiene cédula de identidad	Persona que tiene acceso a servicios públicos	Persona que tiene derechos
Grupo étnico	Indígenas	13	27	48	12	49
	Mestizos	15	31	41	15	52
Estrato	Bajo	14	29	50	10	44
	Medio-bajo	13	29	40	16	53
	Medio-alto	12	30	35	18	65
Cantón	Otavalo	13	23	38	17	51
	Cotacachi	15	36	52	8	49

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Interesa también ubicar el significado actual de la noción de ciudadanía, categoría que, como se ha dicho, estuvo anteriormente vinculada a cierto prestigio o privilegio. En referencia a esta noción, un 49% de los indígenas opina que el ciudadano es la persona que tiene derechos, pero un 48% identifica la ciudadanía con la cédula de identidad, el documento principal de identificación de los ecuatorianos para todo tipo de trámites, junto

con la papeleta de votación, que ya fue analizada; por otro lado, hay una apreciable relación de la ciudadanía con el territorio donde se habita, con un 27%, y luego con la persona que habita la ciudad, con un 13%. Esto indica que la noción de ciudadanía es algo difusa, pues casi la mitad la vincula con el documento de identificación o la relaciona con su lugar de residencia¹⁴.

Mientras tanto, los mestizos relacionan ciudadanía con derechos en un 52% y con la cédula en un 41%, lo que revela mayor consistencia de la respuesta con la noción de derechos. Por su parte, la opción referente a la persona que habita en el territorio ecuatoriano tiene 31%, a que tiene acceso a servicios públicos, 15%, y a que habita en la ciudad, 14,7%. Hay que señalar que en las dos etnias las personas que tienen mayor nivel de instrucción y escala social tienden a vincular la ciudadanía con derechos, en tanto que los de mayor edad, menor formación y pertenencia a estratos sociales más bajos la relacionan con la cédula.

Tabla N.º 33
Actividades del ejercicio de ciudadanía según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009)
–respuesta múltiple– (%)

Grupo		Participar en organizaciones sociales	Participar en organizaciones políticas	Hacer propuestas al municipio	Cuidar el medio ambiente	Ayudar a personas con problemas	Votar	Pagar impuestos al SRI
Grupo étnico	Indígenas	30	13	14	28	23	54	20
	Mestizos	26	12	13	33	30	52	24
Estrato	Bajo	26	12	15	31	25	52	19
	Medio-bajo	27	14	12	26	29	56	23
	Medio-alto	33	12	13	32	26	50	27
Cantón	Otavalo	24	14	9	30	29	47	17
	Cotacachi	31	11	19	29	23	61	27

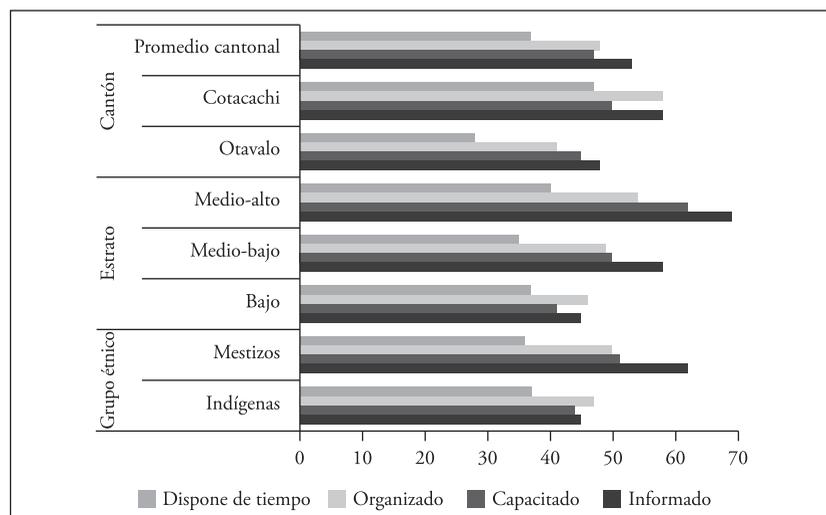
Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

14 Esta connotación se repitió en varios grupos focales.

También se profundizó en el ejercicio de la ciudadanía, sobre lo que los indígenas optan, en primer lugar, por el voto, en un 54%¹⁵, por cuidar el medio ambiente en un 28%, por participar en organizaciones sociales en un 30%, por ayudar a personas en 23%, por pagar impuestos al Servicio de Rentas Internas (SRI) en un 20%, y por participar en organizaciones políticas en un 13%. Esto significa que la ciudadanía es identificada prioritariamente con el acto electoral, el ritual periódico de las elecciones que sustenta la democracia representativa. Sin embargo, es interesante constatar que aparte de esta opción mayoritaria, asoma un abanico de alternativas que revelan diversas maneras de participar cívicamente y comprometerse con las personas y actores de la sociedad y con el Estado, tal como la clásica relación con el pago de impuestos, la más democrática de participación política o la más novedosa de cuidado ambiental. Las diferencias entre indígenas y mestizos no son mayores, excepto por que los primeros valoran más el pago de impuestos y la participación, mientras los segundos priorizan el apoyo a las personas y la protección ambiental. Tampoco hay diferencias significativas entre estratos sociales.

15 La encuesta se realizó en el período intermedio entre dos actos electorales: la primera y la segunda vuelta, lo cual marca las respuestas de los entrevistados.

Gráfico N.º 27
Capacidades para ejercer la ciudadanía según etnia y estrato social
Otavalo y Cotacachi (2009)
-respuesta múltiple- (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Otro aspecto que se debate en torno a la ciudadanía tiene que ver con las capacidades de las personas para intervenir como ciudadanos, es decir, si las personas cuentan con información, capacitación, organización y tiempo para participar en los asuntos públicos. Ante la formulación de la pregunta, los indígenas se consideran informados en unos 45%, capacitados en unos 44%, organizados en un 47% y con tiempo apenas en un 37%. Mientras tanto, los mestizos se piensan en mejor situación: informados en unos 62%, capacitados en un 51%, organizados en un 47% y con tiempo en un 36%. Por otro lado, las personas de estrato bajo se consideran con menos capacidades que las de estrato medio y medio-alto. En Otavalo, por su parte, se consideran mejor capacitados que en Cotacachi.

En cambio, para los dos tercios de la población entrevistada, la falta de tiempo es el principal obstáculo para intervenir como ciudadanos; argumentan que la presión de la vida cotidiana y la lucha por la sobrevivencia

impiden la participación. Estos argumentos son compartidos por toda la población, pero se pronuncian más en Otavalo que en Cotacachi, pues los habitantes de este cantón opinan que tienen mejores condiciones para ser parte de los asuntos públicos.

Dada la experiencia cercana de la Asamblea de Montecristi, uno de cuyos debates y contenidos fundamentales tiene que ver con un amplio capítulo de derechos, fue interesante indagar sobre el conocimiento de la Constitución aprobada: una tercera parte de los indígenas (32%) conoce sus contenidos¹⁶. Respecto a si consideran que con la nueva Constitución se avanza en temas de derechos, un 33% contestó afirmativamente, un 44% dijo que era igual, y para un 8% de los encuestados ahora se tienen menos derechos. A pesar de que se perciba un escaso conocimiento sobre la Constitución, sin duda la coyuntura de Montecristi reactivó una atmósfera de debate sobre estos temas en Ecuador¹⁷.

Tabla N.º 34
Percepción de entrevistados sobre la vigencia de derechos según etnia
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)¹⁸

	Indígenas	Mestizos
Integridad física	22	25
Libertad de religión	51	56
Libertad de organización	44	46
Libertad de expresión	45	45
Libertad de pensamiento	50	53
Igualdad entre hombres y mujeres	44	48
Igualdad entre mestizos e indígenas	39	46
Tener propiedad	32	39
Justicia para todos	28	32
Educación de calidad	32	36

16 Cuestión que se manifiesta con un mayor porcentaje entre los jóvenes y los de educación superior.

17 Toda vez que el estudio se realizó luego del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, en los grupos focales previos a la encuesta se reveló interés por los temas de derechos.

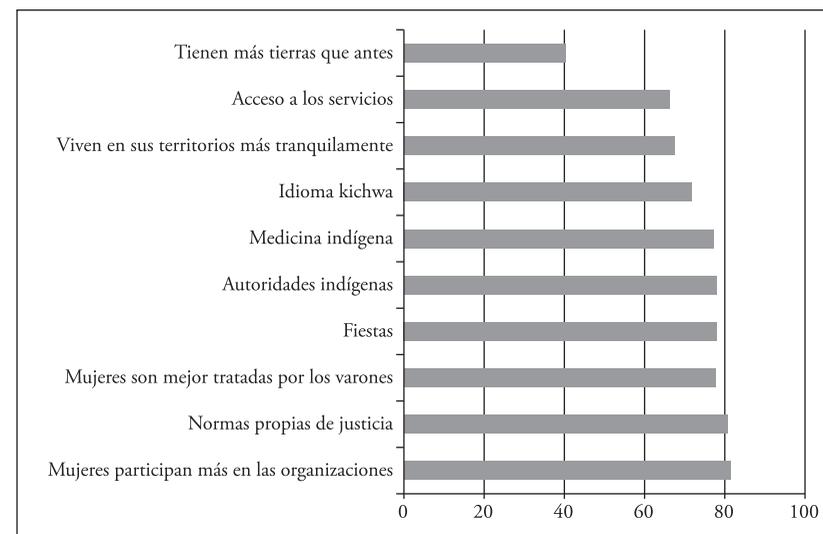
18 En este cuadro solo se presentan los datos referentes a la opción "completamente garantizados". Si los sumamos a los de "algo garantizados" se encuentra una visión más positiva.

Salud de las personas	33	36
Servicios básicos para las familias	31	38
Seguridad social	25	31
Medio ambiente sano	29	32
Oportunidad para conseguir empleo	18	21
Vivienda para la familia	26	31
Protección contra el crimen	18	21
Elegir	38	53
Ser elegido	31	44
Participación en partidos	23	32
Ser escuchados por las autoridades	26	26
Presentar iniciativas y propuestas	24	25

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

También se interrogó a la población sobre la vigencia de los derechos y sobre cómo evalúan su realización. Son interesantes las tendencias que se muestran en la respuestas según el tipo de derechos: en cuanto a las libertades civiles –religión, organización y pensamiento– cerca de la mitad de los encuestados cree que están completamente garantizadas; las libertades políticas de expresión y elección se consideran garantizadas en un porcentaje un tanto menor, de un 40% de las personas entrevistadas. Los derechos sociales –salud, educación y servicios básicos– reflejan una mayor insatisfacción, pues están garantizados en torno al 30%, mientras respecto a la seguridad social la respuesta alcanza solo un 25%. Peor evaluados son los derechos a vivienda, empleo, protección contra el crimen e integridad física, con menos del 22%. En general, los indígenas resultan más escépticos que los mestizos en cuanto a la garantía de derechos; esta visión es compartida por los sectores menos instruidos, las mujeres o las personas de bajo nivel social, es decir, los grupos más desfavorecidos con el actual sistema social. La igualdad entre hombres y mujeres es evaluada con un 40%, lo que resulta curioso teniendo en cuenta que se mantienen prácticas de discriminación a las mujeres.

Gráfico N.º 28
Percepción de entrevistados indígenas sobre vigencia de derechos colectivos
Otavalo y Cotacachi (2009) (%)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
Elaboración: Autor

Con respecto a los derechos colectivos, se preguntó a los indígenas si consideran que estos se aplican ahora más que hace diez años. Hay una opinión mayoritaria en el sentido de que la situación ha mejorado. Los derechos cuyo reconocimiento ha mejorado en un 80% se relacionan con la justicia consuetudinaria, las celebraciones culturales y la participación de la mujer. En un segundo nivel, con cerca de un 78%, se encuentran la elección de autoridades propias, la medicina tradicional y el idioma. Estos derechos colectivos son parte de las prácticas culturales cotidianas en las comunidades, donde no se pone en juego directamente la garantía o no del Estado ni el reconocimiento de las autoridades. El acceso a los servicios básicos y la vida tranquila en los territorios son evaluados en menor medida, con 67% y 66%, mientras el tema de la tierra es el peor calificado, con un 40%, problema clave entre los indígenas, pues refleja la caren-

cia de recursos¹⁹. Aunque la participación de la mujer se estima positivamente, se conoce que hay conflictos y limitaciones para su intervención en las comunidades.

- Derechos sin ciudadanía

En este acápite se ha examinado el grado y tipo de involucramiento de los indígenas en los derechos y la ciudadanía, relacionando el carácter universal o particular de la última, su connotación en términos de dignidad, igualdad o respeto, algunas prácticas y capacidades para participar como ciudadano, y el conocimiento de los derechos, así como su cumplimiento. Se ha tratado de compararlos con los grupos mestizos y con las demás categorías desagregadas en la encuesta.

En general se confirma algo que se detecta a lo largo del cuestionario: hay diferencias entre los indígenas y los mestizos en la cultura política, pero también tienen elementos comunes, y en algunos aspectos los indígenas se destacan por su ejercicio de los derechos y su involucramiento en comportamientos ciudadanos. La visión de los derechos está muy enraizada en los indígenas, con una perspectiva universalista, así como la conciencia y demanda de respeto como grupo étnico; son dos aspectos significativos que no se excluyen, lo que permite afirmar la existencia de una ciudadanía plural, que integra universalismo y diferencia. Esta visión está impregnada de nociones como dignidad, igualdad y respeto, que fueron las que marcaron las luchas indígenas por la tierra y contra la discriminación.

La noción de ciudadanía es difusa entre los indígenas. La mitad de los encuestados la relaciona con los derechos, y la otra mitad, con la cédula, una percepción que tiene que ver más con la funcionalidad del documento para el trámite que con la identidad de los actores como ciudadanos. Lo que existe es una clara relación entre ciudadanía y ejercicio del voto, y, en menor medida, con el cuidado del medio ambiente, la solidaridad,

¹⁹ Las opiniones de la población coinciden con los resultados de la Encuesta de líderes (2008), donde se señala que las prácticas de justicia, salud y celebraciones en las comunidades es generalizada. En este mismo sentido se orienta el estudio de derechos colectivos realizado a nivel nacional (Ospina, 2008).

la participación y el pago de impuestos. Todo ello revela que la construcción de ciudadanía y la conciencia de derechos están vigentes entre los kichwas, que comparten elementos con la sociedad mestiza. Hay una comprensión y apropiación consistente de los derechos por parte de los indígenas, aunque la noción que tienen de ciudadanía no es del todo clara. Esto confirma la hipótesis de que se trata de una ciudadanía indígena híbrida, vinculada a su afirmación étnica y colectiva específica, con un fuerte sentido de derechos, desde una perspectiva de igualdad y universalidad que no está afincada en una supuesta figura individual.

Por cierto, la evaluación sobre la práctica y la vigencia de los derechos, desde hace una década a la fecha, es desigual: mejoran los derechos civiles y culturales, y algo menos los derechos políticos, pero hay un balance insatisfactorio de los derechos sociales, lo que confirma la hipótesis de una geometría específica de derechos que, como se anotó en el capítulo anterior, está atravesada por brechas étnicas, sociales y territoriales. Esto tiene que ver con las condiciones estructurales referidas a la tierra, al empleo y al territorio, que afectan a la población indígena campesina. En todo ello incide una relación de fuerzas que permite gozar de ciertos derechos y no de otros, tal como se señaló en el Capítulo II.

Índices

Como se dijo inicialmente, las hipótesis del estudio estaban orientadas a identificar diversos tipos de ciudadanía indígena: una más colectiva y contestataria, y otra referida a los indígenas acomodados de la ciudad, con su elite intelectual que fue clave en la construcción del discurso étnico. También se la diferenciaba de la modalidad mestiza, con ingredientes más individuales y más ecuatoriana, y con mayor relación con la comunidad política nacional. En torno a los derechos, se advertía que los indígenas ejercieron de manera amplia los culturales y políticos, mas no los de autogobierno. Se suponían, también, diferencias entre una cultura más participativa y democrática en Cotacachi, y la de Otavalo.

Antes de formular las principales conclusiones de este estudio, se hizo un análisis estadístico de las diversas variables a través de un estudio fac-

torial de correspondencias²⁰. Previamente se construyó índices en cada aspecto de la ciudadanía –como democracia, ciudadanía y derechos, participación y relación con el Estado–; y luego se los cruzó con una tipología de ciudadanía, tal como se ha planteado en las hipótesis iniciales, referidas a indígenas rurales, urbanos y mestizos²¹. El resultado que se tiene en la tabla nos dice que las divergencias no son mayormente significativas entre indígenas rurales y urbanos, pero sí entre indígenas y mestizos, con diferencias en torno a diez puntos.

En democracia, los indígenas rurales tienen 69,9, los indígenas urbanos 73,3 y los mestizos 80,2, con una diferencia de diez puntos entre los primeros y los últimos. En ciudadanía, los indígenas rurales tienen 63,2, los indígenas urbanos 68,1 y los mestizos 76,2, con una diferencia de 13 puntos entre los primeros y los últimos. En participación la diferencia es menor, pues los indígenas rurales tienen 77,8, los indígenas urbanos 81,9 y los mestizos 87,7, con diez puntos entre los primeros y los últimos. Y en relación con el Estado, los indígenas rurales tienen 71,3, los indígenas urbanos 75,3 y los mestizos 80,7, con una diferencia de nueve puntos entre los primeros y los últimos.

20 Ver Notas metodológicas.

21 Debe señalarse que esta técnica estadística no implica establecer un alineamiento de superioridad o inferioridad en términos de democracia, ciudadanía o relación con el Estado. Solamente se utiliza la herramienta para verificar diferencias significativas en las opiniones de los encuestados.

Tabla N.º 35
Índices de democracia, ciudadanía, participación y relación con el Estado.
Indígenas urbanos, rurales y mestizos
Otavalo y Cotacachi (2009)
(sobre cien puntos)

Índices	Grupos étnicos	Total
Democracia	Indígenas rurales	70
	Indígenas urbanos	73
	Mestizos	80
Ciudadanía y derechos	Indígenas rurales	63
	Indígenas urbanos	68
	Mestizos	76
Participación y organización	Indígenas rurales	78
	Indígenas urbanos	82
	Mestizos	88
Relación con el Estado	Indígenas rurales	71
	Indígenas urbanos	75
	Mestizos	81

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009
(ver Análisis factorial de correspondencias en Notas metodológicas)
Elaboración: Fernando Carrasco

En conclusión, si seguimos este método de análisis estadístico encontramos que la hipótesis de una diferencia de modalidades de ciudadanía entre indígenas urbanos y rurales tiene un significado reducido, lo cual implica que la cultura política indígena se ha modificado en las ciudades pero no ha perdido los rasgos de la cultura comunera rural, y, a su vez, esta se ha transformado por los procesos de migración y mercado. Por otra parte, hay mayor diferencia entre indígenas y mestizos, tal como se había planteado en la hipótesis inicial, aunque ello no elimina semejanzas en su cultura política, ya que los dos grupos étnicos están fuertemente influidos por los procesos democráticos y de expansión del Estado.

Tabla No. 36
Índices de ciudadanía según cantones
Otavalo y Cotacachi (2009)
(sobre cien puntos)

Índices	Total	Otavalo	Cotacachi	Probabilidad significancia estadística
Democracia	75	73	78	0,0000
Ciudadanía y derechos	70	70	70	0,7120
Participación y organización	83	82	85	0,0000
Relación con el Estado	76	77	75	0,1300

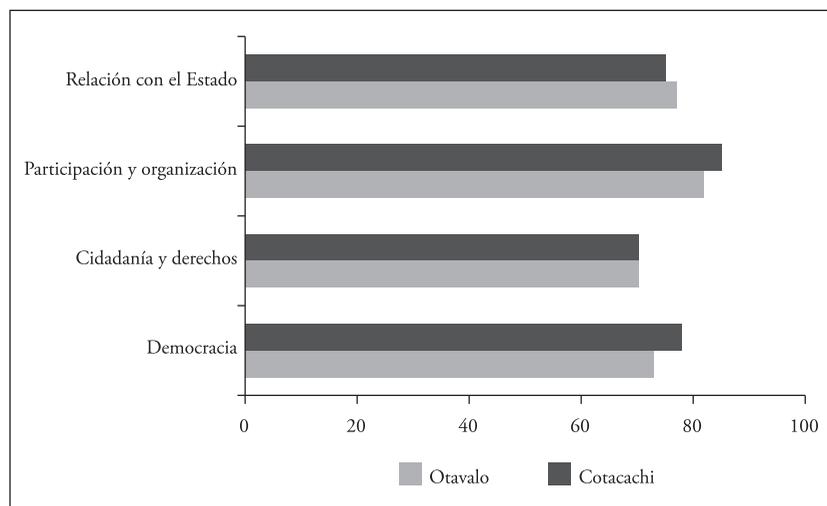
Nota: si $p < 0,05$ la diferencia es significativa, si $p \geq 0,05$ la diferencia no es significativa.

Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

(ver Análisis factorial de correspondencias en Notas metodológicas)

Elaboración: Fernando Carrasco

Gráfico N.º 29
Índices de ciudadanía
Otavalo y Cotacachi (2009)
(sobre cien puntos)



Fuente: Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

(ver Análisis factorial de correspondencias en Notas metodológicas)

Elaboración: Autor

Si se analiza la relación entre Otavalo y Cotacachi, hay relativamente pequeñas diferencias –probabilidad de significancia estadística– en los índices de ciudadanía y relación con el Estado, y estas son algo significativas respecto a democracia y participación, donde se nota una opinión más democrática y una cultura de mayor participación en Cotacachi, lo cual confirma los hallazgos de los diversos capítulos en relación al impacto de la democracia local diferenciada en la cultura política de la ciudadanía, especialmente en este cantón.

Conclusiones

Este capítulo confirma los aportes de los anteriores y presenta nuevos hallazgos. Si se examina los cuatro aspectos analizados, del referido a la identidad se desprende una clara diferencia entre indígenas y mestizos; los primeros se identifican preferentemente como indígenas, ya sea en su calidad de comuneros, pertenecientes a los pueblos Otavalo o Cayamby o como kichwas genéricos, y se sienten orgullosos de serlo; mientras tanto, los segundos se reconocen más como ecuatorianos y tienen una fuerte referencia en los símbolos nacionales. Por tanto, la identidad indígena y la mestiza son distintas y tienen diversas formas de relación con la comunidad nacional, con un predominio de una afinidad con el grupo étnico, en el primer caso, y con la comunidad política ecuatoriana, en el caso de los mestizos. Se trata de una realidad cultural variada y compleja, que fundamenta la existencia de diversas ciudadanía. Es sobre esta base que varias organizaciones e intelectuales indígenas plantean el discurso de la pluri-nacionalidad.

Por otro lado, las dos identidades están interconectadas y tienen elementos comunes, tales como la relación con la bandera, los valores democráticos o el énfasis en la igualdad. Es decir, no hay una identidad indígena contraria a la comunidad ecuatoriana: son indígenas y se sienten ecuatorianos, tienen una identidad plural que es fruto de los procesos culturales modernos, tales como la escuela y los medios de comunicación.

Se advierte, también, que indígenas y mestizos comparten culturas populares regionales que atraviesan a los grupos étnicos. En este sentido,

se confirma aquello que De Gregori plantea respecto a los indígenas pe-ruanos:

Es necesario ir más allá, evitando construir sujetos étnicos homogéneos, radicalmente diferentes y contrapuestos, cuya única actitud sería la resistencia frente al Estado [...] porque si se enfatiza únicamente la confrontación se pierden de vista otras múltiples interacciones entre poblaciones indígenas y no indígenas que, aun cuando asimétricas, han creado espacios comunes que son, al mismo tiempo, terreno de disputa por la hegemonía y de negociación de poder (De Gregori, 1999: 2).

En el caso de Ecuador, a diferencia del de Perú, la estrategia de los indígenas para ser reconocidos como actores de la vida política ha sido valorar sus rasgos de identidad étnica. En este sentido, los indígenas de los dos cantones se reconocen y valoran como tales, y se distinguen de otros sectores indígenas del mundo andino que a nivel individual o colectivo se ven forzados a abandonar su identidad étnica y varios de sus rasgos culturales, reinventando su identidad como cholos.

Pero esta reivindicación de los rasgos étnicos no implica que los indígenas ecuatorianos descarten los aprendizajes que han tenido en su experiencia urbana, en la migración, el trabajo o el mercado. Los indígenas no permanecen estáticos, su identidad se transforma, cambia, reinventan sus rasgos comuneros e integran una identidad kichwa genérica, pero también adoptan rasgos mestizos y occidentales; es decir, y tal como señala el autor antes mencionado, los indígenas no tienen una identidad esencial homogénea, sino que desarrollan una identidad híbrida y dinámica.

Y esto se revela en su constitución como sujetos políticos y en sus relaciones con la democracia: los indígenas se configuran como actores activos, deliberantes y participativos, con un fuerte ejercicio de derechos políticos y con opiniones democráticas, aunque tengan connotaciones específicas debido a su raíz clasista y regional.

Indudablemente, en esta cultura política se constata la incidencia de las prácticas y valores del sistema democrático representativo que predominó en Ecuador desde la vuelta al régimen constitucional. Durante más de dos décadas, los indígenas escucharon los discursos de los políticos, negociaron compromisos o cuotas con los partidos y asistieron a los comi-

cios electorales, y esto influyó en su cultura política; en un comienzo asumieron una actitud apática y desconfiada, pero luego se transformaron en sujetos activos y propositivos que utilizaron las oportunidades que daba el régimen: la formación de movimientos étnicos, la apertura de candidaturas indígenas y la elección de autoridades, para después captar las dignidades e impulsar procesos de democratización local. Como se ha señalado, lo paradójico de esta innovación es que se produjo en un ambiente de desideologización y desconfianza en los partidos, en un contexto de crisis del régimen democrático, que, por cierto, influyó, en mayor o menor medida, en toda la población.

Esta participación en el sistema político tuvo otro efecto importante: la afirmación de un proceso de individualización política de la población indígena. Se debilitaron sus prácticas comunales y las referencias colectivas²². Sin embargo, el resultado no es la constitución de una ciudadanía aislada e individual, como piensan los autores liberales, sino una combinación de elementos individuales y colectivos, donde se fusionan redes familiares y referencias comunales. Estos rasgos de su cultura política se entrelazan con el pragmatismo propio de grupos excluidos, con un comportamiento contestatario, con un fuerte sentido de organización y valoración de la protesta, y con un sentido igualitario y de afirmación de derechos, herencia de la cultura clasista, que incidió en la región andina desde los años setenta.

También se puede encontrar matices territoriales en esa cultura política. Los elementos democráticos son más notorios en Cotacachi que en Otavalo, debido al proceso participativo que tuvo lugar en el primer cantón, pero las diferencias son menores que las previstas en las hipótesis iniciales. Y es que los indígenas de los dos cantones comparten muchos rasgos de una cultura popular política regional que tiende a posturas de izquierda.

En resumen, existen diferencias entre la identidad indígena y la mestiza, pero también comparten muchos rasgos de la cultura política. Lo que se encuentra en el plano de la cultura política local no es una dicoto-

²² Esto se evidencia cuando se compara la encuesta realizada para este trabajo con los datos encontrados en los años ochenta (Chiriboga y Rivera, 1989).

mía indígena mestiza, sino un *continuum* que va desde la fuerte identidad indígena a la mestiza²³.

Mientras tanto, cuando se analiza la relación de los indígenas y el Estado, se advierte una consistencia que confirma los hallazgos anotados en los capítulos anteriores, cuando se examinó su inserción en el sistema político y su experiencia como usuarios de los servicios públicos. Los indígenas han logrado la titularidad de poder, que se ejerce a través de varias formas de democracia, pero también han obtenido reconocimiento como miembros de la comunidad política, en términos de votantes, movimientos políticos, candidatos y autoridades. Al ejercer los distintos derechos políticos, los indígenas se van modelando como ciudadanos en el marco del Estado. Esto ha sido posible, como se ha dicho, por un cambio en las relaciones de poder a nivel local que, a su vez, desencadena un proceso de modernización y democratización de los municipios, que los integran política y culturalmente.

Sin embargo, la aspiración a un acceso igualitario a la ciudadanía no se realiza: las brechas que se identificaron en el capítulo anterior se confirman con las respuestas a la encuesta que hablan de un mejoramiento desigual en los servicios y programas sociales entre indígenas y mestizos, entre grupos urbanos y rurales, y entre sectores medios y estratos pobres de la población. Esto significa que no existe una ciudadanía que viva en igualdad de condiciones, que tenga garantizados plenamente sus derechos, sino que persisten las desigualdades marcadas por factores de clase, etnia y territorio, un sector indígena que vive en condiciones de pobreza extrema, y realidades de exclusión. Nancy Fraser (2003) señala, precisamente, que las desigualdades sociales se refuerzan con la discriminación, para impedir la participación política. Y es esto lo que preocupa a Marshall cuando plantea la necesidad del Estado de bienestar para incidir en estas desigualdades cualitativas mediante políticas sociales y educativas.

A contrapelo de un enfoque neoliberal que busca reducir el Estado, en el imaginario de los indígenas resalta su amplia expectativa de presencia estatal, una demanda de “más Estado”, y que lo miran como un organis-

23 El término *continuum* fue utilizado por Galo Ramón en una entrevista (Entrevista a GR, 5-2008).

mo llamado a garantizar servicios y una vida digna –acercándose a una postura de corresponsabilidad que se acerca a un planteamiento socialdemócrata que valora los elementos redistributivos–; esta visión es, en buena medida, compartida con los mestizos. Sin embargo, entre los indígenas se advierte una relación más particularista y pragmática, con una fuerte expectativa de que el Estado resuelva los problemas que los aquejan, donde está presente un comportamiento paternalista, más en tono de reclamo o solicitud que de derecho.

Así, se constata que, partiendo desde posturas contestatarias que cuestionan al Estado, los indígenas van adoptando una posición de actores insertos en él, de sujetos sociales y políticos que demandan, gestionan y negocian con las autoridades, cuestión que se evidencia cuando el municipio –el Estado local– ocupa el centro de la vida local.

Esta tendencia se ha modificado ya que el Estado central ha propendido a retornar al centro de la sociedad en los últimos cuatro años, debido al avance del proyecto de fortalecimiento del Estado que comenzó con el triunfo de la ‘revolución ciudadana’, en 2007. Es significativo que la presencia estatal se haya producido tanto a nivel de los aparatos institucionales, que extienden su malla en la geografía, como con la expansión de la infraestructura material del Estado y la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, fenómenos que profundizan las relaciones entre aquella instancia de poder y los indígenas, hasta el punto que incluso las propias organizaciones de segundo grado se desestructuran con la presencia de las juntas parroquiales.

Por cierto, esta intensa relación con el Estado transforma a los propios indígenas, pues si bien ocupan el poder local y logran reconocimiento, las bases comunales se van distanciando de las autoridades electas, se generan conflictos con la gestión municipal, se debilita la actoría colectiva y no se logra una incidencia plena en las políticas locales, mientras la autoridad de las comunas se va debilitando en los territorios étnicos.

Se señala que los indígenas lograron una articulación organizativa y cultural desde las comunas y las redes artesanales y comerciantes, con un liderazgo de los intelectuales, lo que les permitió reconstituir su cohesión étnica y desarrollar una ofensiva política, pero todo esto los llevó a entrelazarse con el municipio y el Estado. Se habla de un proceso de inserción

contradictoria que tiene varias dimensiones en lo material, político y simbólico; por una parte, debido a la consolidación de la infraestructura material; por otra parte, por el carácter de la estrategia política impulsada por los indígenas en su disputa por el poder local; y en tercer lugar, por el proceso de interpelación y negociación cultural de la propuesta étnico-indígena. Todo ello tiene repercusiones en la forma o modalidad de ciudadanía que adoptan los indígenas.

El crecimiento de la infraestructura material del Estado se produce en el marco de un amplio proceso de urbanización, migración, acceso al mercado y ampliación de la oferta de servicios básicos y educación, que responde a las demandas de mejoramiento de los niveles de vida, todo lo cual lleva a una ampliación de la presencia del aparato institucional responsable de estas funciones. Este es el caso de las juntas parroquiales, que compartimentan los territorios indígenas y se superponen a las organizaciones indígenas, pero sobre todo de los municipios, que se convierten en los nodos locales del Estado en los territorios, proveedores de obra pública. El desarrollo de los sistemas de información y distribución de recursos, a través de los programas de lucha contra la pobreza y de la ampliación de la inversión pública en educación y salud debido al aumento de la renta petrolera y al giro de las políticas sociales con el gobierno de Correa, permite una amplia y creciente relación del Estado con los indígenas, que constituyen la población más pobre del país.

Desde el punto de vista político, los indígenas impulsan una estrategia dual (Zamosc, 1993; 2005). Por un lado, actúan por fuera de los canales institucionales, con paros y levantamientos; pero también se insertan en estos canales mediante la formación de movimientos étnicos, la participación en las elecciones, la captación de los gobiernos locales, y el control de los recursos de los programas de desarrollo y de varias instancias interculturales como la educación bilingüe, la salud indígena y los proyectos de desarrollo.

En los dos cantones estudiados, esta estrategia se realiza sin plantearse la consolidación de las formas de autoridad indígena mediante propuestas autonómicas o de autogobierno, subordinándose al Estado y los municipios. De hecho, luego de dos décadas de la reforma agraria, el vacío que dejó la desaparición de la hacienda como eje vertebrador del poder local fue

cubierto por los municipios, de cuño urbano y mestizo, que, paradójicamente, fueron modernizados y democratizados por alcaldes indígenas, que los convirtieron en instancias promotoras de “desarrollo” con “interculturalidad”, volviéndose, así, ejes del poder y la sociedad local, en el marco de los procesos de descentralización. Esto fue posible en un escenario donde el Estado central cambiaba de funciones, se reducía y se fragmentaba en términos de su presencia territorial; contexto que cambió con la ‘revolución ciudadana’ y las definiciones que asumió la nueva Constitución de 2008 –aprobada por la Asamblea de la ciudad de Montecristi–, que fortalecen el Estado, su soberanía y su rol protagónico en el desarrollo.

Los intelectuales de Otavalo y Cotacachi son uno de los núcleos más importantes en la formulación de un discurso identitario, político y cultural que cuestiona el sistema autoritario y racista y las actitudes y valores paternalistas de los mestizos, con lo que se resignifica el sentido de lo indígena, se afirma su autoestima y se reclama el respeto a su cultura y su capacidad de autogestión. Pero, también, este discurso atrae a grupos mestizos que provienen de las capas medias y populares de la zona, en la medida en que asume contenidos de soberanía, democracia y desarrollo endógeno que les permiten ganar la hegemonía regional. Además, a indígenas y mestizos populares les une el afán de una mayor presencia del Estado y los gobiernos locales, pues aspiran a una institucionalidad pública que intervenga activamente en la solución de sus problemas, con políticas redistributivas y servicios básicos que aseguren condiciones de vida igualitarias. Esta visión, por cierto, dista de las propuestas de inspiración neoliberal que gobernaron el país en las últimas décadas.

Por otro lado, este discurso étnico, de participación y desarrollo no tiene capacidad de incidir en los componentes estructurales del mundo rural, en temas de propiedad de la tierra, concesiones de agua y, en general, modelos productivos que afectan al campo. Estos elementos tienen que ver con las políticas macroeconómicas, que se resuelven nacionalmente y que no logran ser modificadas por los indígenas. En este sentido, la intervención de los alcaldes alternativos en los dos cantones tienen límites, en particular su localismo, de manera que sus propuestas de desarrollo endógeno y participación se realizan aisladas de lo que pasa nacionalmente, donde las reglas de juego del neoliberalismo son las que se imponen.

A partir del examen de las respuestas sobre ciudadanía y derechos, se nota que si bien los indígenas relacionan la ciudadanía con el voto y otros aspectos de carácter cívico, como el cuidado del ambiente o la solidaridad, la comprensión y la apropiación de la ciudadanía es difusa si tomamos en cuenta su referencia al uso de la cédula en términos instrumentales. En cambio, la visión de “derechos para todos” está muy enraizada, con una clara visión universalista e igualitaria.

Es decir, podríamos afirmar que la apropiación de la noción y la conciencia política de la ciudadanía, como elementos que forman parte de la identidad del sujeto indígena, es parcial e incompleta, muy referida a las redes familiares y comunales, y con una clara connotación localista. En cambio, la visión de los derechos es precisa y consistente, y está vinculada a una cultura de participación, organización y lucha.

Otro aspecto que se desprende del análisis de la opinión indígena tiene que ver con su autoestima y con la clara conciencia del respeto que se merecen como personas perteneciente a un grupo étnico diferente al dominante; además se constató el mejoramiento del trato y la visión de los mestizos respecto a los indígenas.

Todo ello da lugar a la configuración de una ciudadanía plural, que integra universalismo y diferencia, filiación étnica y ecuatorianidad, identidad étnica y cultura política democrática, un fuerte entrelazamiento con el Estado y un reconocimiento a su identidad y diferencias culturales, una clara conciencia de derechos y rasgos clasistas y locales, donde se superponen lo individual y lo colectivo.

Esta modalidad de ciudadanía se enmarca en una sociedad profundamente desigual, donde el acceso a los servicios públicos ha mejorado y se da un reconocimiento parcial de los derechos sociales, pero esta se ve afectada por la existencia de las brechas étnicas, sociales y territoriales. Las condiciones que no han mejorado son las referidas a tierra, territorio, empleo e ingresos, lo que evidencia, también, los problemas estructurales que aquejan a la población indígena.

El hecho de que la vida de los indígenas esté ampliamente entrelazada con el municipio y el Estado cuestiona seriamente la viabilidad de una propuesta comunal y étnica que confronte a este último. A pesar del discurso de la plurinacionalidad, se advierte en los indígenas una exigencia

de “más Estado”, lo que refleja que hicieron suyas las promesas del discurso estatal y la demanda de derechos e igualdad, que son la base de la ciudadanía.

Por cierto, esta intensa relación con el Estado transforma a los propios indígenas, que ocupan una posición subalterna: los individualiza, clienteliza y fraccionaliza, y se debilitan sus niveles de autonomía y autoridad en sus territorios, ante el creciente peso de las estructuras estatales.

Se podrían intentar tres explicaciones de estos fenómenos, que tienen que ver con las dimensiones material, política y simbólica del Estado. Por una parte, la consolidación de su infraestructura material; por otra parte, el carácter de la estrategia política impulsada por los indígenas en su disputa por el poder local; y en tercer lugar, el auge y declive de la propuesta étnico-nacionalista indígena, que se debilita como alternativa al neoliberalismo y es rebasada por el proyecto nacionalista de las capas medias, que captan la presidencia y el gobierno, con Rafael Correa y Alianza País (AP).

Paradójicamente, el discurso indígena, que integra elementos étnicos nacionalistas y subalternos, ha perdido impulso con la “marea verde” de la ‘revolución ciudadana’, con el surgimiento del movimiento Alianza País, de base social urbana y de capas medias, que formula un discurso nacionalista sustentado en el fortalecimiento del Estado. Buena parte de la población de los dos cantones, tanto indígena como mestiza, respalda la propuesta de AP y del presidente Rafael Correa, quien obtuvo más del 70% de los votos en las últimas elecciones en Imbabura. Este respaldo no solo se da a la figura de Correa sino a su propuesta de un Estado proactivo, con la ampliación de los programas sociales.

Conclusiones

Esta investigación indaga sobre la estrategia, el ejercicio y la forma de la ciudadanía y la geometría de derechos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi. Para ello se examinan las prácticas y percepciones del movimiento que surge de las comunidades, así como el modo de ver, adoptar o modificar los contenidos de la ciudadanía.

Se considera ciudadanos y ciudadanas a los sujetos políticos que participan en la toma de decisiones, como titulares de poder, con un estatuto de pertenencia a una comunidad política nacional y que disfruta de derechos reconocidos por el Estado. Se asume la existencia de contextos históricos que llevan a diversas modalidades de ciudadanía con una geometría variable de derechos, en medio de conflictos sociales, nacionales, étnicos o de género. En este marco, los movimientos sociales juegan un rol clave en la creación de derechos, a partir de sus formas de organización y discursos culturales y políticos, con los que interpelan al Estado y las elites gobernantes.

Este concepto se enlaza en espiral con el de ciudadanía étnica, en cuanto comprende a sujetos con identidades diferentes a la de la cultura nacional dominante, que deben ser aceptados por la comunidad política, el Estado y el sistema político. Esta perspectiva implica el reconocimiento, como derechos, de las prácticas culturales, normativas e institucionales de los grupos étnicos subordinados, donde los sujetos asumen formas colectivas. Se trata de prácticas y derechos de diverso tipo –culturales, políticos o de autogobierno–, de carácter específico y que se ensamblan con los

derechos generales en un sistema de derechos. En este sistema tienen un lugar importante los derechos sociales y políticos, pues la ciudadanía étnica implica reconocimiento cultural, equidad social y autonomía política. A su vez, esta ciudadanía implica la ampliación de los espacios públicos, la reforma de los sistemas políticos y la transformación de los Estados, que deben asumir la dinámica multicultural, multiétnica y plurinacional, respetando las formas de autoridad, normas e instituciones propias de los indígenas.

Cuando se analizó la literatura sobre Ecuador se advirtió la existencia de regímenes de ciudadanía complejos que superponen formas de exclusión, paternalismo y políticas que buscan la homogeneización cultural y la individualización de los ciudadanos; sin embargo, ante la persistencia de los pueblos indígenas, dichas políticas pueden asumir formas colectivas. En particular, el indigenismo, con la Ley de Comunas, y el multiculturalismo neoliberal tienden a reconocer identidades colectivas; en el caso del último se privilegia los derechos culturales, al tiempo que se reducen los derechos sociales y se limitan los políticos.

La reactivación étnica y la movilización indígena de las últimas dos décadas han dado lugar a la configuración de una identidad kichwa genérica, que no disuelve sino que recrea las identidades locales y comuneras; y sobre esta base se conforma un sujeto político, agente proactivo de sus derechos. Este sujeto no asume una identidad ensimismada, separada, sino una identidad étnica relacional con las demás, con un carácter híbrido, pues integra elementos clasistas, urbanos y occidentales, al intervenir en espacios de encuentro con las identidades mestizas.

A partir de este enfoque de ciudadanía, que incorpora elementos de identidad y de actoría política, se plantea la interrogante que da el nombre a este estudio: ¿los indígenas son comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? Esta pregunta fue planteada en un taller sobre autogobierno por Humberto Cholango, líder de ECUARUNARI y la CONAIE, quien explicitó una inquietud política de los pueblos indígenas que se encuentra entre su sentido de pertenencia étnica sustentada en la comuna y su sentido de pertenencia a la comunidad nacional ecuatoriana.

Antes de entrar a responder la pregunta es necesario reformularla cambiando la conjunción disyuntiva *o* por la copulativa *y*, dado que ser comu-

neros kichwas no implica negar la ciudadanía ecuatoriana, ni ser ecuatoriano, como se verá más adelante, niega la existencia de grupos étnicos colectivos.

Esta investigación confirma que en las últimas décadas, en Otavalo y Cotacachi, los indígenas han constituido sujetos políticos, cuya movilización partió de las comunas, pero también de las nuevas experiencias del mercado, y que han asumido orgullosamente su identidad como indígenas kichwas. Esta identidad tiene una raigambre local sustentada en el espíritu laborioso, luchador y creativo de la región, pero, al mismo tiempo, comparte elementos comunes con los mestizos, tales como la bandera ecuatoriana, el lenguaje de derechos, su cultura democrática y pragmática, y su expectativa de un Estado activo, asumiendo rasgos que la vinculan contradictoriamente con la nación ecuatoriana.

Es decir, como se señaló en el Capítulo VII, no existe una identidad indígena contraria a la comunidad política, son indígenas y se sienten ecuatorianos, tienen una identidad plural que es fruto de procesos históricos locales y de una cultura moderna, que conjuga rasgos de una identidad kichwa con elementos culturales cholos del mundo mestizo hegemónico, integrando elementos colectivos e individuales. Hay que señalar que esta hibridez étnica moderna parte de la experiencia indígena en la producción y el mercado, y se profundiza en el ejercicio de los derechos políticos, en la ejecución de propuestas de desarrollo y en la gestión de gobierno, donde los indígenas se han mostrado más modernos que los propios mestizos.

Hay diferencias en el acceso a los derechos entre la población indígena: por una parte hay un sector de indígenas acomodados que disfrutan de los derechos civiles y políticos, que forman parte de empresas de diverso tipo, o que están insertos en el Estado o las agencias de desarrollo y participan en las elites políticas locales, aunque ocupan un lugar subordinado en la sociedad, debido a la presencia de elites nacionales que controlan el poder. Y por otra parte, debido a la persistencia de brechas étnicas, de clase y territoriales, y al acceso diferencial a los servicios sociales, hay un amplio sector indígena que no logra un ejercicio pleno de los derechos sociales, lo cual limita su integración efectiva a la comunidad política, tal como en el caso de un sector de los comuneros y jornaleros indígenas, que están al borde de la exclusión.

En este fenómeno de subordinación, también inciden las asimetrías territoriales y económicas, que se manifiestan en una creciente disputa de los indígenas por los recursos naturales, mientras los indígenas jornaleros se inscriben en relaciones de explotación capitalista, tanto en la producción agrícola y el mercado, como al vender su fuerza de trabajo en los sectores de construcción y florícola.

En resumen, para configurar la respuesta a la pregunta general, los indígenas se conforman como sujetos políticos, interlocutores del Estado y los municipios, asumiendo formas de ciudadanía étnica y combinando formas individuales y colectivas de actuación, sentidos de pertenencia étnica y rasgos de identidad nacional ecuatoriana.

Esto supone una toma de distancia con la versión liberal que “gradúa” la ciudadana según la persona en tanto responda a los moldes y patrones individuales y liberales de comportamiento político. La experiencia de Otavalo y Cotacachi cuestiona la existencia de una ciudadanía homogénea, individual y universal, y manifiesta la presencia de múltiples formas de ciudadanía, tanto en términos de pertenencia identitaria, como en sus variados procesos de individualización, el disfrute de distintos tipos de derechos y la textura de su intervención como sujetos políticos.

Las comunas

En el marco de la respuesta a la pregunta principal, es importante precisar el papel que cumple la comunidad como organismo territorial, incubadora de la movilización política y factor cultural que marca la forma colectiva de la ciudadanía. En el Capítulo III se confirma parcialmente esta hipótesis: las comunidades cuentan con una base territorial, cultural y organizativa desde la cual resuelven sus problemas internos y asumen relaciones con el exterior; sin embargo, la investigación revela que, debido al proceso vivido en las últimas décadas, las comunidades se transforman, tanto por los cambios socioeconómicos que las afectan internamente como por los cambios en el entorno político y territorial.

El escenario del sur de Imbabura es particular: tiene una fuerte población étnica y una numerosa trama de comunas, con un control del terri-

torio que se consolidó luego de la reforma agraria mediante un régimen de propiedad privada. Es decir, los indígenas están insertos en una región de mediano desarrollo económico, conectada a través de la producción agrícola y manufacturera, la migración de la mano de obra, la intervención en el mercado y el turismo, con ejes dinámicos de la Sierra norte. Se trata de una región que se moderniza desde los años setenta, cuando se ampliaron las carreteras, se instalaron servicios públicos y fue penetrada por la malla institucional del Estado. Así, las comunas se mantienen y recrean en medio de un territorio pluriétnico, donde los indígenas rurales y urbanos han sido agentes de estos cambios.

Con base en una estructura organizativa sustentada en asambleas y en una amplia participación social, las comunas ejercen un conjunto de prácticas de autoridad en los ámbitos de los derechos colectivos: justicia, mediación de conflictos, movilización de mano de obra y ordenamiento territorial. Además, han jugado un rol en la reproducción social de las familias, asegurándoles acceso a la salud, la educación y los servicios básicos, y defendiéndolas ante las restricciones de vida que han impuesto el entorno y las políticas estatales, especialmente en el período neoliberal.

La afirmación de su identidad tiene como base las prácticas culturales a través del uso del idioma, las celebraciones y las mingas, todo lo cual se expresa en una alta cohesión étnica. La identidad de los indígenas se retroalimenta de la vida comunera y está atravesada por las prácticas familiares o individuales, así como por las nuevas experiencias en el mercado, el trabajo, el consumo, las urbes y la migración.

La base material, los procesos de reproducción económica y social y las prácticas de organización y participación han permitido que las comunas sean la instancia de resistencia de los grupos indígenas subalternos ante la opresión étnica, al mismo tiempo que la forma institucional privilegiada de mediación con los agentes externos y el Estado. A través de las comunas, los indígenas impulsaron diversas estrategias de negociación y lucha por sus demandas, en particular por el acceso a mejores condiciones de vida, la tierra, los servicios y el respeto, logrando consolidar, desde los años setenta, una red de uniones de segundo grado y federaciones, tanto en Otavalo como en Cotacachi.

La resistencia étnica comenzó desde estos territorios, a través de actos cotidianos de lucha contra la discriminación y el maltrato, para luego tomar la iniciativa en movilizaciones regionales y levantamientos masivos, que permitieron a los indígenas ganar presencia como actores políticos locales. Todo ello se reforzó con una cultura política comunitaria y clasista que valora la participación y la protesta como formas de acción colectiva, en el marco de relaciones de poder desiguales con las elites locales y nacionales.

Sin embargo, las comunidades se transformaron, como se dijo anteriormente, tanto por la restricción en el acceso a la tierra y otros recursos, como por la inserción de los indígenas en el mercado. Los indígenas producen para el autoconsumo, pero en su mayoría dependen del trabajo extracomunal para su sostenimiento, en la medida que trabajan como artesanos, comerciantes, trabajadores informales o proveen de mano de obra barata a las empresas capitalistas. Además, las comunas viven una etapa de cambio como resultado de la urbanización –lo que ha modificado la configuración espacial de la región– y por la migración a los centros urbanos locales y regionales. Este proceso no es lineal: los comuneros viajan temporalmente a sus lugares de trabajo y vuelven a las comunas periódicamente, pues en sus pequeñas propiedades se afirman las estrategias de reproducción familiar, ya que la comuna es el lugar donde resuelven los problemas de la vida cotidiana.

La transformación se debe, también, a un proceso de descentramiento interno y externo, que se expresa en la presencia de organizaciones sociales en su interior y de múltiples instituciones en su entorno. En el primer ámbito, se asiste al surgimiento de varias organizaciones sociales que responden a una diversidad de intereses y a la formación de barrios y de juntas de agua que tienen un papel creciente en la movilización de los indígenas. Además, la migración, la participación en el control del mercado y la experiencia en la ciudad redundan en la formación de empresas, cooperativas, agencias de turismo, hoteles y una variedad de espacios públicos donde los indígenas se interrelacionan con el mundo mestizo.

En el ámbito externo, es notorio el papel que asumen los municipios urbanos, que, paradójicamente, se modernizan y democratizan con la conducción de los alcaldes indígenas, ganando influencia en las comuni-

dades rurales. También las juntas parroquiales empiezan a ocupar un lugar importante y se perfilan como instancias que sustituyen a las uniones de segundo grado. Este pluralismo organizativo e institucional que gira en torno a los municipios modifica el viejo triángulo gamonal que fuera la base del poder local, y llena el vacío dejado por la hacienda y el Estado a dos décadas del levantamiento indígena de 1990.

Todo ello muestra que si bien las comunas fueron la base de los cambios sociales y políticos, al actuar en una región moderna y pluriétnica, no fueron el único pivote de la vida social y política. A pesar de que cumplieron un rol de incubadoras de la movilización, no tuvieron capacidad de institucionalizarse como instancias de poder local. Es decir, aunque los indígenas comuneros, resultado de las dinámicas demográficas, organizativas y étnicas, tomaron la iniciativa de captar los gobiernos locales, fueron los municipios “alternativos” los que demostraron ser la institución más solvente para responder a las nuevas dinámicas territoriales, atender a las demandas rurales y urbanas, y ejecutar programas de desarrollo de mayor proyección e impacto.

En resumen, las organizaciones indígenas jugaron un rol importante en los cambios en el poder local pero, a la final, se articularon a las nuevas redes institucionales que giraban en torno al municipio. De allí que la presencia comunera e indígena permitió democratizar el poder urbano y mestizo, pero no logró modificar la estructura de poder institucional al punto en que se reconocieran sus derechos de representación particular o un nuevo diseño institucional que integraran las comunas como formas de gobierno local.

Esto también tiene que ver con que, en el proceso de reconstitución étnica, en las plataformas de las organizaciones y en el discurso político de los líderes, el tema de la autonomía étnica o autogobierno territorial tuvo un bajo perfil; como dijo el alcalde de Otavalo Mario Conejo: “Para qué queremos autonomía, si aquí somos la mayoría” (Diario de campo, 2008-2009).

Así, la comuna es una instancia que se adapta y transforma. No es más la comuna campesina que se organiza para manejar recursos en forma colectiva, como plantearon los agraristas de los ochenta, pues su base social, sus funciones y su entorno se modificaron; y tampoco es la comu-

na idílica a la que se refieren varios antropólogos y líderes indígenas, aludiendo a formas ideales de convivencia y democracia. Aunque sí cumple un papel en los territorios indígenas, cambió sus funciones, antes centradas en la economía y el trabajo colectivo, enfatizando su rol en la justicia, la protección de las familias y las celebraciones colectivas, lo que influye en la cohesión étnica y en la afirmación de lealtades grupales. Como mediador con los agentes externos y base de la movilización indígena, marcó con un carácter colectivo a la ciudadanía de los indígenas, aunque en el camino se haya debilitado ante nuevos procesos de individualización en el mercado, la migración y la vida política.

Vale recalcar que el proceso de emergencia étnica retomó el ideal de “ciudadanía” comunera basado en esas lealtades, lo reivindicó como base de su acción política y lo contrapuso a la sociedad de rasgos coloniales y racistas que dominó a los indígenas. Estos se opusieron a los valores paternalistas y a las prácticas clientelares de las elites mestizas con una propuesta de ciudadanía solidaria e intercultural, incluyente y participativa, que atrajo incluso a los mestizos de la ciudad, y a los grupos medios y populares “progresistas”.

La estrategia

Luego de analizar las comunas, se examinó la estrategia que emplean los indígenas. En la propuesta inicial del estudio se planteó que las comunidades de Cotacachi y Otavalo, con el concurso de los intelectuales indígenas, impulsaron una estrategia que combinó acciones por fuera y dentro de la institucionalidad, que les permitieron ejercer sus derechos, renovando la democracia local.

En el Capítulo IV se constató que las raíces del movimiento indígena están en el conflicto étnico que emergió a mediados del siglo XX, cuando se pusieron en cuestión las relaciones de servidumbre, el régimen de propiedad de la tierra y el sistema de poder local vinculado a la hacienda. La salida de las elites terratenientes provocó un largo período de descomposición del dominio gamonal, dejando su herencia racista en manos de las elites intermediarias mestizas. Este contexto se modificó

con el régimen democrático, que concedió el voto e implantó las políticas neoliberales que quebrantaron el pacto que sustentaba los derechos sociales.

En general, la hipótesis planteada se confirma en el estudio. La estrategia del movimiento indígena local da la pauta de la consecución de derechos y ciudadanía: la lucha contra la servidumbre fue clave para experimentar la libertad de trabajo, movilidad y asociación, y apropiarse de la noción de dignidad personal y de respeto; la lucha por la tierra les permitió avanzar en el ejercicio de los derechos laborales, civiles y de propiedad, experiencia que también se dio en la ciudad, al tiempo que se alimentaba una ideología igualitarista, solidaria, de centralización organizativa, propia de las corrientes clasistas, que asumieron los reclamos como derechos. La lucha simbólica les permitió ganar respeto a su identidad y prácticas culturales. La intervención política posibilitó un cambio en la relación de fuerzas y la obtención de la hegemonía local, con lo que ganaron su derecho a ser gobierno.

La estrategia implementada utilizó recursos variados, como el asedio al poder mestizo, el activismo cultural, la conformación de redes comerciantes y la ocupación del territorio urbano. Y asumió formas duales, a través de acciones colectivas extrainstitucionales, así como influyendo en la institucionalidad. Se trata de una estrategia múltiple, diversa, con varios terrenos de disputa, que tiene fases de avance y de retroceso. Una estrategia que confronta pero al mismo tiempo negocia con los adversarios, aprovechando las oportunidades políticas.

Hay que señalar que los indígenas aprovecharon el período desarrollista para establecer relaciones con el Estado y sus programas de desarrollo rural, mientras se distanciaron del municipio y de los personajes mestizos. Luego dieron un giro estratégico para focalizar su atención en la disputa con la elite mestiza tradicional, con la que llevaban una contienda de varios siglos, con una propuesta de democratización de los gobiernos locales, en el marco de la descentralización impulsada por el gobierno central en el período neoliberal. Este giro les permitió captar el poder local y generar una propuesta inclusiva de participación, desarrollo y convivencia intercultural, mientras, a nivel nacional, el sistema político caía en una honda crisis.

Por otra parte, la acción colectiva permitió a los indígenas imponer su presencia y autoridad en las carreteras, plazas, medios de comunicación y otros espacios públicos, con lo que adquirieron, en los hechos, su condición de ciudadanos, de sujetos capaces de actuar ante la sociedad e influir en la arena política posicionándose ante los temas nacionales, regionales y locales. Esta ciudadanía fáctica, sustentada en la organización comunitaria y el mercado, se refuerza con las múltiples iniciativas que desenvuelven en el campo del desarrollo y la gestión de los servicios, bajo el signo de la autogestión, lo que les permite interpelar las relaciones asistencialistas con las instituciones mestizas.

Hay que subrayar, como se dijo anteriormente, que esta estrategia abrió nuevos espacios públicos y entramados institucionales. A nivel social: comunas, organizaciones de base, uniones y federaciones indígenas; a nivel económico: cooperativas de ahorro y crédito, empresas de transporte, turismo, producción agropecuaria y artesanía; a nivel de servicios y desarrollo: los Jambí Huasi y las ONG indígenas; en la comunicación: revistas, páginas web y radios comunitarias; en el campo artístico y cultural: la revalorización de las fiestas del *Inti Raymi*, el *Pawcar Raymi*, la Semana Santa, así como innumerables grupos musicales y de danza; y en el campo político: los diversos movimientos y nuevas instituciones democráticas como la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi.

El proceso de Otavalo tiene su particularidad por la existencia de redes artesanales y comerciales que les proyectaron al control de la ciudad y les permitieron acumular cierto poder económico, antes de conseguir poder político. Se formó un estrato de indígenas insertos en relaciones de mercado, que participaban en el control de empresas manufactureras, turísticas y comerciales urbanas. De esta manera, el discurso étnico articula estas prácticas y relaciones, confrontando las relaciones paternalistas y planteando el respeto y la igualdad, lo que ya habían conseguido en el mercado con base en sus iniciativas económicas.

Por tanto, la identidad política no es resultado de una vía impuesta desde arriba; por el contrario, fue modelada desde abajo, en los espacios comuneros, en las redes artísticas, en los espacios públicos, en los centros intelectuales y en el entramado económico artesanal y empresarial. Los derechos fueron vividos y experimentados primero, para luego ser formal-

mente reconocidos por el Estado o el poder local. Así, la influencia indígena ya había logrado avanzar en la sociedad civil antes de confirmar su influencia a nivel político.

Para conseguir esto último contaron con el aporte de intelectuales indígenas que desde el activismo cultural y la reflexión teórica y política formularon un discurso que identifica los hechos en los que se manifiesta el racismo y la injusticia, dando un curso a la acción; además, este discurso resignifica los símbolos de la dominación étnica y les dota de un nuevo contenido, incorporando los valores comuneros y familiares, la laboriosidad de los trabajadores, la estética y creatividad de los artesanos y artistas, y la narrativa histórica del origen precolombino. Por cierto, este discurso no es químicamente puro, pues sus referencias a la comuna y a los pueblos indígenas de Otavalo y Cotacachi se combinan con una identidad kichwa de dimensiones regionales e incluso andinas, y rasgos culturales adoptados por los que migraron a la ciudad y participan en las redes transnacionales de comercio.

Se advierte, así, una dimensión estratégica del discurso indígena: cohesiona grupos indígenas distintos por su ocupación, estrato social, historia familiar o ubicación urbana o rural; enfatiza marcadores identitarios que los diferencian de los mestizos y les sirven para interpelar el discurso dominante; e integra elementos que les sirven para negociar con aliados y legitimar su acceso al poder local, hasta conseguir la hegemonía.

Con esta estrategia, los indígenas no se asimilan, aunque sí se adaptan y modernizan. Es decir, mantienen su identidad indígena como capital que les permite transformar las relaciones de poder, sustentados en su propia cultura, idioma, vestido, arte, organización y celebraciones, aunque en su recorrido por el deporte, el arte, la educación, la empresa, la migración, el desarrollo y la política integran formas culturales urbanas, mestizas y occidentales. Tuvieron éxito en su “empresa” porque siguieron siendo indios, es decir, reivindicaron su identidad como indígenas para acceder a la modernidad, en condiciones en las que el poder blanco-mestizo dominante no tuvo capacidad de obligarlos a abandonar su cultura.

Como se ha señalado anteriormente, el proceso de afirmación étnica subsume formas culturales e institucionales que resultan de la movilización clasista y campesina de los sesenta y setenta: actitud contestataria,

unificación organizativa, valoración de los derechos y experiencia huelguística. Sin embargo, los indígenas no se quedaron en ello, ni se limitaron a reivindicarse como campesinos, sino que avanzaron configurando una identidad étnica fusionada con un proyecto político hacia la sociedad. Ello fue posible porque en Ecuador, como ya se ha dicho, el clasismo y los discursos de la izquierda marxista entraron en crisis a comienzos de los ochenta, al igual que la retórica nacionalista de las elites blanco-mestizas (Grey y Zamosc, 2005: 14-15).

Aunque la estrategia y el discurso lograron cohesionar el movimiento indígena en la región, no eliminaron las diferencias en su interior. Cuando el conflicto contra la opresión racista se acentuó, se mantuvo un bloque unificado de comuneros e intelectuales, urbanos y rurales, jornaleros, artesanos, campesinos y empresarios; pero tal como se vio en el Capítulo IV, las tensiones intraétnicas emergieron explicitando viejas historias y pugnas entre *yanaperos* y *huasipungueros* por el control de la hacienda de Quinchuquí, o con las discrepancias por la conducción de la FICI a inicios de los ochenta, o cuando se disputaron las candidaturas entre intelectuales y líderes sociales en las elecciones de 2000, o cuando las organizaciones comuneras enfrentaron a sus respectivos alcaldes durante sus varias administraciones, y, finalmente, con la contienda electoral entre Alianza País, Poder Ciudadano y Pachakutik, en las últimas elecciones de 2009.

Por cierto, estas tensiones intraétnicas no permiten a los indígenas consolidar su hegemonía cuando ocupan posiciones de poder. Al momento de gobernar, cuando tienen que definir políticas públicas, surgen las desavenencias: el bloque social y étnico se divide y cada fracción busca su camino para defender sus intereses. Se trata, por tanto, de una hegemonía débil, que no les deja impulsar todos los cambios que se requieren para garantizar sus derechos colectivos, al menos en el espacio regional.

Por otra parte, este proceso, que ha durado no menos de dos décadas, produce cambios en las identidades étnicas: se debilitan las identidades comuneras y se refuerzan los referentes étnicos y nacionales. La propia movilización de las organizaciones indígenas, al igual que la relación con el sistema político y el Estado, abren horizontes nacionales. Y la ampliación de los espacios públicos lleva a una diversificación de formas y de

canales de participación que configura relaciones más individuales y menos comunales.

Pero, en general, la estrategia, heterogénea y diversa como es, al combinar reactivación cultural y disputa simbólica, movilización social y política, tiene resultados en términos del reconocimiento a la identidad indígena y a sus derechos. Es un proceso que viene desde abajo, protagonizado por actores subalternos que cambian las relaciones de poder existentes y formulan un discurso donde coinciden las demandas étnicas y de derechos, una propuesta de desarrollo y democracia, y la reivindicación de seres humanos con dignidad, nombrados en el lenguaje kichwa como *runas*.

Estas conclusiones revelan que el enfoque planteado en el presente estudio a partir de los aportes de Turner (1992), Tarrow (1997), Giddens (1982) y López (1997) es pertinente. En este sentido, la ciudadanía no solo es una estrategia de las elites dominantes ni una política de ciudadanía que baja unidireccionalmente desde arriba, sino que es el resultado de estrategias de grupos subordinados que aspiran a mayores niveles de igualdad y participación y que aprovechan las oportunidades del sistema institucional.

Participación

Otra de las hipótesis que se planteó en este estudio fue la de una estrategia política y electoral que complementa la movilización social y permite un amplio ejercicio de los derechos políticos, con un acceso significativo de los indígenas a las instancias democráticas, ya sea como electores, candidatos o autoridades, y con un modo indígena de participar políticamente. En el Capítulo V, dicha hipótesis se confirmó parcialmente, pues los indígenas ejercitan un alto nivel de sufragio, seleccionan candidatos, hacen campañas, forman movimientos políticos y eligen candidatos indígenas para cerca de la mitad de las dignidades locales, pero que no consolidan un modo indígena de hacer política ni un sistema de autogobierno.

En los comicios presidenciales y locales de 2009 se notó la presencia de elementos étnicos en la política, pero estos no son predominantes y

están subordinados al modo occidental característico de la democracia representativa: la selección de candidatos mediante asambleas se engarza con las formas de selección del sistema político como primarias; se mantienen agrupaciones como Pachakutik, pero varias organizaciones indígenas negocian cuotas de representación en partidos mestizos. El “modo indígena” de intervenir en la campaña, con asambleas, marchas y uso de símbolos, se combina con la publicidad, la campaña puerta a puerta y las caravanas de automóviles que utilizan los partidos. En cuanto a contenidos, no aparecen como ejes centrales de la agenda temas ligados a las necesidades de los indígenas o propuestas de desarrollo local, pues predomina –al menos en las elecciones de 2009– la imagen del candidato a presidente Rafael Correa, en torno a la cual se define el electorado.

Hay un repliegue del sufragio colectivo y familiar mientras crece la votación individual, si se compara los datos obtenidos en 2009 con la encuesta anterior, de los años ochenta (Chiriboga y Rivera, 2989). En cuanto a resultados, se nota una dispersión del voto de las parroquias indígenas en torno a tres opciones, cada una con una fracción significativa del electorado, pero con una tendencia a mantener el respaldo a candidatos kichwas. Todo ello en el marco de la formación de una nueva mayoría política provincial, que se identificó con Alianza País y el liderazgo de Correa, que dejó en segundo plano a los movimientos políticos étnicos que dominaron el escenario local desde mediados de los años noventa.

Esto revela que los factores étnicos funcionan hasta cierto punto, pues hay otros factores ideológicos y pragmáticos que guían al votante. En las elecciones de 2009, los indígenas apoyaron al movimiento AP, que, habiendo sido gobierno desde 2007, ha implementado programas sociales que atienden varios problemas concretos, al tiempo que siguen respaldando a candidatos indígenas que triunfan en las listas del partido gobernante.

En los dos cantones, no solo que los indígenas participan intensamente en todo el ciclo de la política local sino que están convencidos de hacerlo. Esto se confirma en sus percepciones: para ellos la democracia representativa está legitimada, confían en el voto, valoran la democracia sobre la dictadura, aunque manifiestan insatisfacción ante los resultados del régimen democrático. Tanto la observación directa como las entrevistas y

la encuesta revelan que los indígenas se afirman como sujetos políticos activos: desde sus núcleos comuneros y las redes familiares urbanas conquistan el poder local y generan una comunidad política territorial, de la cual son parte y gestores directos. Y esta comunidad está fundamentada en el reconocimiento y respeto a la identidad indígena. Además, sus líderes en el gobierno modificaron la relación con los indígenas, abrieron las puertas de los municipios, dieron respuesta a sus necesidades, al tiempo que modernizaron y democratizaron, con diferencias entre los dos cantones, la gestión local. Es evidente, entonces, que se trata de un avance significativo de los indígenas en la arena ciudadana, aunque para ello deban actuar tanto colectiva como individualmente.

En la medida en que los municipios se asientan en territorios dinámicos, pueden mejorar su autonomía financiera, y, luego de la crisis de 1999, recibir transferencias crecientes del Estado central que les permiten ampliar la cobertura de los servicios; sin embargo, los problemas estructurales persisten y la economía local se ve afectada por las políticas macroeconómicas que se conducen desde la capital.

Luego de los triunfos electorales, la incidencia de las organizaciones indígenas en los gobiernos seccionales se atenúa. Allí se manifiestan las limitaciones del sistema representativo y las brechas educativas que separan a los comuneros de los profesionales indígenas y mestizos, que tienen capacidades técnicas y administrativas. Estas brechas afectan al movimiento, al surgir tensiones de clase, faccionalismos comunales y rencillas familiares.

La participación es una de las estrategias para modificar las relaciones de discriminación, pero al costo de inscribirse en el marco del sistema político existente, bajo el predominio del régimen representativo, con sus rasgos democráticos pero también con sus rezagos clientelares y delegativos. Esto trae nuevos problemas para los indígenas, como la separación de los representantes de las bases, dificultades para la agregación de sus demandas y la postergación –tal vez definitiva– del ejercicio del derecho al autogobierno indígena.

En resumen, los indígenas parten de las comunas y sus redes familiares, y asumen una conducta política contestataria, para luego posicionarse de una manera proactiva en la arena pluriétnica local, con las oportu-

nidades que traen el repliegue del Estado y la crisis del régimen democrático. Este proceso tiene su costo: los modifica internamente, de manera que el entramado comunero se subordina a la estructura institucional, que se reordena en torno a los municipios, institución estatal local que se fortalece en el marco de la descentralización.

Lo encontrado en este estudio confirma las tendencias observadas décadas atrás en cuanto al comportamiento político. Solo que, luego de tres décadas del inicio del régimen constitucional, actualmente los indígenas han democratizado el poder local, desplazado las relaciones paternalistas y clientelares, obtenido el reconocimiento de la sociedad y mejorado el acceso a los servicios públicos. Esto, además, corrobora los resultados de estudios sobre la participación política en América Latina, en cuanto los indígenas juegan un rol positivo en el fortalecimiento de procesos democráticos (Van Cott, 2003; Laurent, 1999; Freidenberg 2004).

Brechas

Por otra parte, la conquista de la ciudadanía de los indígenas debe hacerse también en términos de conseguir la igualdad social relativa que plantea Marshall (1998). De allí que en el Capítulo VI se examina los indicadores sociales en algunos ámbitos de gestión de comunidades, municipios y Estado. En este punto se plantea que la lucha de las comunidades y la gestión de los municipios de Otavalo y Cotacachi mejoraron el acceso a los servicios públicos, atenuando los efectos de la creciente desigualdad social.

Esta hipótesis se confirma parcialmente tanto por el rol y las acciones que cumplieron comunidades y municipios, como por el mejoramiento de los indicadores en materia de servicios, educación, salud y bienestar social entre 2001 y 2009. Se trata de un mejoramiento significativo que revela que las fronteras de la exclusión han sido superadas por un sector de la población indígena. Sin embargo, se constata que se mantienen brechas étnicas, territoriales y sociales y diferencias cantonales, por lo cual un grupo importante de la población, especialmente rural y comunera, forma un núcleo duro de extrema pobreza y permanece al margen del dis-

frute de sus derechos esenciales. Esto repercute en problemas de acceso de los indígenas a la comunidad política nacional, lo que ratifica un fenómeno de exclusión social y étnica.

Hay que tomar en cuenta que la hipótesis original no consideró la importancia del Estado central, pues se suponía su debilitamiento en el marco del régimen neoliberal. Pese a las políticas macroeconómicas y a partir de la crisis financiera del año 1999, la mejora de los ingresos fiscales es sustantiva, con lo cual, consecuentemente, se elevan las transferencias a los gobiernos locales, debido al aumento de la renta petrolera. Con el gobierno de AP, desde 2007, el incremento se triplica, lo que favorece los gastos de los municipios en obras de infraestructura y en los programas sociales de salud, educación y bonos de competencia del gobierno central. Esto configura una política social más coherente que mejora las condiciones de vida de la población mediante políticas universales de aumento de la cobertura de los servicios públicos, sin abandonar una política de focalización, lo cual reduce la pobreza.

Debe concluirse, por tanto, que si bien las comunidades y los municipios han cumplido un rol clave para mejorar el acceso de la población a los servicios, el Estado central jugó un papel creciente que se consolidó en la administración del movimiento Alianza País y del presidente Rafael Correa. Además, hay que tomar en cuenta que este fenómeno forma parte de una expansión de la infraestructura material del Estado, que se dio desde mediados del siglo XX y que ha logrado conectar de manera progresiva a la población con el resto del país, el mercado, los medios de comunicación y el sistema educativo, haciéndole sentir parte del Estado nacional.

Estos hallazgos revelan la importancia y pertinencia del enfoque desarrollado en el primer capítulo a partir de Marshall (1998), respecto a la influencia negativa de una desigualdad extrema para la ciudadanía. Igualmente, Rosaldo (1994) y Díaz-Polanco (2005) aportaron a este enfoque con el requerimiento de la igualdad social para el acceso de los indígenas a la ciudadanía. Nancy Fraser (2003) contribuyó con un concepto que integra redistribución y reconocimiento como elementos claves de la participación y el acceso a la comunidad política. Donde se mantiene la desigualdad extrema y la exclusión, la ciudadanía se debilita.

Modalidades

Una hipótesis final intentó captar las diversas modalidades de ciudadanía indígena en los dos cantones, evaluando la influencia de los elementos comuneros y kichwas, así como las diferencias con la ciudadanía mestiza, tanto en términos de pertenencia étnica como nacional; y además, indagando en la cultura política indígena referida a la democracia, el Estado y la apropiación de derechos. Se trata de cotejar los hallazgos en las prácticas políticas —examinados en los primeros capítulos— con los elementos de percepción y opinión estudiados en el Capítulo VII.

En este último se encontró que la mayoría indígena perteneciente a los estratos bajos de la población tiene una fuerte identidad comunera, más vinculada al trabajo agrícola y artesanal, con fuertes referencias de la organización social y la convivencia colectiva, de la naturaleza, de los valores como la igualdad y el respeto y del *ama llua, ama shua y ama qui-lla*. Se constató que esta identidad está fuertemente vinculada con sentidos de pertenencia a los pueblos indígenas locales de Cotacachi y Otavalo, y se solapa con elementos de identidad kichwa. Mientras tanto, los mestizos son más ecuatorianos, pues se identifican con el mapa y la bandera como signos de unificación, y con principios de igualdad, democracia y libertad.

Estas identidades diferenciadas no descartan elementos comunes; de hecho, los indígenas y los mestizos se interrelacionan y llegan a compartir elementos simbólicos. Del estudio no se desprende una identidad indígena aislada, ni una ecuatorianidad ideal, sino identidades étnicas y territoriales interconectadas, con diversas formas de relación con la comunidad nacional, en medio de procesos culturales dinámicos influidos por la escuela y los medios de comunicación. Esto se expresa en el mejoramiento de las relaciones interculturales y el respeto, aunque en los procesos electorales se haya revelado la supervivencia de un lenguaje racista.

También, los indígenas y mestizos comparten elementos de la cultura política, pues se observa una tendencia mayoritaria de valoración del voto, la participación y la democracia como forma de gobierno, conciencia que es mayor en las capas medias que entre las bajas, y un poco diferente en los indígenas, que mantienen una dosis de desconfianza hacia los

representantes electos, mientras se fían más en la organización y en las protestas. Los dos grupos étnicos comparten una abierta aversión a la ideología y a los partidos, resultado de más de una década de crisis del régimen democrático. Hay, por otro lado, una vertiente pragmática, propia de grupos subalternos, que requiere respuestas concretas a sus necesidades, para lo cual se espera lograr acuerdos particulares con los candidatos; pero también se observa una tendencia significativa de los indígenas a valorar la representación étnica como tal. Se nota, además, un proceso de individualización política de la población, fruto, como se ha dicho, de la persistencia del sufragio y de la rutina individual que este implica.

Pese a dos décadas de vigencia del neoliberalismo, la población aún aspira a un Estado comprometido con sus problemas, distante de las ideologías liberales del Estado mínimo. La población —incluida la indígena— mantiene una amplia y variada relación con el mismo, a pesar de que hay una minoría excluida que no manifiesta relación con el Estado. El municipio es la entidad pública más cercana a la población, tal como dice la frase reiterada en los estudios de democracia local. En el balance de resultados de la gestión pública se valora positivamente el mejoramiento de los servicios, y de manera negativa las condiciones referidas a producción, tierra y riego, lo cual revela los límites estructurales que afectan a la población por el lado del empleo y los ingresos.

En cuanto al balance sobre los derechos, hay una calificación optimista de las libertades civiles y políticas, y una menor en cuanto a los derechos sociales. Según los indígenas ha mejorado la vigencia de los derechos colectivos, especialmente los culturales, pero hay una percepción más negativa de los territoriales.

Los indígenas cuentan con un notorio manejo de la noción de derechos, pero, paradójicamente, no tienen una noción clara de ciudadanía. Al utilizar, desde las ciencias sociales, este concepto, se podría pretender que la población también lo emplee, pero esto no es así, pues según la opinión de los indígenas la ciudadanía es sinónimo de habitante de la ciudad o, a su vez, persona que tiene la cedula “de identidad y ciudadanía”. Es decir, este estudio ha logrado recoger evidencias de una cultura política indígena que maneja variados temas referidos a derechos, identidad, respeto, dignidad e igualdad, que son parte de la ciudadanía, pero no así con

la categoría “ciudadanía” como tal, que identifica a un sujeto político partícipe de una comunidad política. Es probable que dicha paradoja tenga una explicación más profunda, referida a la asociación de este concepto con privilegios o a los inacabados procesos de individualización de la población.

Una conclusión de este capítulo es que si bien hay diferencias entre los indígenas, especialmente en la opinión entre estratos y los grupos urbanos y rurales, estas no son mayores, pues priman los rasgos culturales étnicos comunes. Esta escasa diversidad se explica, como se ha dicho anteriormente, por la fuerte influencia de la cultura política indígena regional. Por esta misma razón, entre las modalidades ciudadanas de Cotacachi y Otavalo hay variedad de matices, debido al estilo de los procesos locales –más participativo el uno y modernizante el otro– que impactan en la cultura política de los indígenas.

En resumen, si bien hay diferencias significativas entre los indígenas rurales y los mestizos urbanos en el terreno de la identidad cultural y la apropiación de la ciudadanía y los derechos, las distancias se reducen cuando se examina la opinión sobre los temas políticos, la democracia y el Estado, debido a la gravitación del sistema político durante las últimas décadas. Aquí vale recordar el aporte del autor peruano Carlos Iván de Gregori, para quien los espacios de encuentro y los intercambios culturales determinan rasgos comunes de las identidades, a pesar de la asimetría que existe entre ellas (De Gregori, 1999).

Aportes, limitaciones y estudios pendientes

Para concluir la presente investigación se puede puntualizar los aportes al debate de las ciencias sociales en Ecuador, así como sus limitaciones y los temas que quedan pendientes para estudios posteriores. En cuanto a lo primero, esta investigación desarrolla el debate sobre ciudadanía en Ecuador, campo que ha sido descuidado no solo porque ha estado subordinado por la reflexión sobre identidades o la influencia de un marxismo que cuestiona las categorías de la democracia, como señala Pachano (2003), sino también porque se trata de una categoría atravesada por las incohe-

rencias y complejidades de una sociedad que mantiene rasgos autoritarios que inciden en la formación de la ciudadanía.

A diferencia de lo planteado por dicho autor, que mantiene una visión normativa de la ciudadanía y para quien esta existe de manera individual, universal y homogénea, respondiendo a los parámetros liberales del Estado de derecho y la democracia representativa (2003), en el presente estudio se revela el campo contradictorio que la constituye, con la participación proactiva de los actores subalternos, tal como se ha demostrado con la movilización indígena como factor significativo de la constitución de la ciudadanía en Ecuador. También se ha buscado comprender a los indígenas no como sujetos universales e individuales, sino como sujetos insertos en relaciones sociales y de poder desigual, al mismo tiempo que en redes de intercambio cultural y político con la cultura mestiza. Así, emerge un sujeto que afirma su identidad política y étnica en la lucha social, que tiene rasgos colectivos y una geometría de derechos que no necesariamente coincide con la de los mestizos, y que es fruto de los procesos históricos de una sociedad cruzada por brechas de diverso tipo.

Por otro lado, el trabajo aspira a contribuir a la reflexión sobre la ciudadanía, desde una corriente crítica que se inspira en posturas contra hegemónicas respecto a la democracia (De Sousa, y Avritzer, 2004). Se trata de rebatir un enfoque marxista estructuralista que sostiene que la participación, la democracia y la ciudadanía, entre otras categorías, responden a una concepción burguesa y que esta es una ficción fruto del dominio ideológico de una clase sobre otras. Es un enfoque para el cual “las masas” no tienen un rol pasivo, la cultura es ideología y la política tiene sentido en cuanto asalto al poder, sin mirar la densidad del terreno cultural y político, donde surgen movimientos que disputan el sentido de los cambios no solo tomándose el Estado, sino en la compleja y densa red que implica a la sociedad civil y los espacios públicos, donde la democracia y la cultura aparecen como arenas fundamentales de definición de los proyectos de transformación (Dagnino, 2001).

Con esta perspectiva también se busca criticar una visión reduccionista de clase social preexistente, anclada en la economía, pues lo que se descubre en el proceso indígena no es el abandono de un carácter de clase, sino la manifestación de un fenómeno multclasista que se imbrica con

una política cultural que le cohesiona y le permite interpelar al autoritarismo y al racismo en el terreno de la disputa por el poder local. Por ello, ciudadanía, democracia, derechos y Estado no son conceptos unívocos o realidades ficticias, sino categorías y fenómenos atravesados por el conflicto, donde tienen un papel fundamental los actores, en cuanto crean derechos, innovan las instituciones y confieren un nuevo sentido a sus prácticas.

Al realizar el estudio en el ámbito local se tomó una opción teórica y metodológica que destaca las particularidades de los contextos y la pluralidad de procesos, cuestionando enfoques que miran la realidad solamente desde una visión nacional, plana y homogénea, que ignora las particularidades de procesos que se conjugan e influyen sobre la realidad. Especialmente el caso del movimiento indígena requiere de un examen de su diversidad local y regional, que es uno de los componentes que explican la riqueza y creatividad de su lucha. Por cierto, afirmar esto no significa que lo local pueda sustituir a lo nacional, o que los resultados de un estudio focalizado en dos cantones específicos se pueda generalizar al resto del país.

El mérito de mirar lo que pasa en Otavalo y Cotacachi es que permite rescatar rasgos peculiares de los indígenas en esas localidades y encontrar, por ejemplo, no a actores tradicionales y premodernos, ni a sujetos ensimismados y aislados, sino a actores modernos, que emergen en una sociedad dinámica, vinculados al mercado y a las urbes, en relación y conflicto con los mestizos, que desarrollan estrategias de disputa del poder local en un proceso de modernización y democratización de la institucionalidad. Es decir, se cuestiona una visión idílica y esencialista de los indígenas, subrayando sus relaciones, sus tendencias de cambio e incluso sus conflictos internos.

Esta perspectiva también se aplica para el examen de las comunidades, pues se debate con posiciones estructuralistas de los estudios agrarios que no miran el rol cultural y político de las comunidades, ni su transformación. Se construye una perspectiva en la cual las comunidades de Imbabura aparecen como un factor clave para la estrategia del movimiento indígena local, aunque sus características no se repliquen en otras zonas andinas, donde prima la diversidad; por tanto, una conclusión general sobre las comunidades en Ecuador requiere un estudio más amplio que

permita acumular la evidencia empírica suficiente y los resultados de un conjunto de investigaciones realizadas.

Por otra parte, el estudio destaca, en medio de la crisis del sistema político nacional, el papel de los municipios como ejes de la institucionalidad local. En medio de un ambiente favorable a la descentralización, este nivel de gobierno se convirtió en el eje del poder en el territorio por acción de los propios indígenas, que dieron un giro estratégico para disputar su control, superando con ello el vacío de poder que dejó la crisis de la hacienda. Sin embargo, siguiendo el vaivén que caracteriza a la organización del Estado, este escenario cambió desde 2007, con el “retorno del Estado”, la nueva Constitución y el papel que la ‘revolución ciudadana’ otorga al gobierno central.

También se debate la tesis del multiculturalismo liberal que plantea Hale (2002), así como otras posturas que consideran la ciudadanía como un canon impuesto desde arriba por las elites nacionales. Este estudio sostiene que estos enfoques no toman en cuenta la influencia de los movimientos subalternos en la configuración de la ciudadanía, ni la apropiación de una cultura de derechos y tampoco su papel en el desgaste de la propuesta neoliberal.

En esta investigación se retoman los aportes de Andrés Guerrero respecto a ciudadanía, frontera étnica, administración de poblaciones y poder local, planteamientos que han sido claves para criticar la visión liberal de la ciudadanía y revelar las peculiaridades de los procesos ciudadanos en un país con un alto nivel de conflicto étnico como Ecuador. También se utilizan los trabajos de Jorge León (1994) y León Zamosc (1993; 2005), textos claves para entender los horizontes étnicos que se generaron para la ciudadanía indígena desde 1990. Sin embargo, en relación a los aportes de Guerrero, en el presente estudio se subraya el papel de los actores y la agencia, más que la visión de sujetos étnicos dependientes; y respecto a los segundos se entiende la identidad kichwa como una identidad plural que, en su forma nacional, recrea los elementos locales y comuneros, que siguen gravitando en su cultura y actoría política.

Vale, finalmente, señalar que el estudio no aborda otros temas. Al referirse este a una situación local, no se trata la problemática de la plurinacionalidad, un tema que desborda el marco del presente trabajo, a pesar

de que fue consagrada como característica del Estado en el artículo primero de la Constitución de Montecristi de 2008. También se pueden realizar investigaciones que permitan despejar incógnitas que surgieron aquí, como por qué el autogobierno indígena no se ha consolidado en Ecuador. En general, estos temas deben permitir indagar sobre la relación de los indígenas y el Estado, asunto poco abordado y que, sin embargo, ha vuelto al centro del escenario en su “refundación” con la llegada de la ‘revolución ciudadana’.

Por otra parte, se debe profundizar el examen de los datos obtenidos en este trabajo en relación con la opinión de los jóvenes y las mujeres en torno a los derechos y la ciudadanía, así como con las percepciones de los mestizos. Esto debe estar vinculado a nuevas investigaciones que aborden la problemática de la ciudadanía a nivel nacional, pues no hay un estudio que dé cuenta de los regímenes y las diversas modalidades ciudadanas en la historia nacional.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Franz Barrios (2006). “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”. *Cuadernos de Futuro*. La Paz: PNUD [Versión electrónica].
- Albó, Xavier y Galo Ramón (1994). *Comunidades andinas desde dentro*. Quito: Abya-Yala / CECI.
- Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (2001). *Política cultural y cultura política*. Bogotá: Alfaguara.
- Anderson, Benedict (1993). “Introducción”. En *Comunidades imaginadas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Perry (1982). *El Estado absolutista*. México: Siglo XXI.
- Archila, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: CINEP / ICANH.
- Assies, Willem (1999). “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”. En *Reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (Eds.). Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Assies Willem, Marco Calderón y Ton Salman (Eds.) (2002). *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán / IFE.
- AVSF-Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (2008). “Informe territorial de FICI”. No publicado.
- Báez, Sara y Víctor Bretón Solo de Zaldívar (2006). “El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena. Reflexiones sobre

- los resultados de la primera vuelta electoral (2006)". *Ecuador Debate* N.º 69: 19-36.
- Barrera, Augusto (2007). "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Coord.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador / SENPLADES / GTZ / COSUDE / PDDL / PRODESIMI-BTC.
- Barrera, Augusto y Franklin Ramírez (2000). "Trazos analíticos para el estudio de los movimientos sociales". Visita 4 de agosto de 2008 .
- Barrera, Augusto et al. (2000). *Ecuador, un modelo para desarmar*. Quito: Abya-Yala.
- Bendix, Reinhard (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, Norberto (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Bourdieu, Pierre (2002 [1993]). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Burbano, Felipe (2000). "La producción de lo étnico en el Ecuador". En *Las sociedades multiculturales: un desafío para el siglo XXI*, Fernando García (Coord.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador / IBIS.
- Burguete, Aracely (2009). "Autonomía: un nuevo paradigma en las luchas indígenas por la descolonización". En *Las autonomías en América Latina*, Miguel González, Aracely Burguete y Pablo Ortiz (Coords.): 63-94. Quito: FLACSO-Sede Ecuador. En preparación.
- Bustamante, Fernando (1999). "Las políticas de las autonomías". *Ecuador Debate* N.º 48.
- Bustamante, Teodoro (1993). "Identidad, democracia y ciudadanía". En *Identidades y sociedad*, José Sánchez Parga et al. (Coords). Quito: PUCE, Centro de Estudios Latinoamericanos.
- Cano, Gabriela (1995). "La ciudadanía de las mujeres: disyuntivas entre la igualdad y la diferencia sexual. México 1917-1953". En *Palabras del silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*, Martha Moscoso (Comp.): 149-181. Quito: Abya-Yala / UNICEF / Embajada Real de los Países Bajos.

- Carrión, Fernando (Coord.) (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador / SENPLADES / GTZ / COSUDE / PDDL / PRODESIMI-BTC.
- Castañeda, María (2008). "Gobierno comunitario en las comunidades de González Suárez". Tesis de maestría. FLACSO-Sede Ecuador.
- Castro, José Esteban (2002). "El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina". *Perfiles Latinamericanos* Vol. 8 Issue 14: 39- 62.
- Chatterjee, Partha (1997a). "El Estado nacional". En *Debates postcoloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*, Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán (Comps.): 211-233. La Paz: Historias / SEPHIS / Aruwiwiri.
- Chatterjee, Partha (1997b). "La nación y sus campesinos". En *Debates postcoloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*, Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán (Comps.): 195-210. La Paz: Historias / SEPHIS / Aruwiwiri.
- Chiriboga, Manuel (1987). "Movimiento campesino e indígena y participación política en Ecuador. La construcción de identidades en una sociedad heterogénea". *Ecuador Debate* N.º 13: 87-121.
- (2008). "El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de reforma agraria". En *Territorios en mutación*, Luciano Martínez (Comp.): 157-196. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Chiriboga, Manuel y Freddy Rivera (1989). "Elecciones de enero de 1988 y participación indígena". *Ecuador Debate* N.º 17: 181-221.
- CISMIL-PNUD-FLACSO-SENPLADES (2008). "Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Provincia de Imbabura" [Versión electrónica].
- Dagnino, Evangelina (2001). "Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana". En *Política cultural y cultura política*, Escobar, Alvarez y Dagnino. Bogotá: Aguilar / Alfaguara.
- De Gregori, Carlos Iván (1999). "Pueblos indígenas y democracia". En *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, Jorge Nieto Montesinos (Comp.). México: UNESCO / Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad /DEMOS [Versión electrónica].

- De la Peña, Guillermo (2000). "Ciudadanía social, demandas étnicas, derechos humanos y paradojas neoliberales: un estudio de caso en el occidente de México, Ciesas, Guadalajara". Ponencia presentada en el Seminario Pluriculturalidad y Multietnicidad en Londres.
- (2007). "Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada".
- De la Torre, Luis (2001). "Diagnóstico, formación y capacitación de los recursos humanos técnicos de la UNORCAC". [Versión electrónica].
- De Sousa Santos, Boaventura (1995). "Entrevista". <http://altermundo.org/portal/content/view/475/1/>.
- (2006). *Reinventar la democracia, conocer desde el Sur. Por una cultura política emancipatoria*. Lima: Universidad San Marcos.
- De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer Leonardo (2004). "Introducción: para ampliar el canon democrático". En *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Demélas, Marie-Danielle (2003). *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima: IFEA / IEP.
- Díaz-Polanco, Héctor (1991). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. México: Siglo XXI / UNAM.
- (2005). "Los dilemas del pluralismo". En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Pablo Dávalos (Ed.). Buenos Aires: CLACSO.
- Diez, Alejandro (2007). "Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios". En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, Castillo et al. (Eds.): 34-78. Lima: Allpa Cepes.
- Fleury, Sonia (1994). *Estado sem cidadãos*. Río de Janeiro: Fiocruz.
- Fraser, Nancy (2003). "Redistribución, reconocimiento y exclusión social". En *Inclusión social y nuevas ciudadanías: 57-70*. DABS / Pontificia Universidad Javeriana.
- Freidenberg, Flavia (2004). "Fracturas sociales y sistema de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico". En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freijeiro, Marcos (2005). "Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T.H. Marshall". *Universitas. Revista de*

- Filosofía, Derecho y Política* N.º 2. Visita 2 de enero de 2007 universitas.idhbc.es/n02/02-05_freijeiro.pdf.
- Fundación Q'ellkaj-CEPAM (2003). "Percepción poselectoral en el Ecuador. Sectores indígenas y de mujeres. Encuesta Otavalo, El Tambo, Tena". Informe final de resultados www.qellkaj.org/dwnloads/percep.pdf.
- García Linera, Álvaro (2005). *Estado multinacional, el juguete rabioso*. La Paz: Malatesta.
- García, Fernando y Mares Sandoval (2007). "Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar". Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.
- García, Mary et al. (1999). *Cotacachi: capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local*. Quito: IEE / APN / Abya-Yala.
- Gellner, Ernest (2001). "¿Qué es una nación?". En *Naciones y nacionalismos*, Ernest Gellner (Ed.): 77-88. Madrid: Alianza.
- Giddens, Anthony (1982). *Profiles and critiques in social theory*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert Joseph y Daniel Nugent (2002). "Cultura popular y formación del Estado en México revolucionario". En *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, Joseph Gilbert y Daniel Nugent (Eds.). México: Era.
- González, Miguel, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (Coords.) (2009). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador. En preparación.
- Graham, Richard (1999). "Ciudadanía y jerarquía en el Brasil esclavista". En *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Hilda Sabato (Coord.): 345-370. México: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.
- Gramsci, Antonio (2007 [1926]). "Algunos temas de la cuestión meridional".
- Grey Postero, Nancy y León Zamosc (2005). "La batalla de la cuestión indígena en América Latina". En *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, Nancy Grey Postero y León Zamosc (Eds.). Quito: Abya-Yala.
- Guerrero, Andrés (1990). *Curagas y tenientes políticos*. Quito: El Conejo.

- (1993). “De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al ‘levantamiento’ de 1990: la desintegración de la administración étnica”. En *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Varios autores: 83-101. Lima: IEP / IFEA.
- (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de ‘la pobre raza oprimida’ a fines del siglo XIX (Ecuador)”. En *Imagen e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos. Siglo XIX y XX*, Blanca Muratorio (Coord.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador / Abya-Yala.
- (1995). *El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política*. Quito: Marka.
- (1998). “Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria”. *Íconos* N.º 4: 112-123.
- (2000). “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura”. En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (Comp.): 9-60. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- (2001). “Determinaciones del pasado y mentalidades del presente: un conflicto entre comuneros (Quinchuquí)”. En *De la economía a las mentalidades*. Quito: El Conejo.
- (2004). “Las juntas parroquiales rurales en la era de la globalización”. Proyecto de investigación, FLACSO / Fondo de Solidaridad. Copia.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*. Quito, Buenos Aires: IEE / CAMAREN / ASDI / CLACSO.
- Hale, Charles R. (2002). “Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala”. *Journal of Latin American Studies* Vol. 34 Issue 3.
- Haraway, Donna J. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Held, David (1997). *Democracia y orden global*. Madrid: Paidós / Ibérica.
- Hernández Castillo, Rosalva (2002). “Género y ciudadanía diferenciada en México, mujeres y hombres indígenas: reinventando la cultura y redefiniendo la nación”. En *Ciudadanía, cultura política y reforma del*

- Estado en América Latina*, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (Eds.). México: El Colegio de Michoacán.
- Hobsbawm, Eric (1976). *Los campesinos y la política*. Barcelona: Anagrama.
- (1992). “Introducción”. En *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Eric Hobsbawm. Barcelona: Crítica.
- Hobsbawm, Eric y George Rudé (1978). *Revolución industrial y revuelta agraria. El capitán Swing*. Madrid: Siglo XXI.
- Hurtado Arroba, Édison Ramiro (2006). “Exporting democracy: apuntes sobre el campo-aparato de la cooperación internacional para la democracia. Análisis de un ‘proyecto’”. Otavalo.
- (2002). “Una participación en busca de actores: Otavalo 2000-2002”. Visita 10 de octubre de 2006 .
- Ibarra, Hernán (1997). “Participación política indígena y cambios en el poder local”. Quito: IBIS Dinamarca. Mimeo.
- (2002). “Gamonalismo y dominación étnica en el Ecuador”. *Íconos* N.º 14: 137-149.
- Jelin, Elizabeth (2005). “Exclusión, memorias y luchas políticas”. En *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, Daniel Mato: 219-239. Buenos Aires: CLACSO.
- Korovkin, Tanya (2002). *Comunidades indígenas, economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. Quito: CEDIME / IFEA / Abya-Yala.
- Kyle, David (2001). “La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional en Ecuador”. *Ecuador Debate* N.º 54: 85-110.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Laurent, Virginia (1999). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: ICAN / IFEA.
- León, Jorge (1994). *El levantamiento indígena, de campesinos a ciudadanos diferentes*. Quito: Abya-Yala / CEDIME.
- Leyva Solano, Xochitl (2005). “Indigenismo, indianismo y ciudadanía étnica de cara a las redes neozapatistas”. En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Pablo Dávalos (Comp.): 279-309. Buenos Aires: FLACSO-Sede Argentina.

- López Bárcenas, Francisco (2007). "Autonomías indígenas en América Latina". Visita 28 de septiembre de 2007 www.lopezbarcenass.org/doc/autonomias-indigenas-america-latina.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas.
- Mallon, Florencia (2003). *Campesinado y nación. La construcción de México y Perú postcoloniales*. México: CIESAS / El Colegio de Michoacán / El Colegio de San Luis de Potosí.
- Mann, Michel (1987). "Ruling class strategies and citizenship". En *Citizenship today*, Martin Bulmer y Anthony M. Rees (Eds): 125-144. Londres: Routledge.
- Marshall, Thomas Humphrey (1998). "Ciudadanía y clase social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N.º 79: 297-344.
- Martínez, Luciano (1998). "Comunidades y tierras en Ecuador". *Ecuador Debate* N.º 45: 173-188.
- (2002). *Economía política de las comunidades indígenas*. Quito: Abya-Yala / ILDIS / FLACSO-Sede Ecuador.
- (2006). "Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural".
- (2007) "¿Puede la pobreza rural ser abordada a partir de lo local?". *Íconos* N.º 29: 15-30.
- Marx, Carlos (s/f). "La cuestión judía". Visita 9 de agosto de 2009.
- MEF-Ministerio de Economía y Finanzas, MIES-Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF (2008). "¿Cómo va la inversión social?". Quito.
- Menéndez, Amparo (2003). "Para pensar la cuestión de la gobernabilidad". En *Ciudadanía e identidad*, Simón Pachano (Coord.): 323-360. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Moore, Jr., Barrington (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El señor y el campesino en la formación del Estado moderno*. Barcelona: Península.
- Municipio de Cotacachi (2000). "Plan de salud". Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Muratorio, Blanca (2005). "Historia de vida de una mujer amazónica: intersección de autobiografía, etnografía e historia". *Íconos* N.º 22: 129-143.

- Neveu, Erick (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: Abya-Yala.
- North, Liisa (2008). "Diversificación rural endógena. Empresas textiles familiares en Pelileo, Tungurahua". En *Desarrollo rural y neoliberalismo*, North y Cameron (Coords.). Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar.
- North, Liisa, Walde Kit y Robert Koep (2008). "Conflictos por tierras rurales y violación de derechos humanos". En *Desarrollo rural y neoliberalismo*, North y Cameron (Coords.). Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ordoñez, Angélica (2008). "Migración transnacional de los kichwa Otavalo y la fiesta del *Pawkar Raymi*". En *Al filo de la identidad: la migración indígena en América Latina*, Alicia Torres y Jesús Carrasco (Coords.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador / UNICEF / TACRO / AECID.
- Ortiz Crespo, Santiago (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- (2005). "Rendición de cuentas en Cotacachi". Monografía presentada durante ciclo doctoral, FLACSO-Sede Ecuador.
- (2007a). "Ciudadanía". Examen doctoral, FLACSO-Sede Ecuador.
- (2007b). "Movimiento campesino". Examen doctoral, FLACSO-Sede Ecuador.
- (2007c). "La frontera interior. Reflexiones sobre una relación conflictiva". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Coord.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador / SENPLADES / GTZ / COSUDE / PDDL / PRODESIMI-BTC.
- (2007d). "Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo". En *La equidad en la mira: la salud pública en el Ecuador durante las últimas décadas*. Quito: Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) / CONASA.
- (2007e). "La frontera interior". Ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales 2007 en Quito, Ecuador.

- Ospina, Pablo (Coord.) (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: IEE.
- (2008). *Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: IEE / OXFAM.
- (2009). “Nos vino un huracán político: la crisis de la CONAIE”. En *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, Pablo Ospina, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges (Eds.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / Universidad de Bielefeld.
- Pachano, Simón (2003). *Ciudadanía e identidad*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Pateman, Carole (1995). *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Philips, Anne (1996). “¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?”. En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carmen Castells (Comp.). Barcelona: Paidós.
- PNUD (2007). “El estado del Estado en Bolivia”. Informe nacional sobre desarrollo Humano 2007. La Paz: PNUD.
- Platt, Tristan (1990 [1987]). “La experiencia andina de liberalismo boliviano entre 1825 y 1900: raíces de la rebelión de Chayanta (Potosí) durante el siglo XIX”. En *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes*, Steve J. Stern (Comp.): 261-303. Lima: IEP.
- Quijano, Aníbal (1967). “Estado-nación y movimientos indígenas en la región Andina: cuestiones abiertas”. *OSAL* N.º 19.
- (1997). *La emergencia del grupo cholo y sus implicaciones para la sociedad peruana*. Lima: CISEPA / PUCE.
- Ramón, Galo y Víctor Hugo Torres (2004). *La frontera norte*. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- Remy, María Isabel (2004). “Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural”. *SEPIA X 2004* [Versión electrónica].
- Rosaldo, Renato (1994). “Ciudadanía cultural en San José, California”. En *De lo local a lo global, perspectivas desde la antropología*, Néstor García Canclini et al (Eds.). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- (1999). “Ciudadanía cultural, desigualdad, multiculturalidad”. *Revista El Bardo* [Versión electrónica].

- Roseberry, W. (2002). “Hegemonía y lenguaje de la contienda”. En *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, Gilbert Joseph y Daniel Nugent (Eds.). México: Era.
- Rubio, Blanca (Coord.) (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: Fundación Heifer / La Tierra.
- Salman, Ton (2002). “Ciudadanía entre pluralidad y universalidad: consideraciones conceptuales sobre la actualidad de un fenómeno”. En *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (Eds.). México: El Colegio de Michoacán / IFE.
- Sánchez Parga, José (2007). *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: CAAP.
- Santana, Roberto (1995). *¿Ciudadanos en la etnicidad? Los indios en la política o la política de los indios*. Quito: Abya-Yala.
- (2005). “Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad”. *Ecuador Debate* N.º 65.
- Santín del Río, Leticia (2002). “Federalismo y gobiernos locales: integración política y ciudadanía multicultural en Oaxaca y Chiapas”. En *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (Eds.). México: El Colegio de Michoacán / IFE.
- Sartori, Giovanni (1998). “En defensa de la representación política”. En *Claves de la razón práctica* [Versión electrónica].
- Sayer, Derek (2002). “Formas cotidianas de formación del Estado: algunos comentarios disidentes de la hegemonía”. En *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, Joseph Gilbert y Daniel Nugent (Eds.). México: Era.
- Smith, David (1997). *La identidad nacional*. Madrid: Trama.
- Stavenhagen, Rodolfo (1996). “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”. En *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Jellin Hershberg (Ed.): 151-169. Caracas: Nueva Sociedad.
- Seligson Mitchell A. et al. (2008). “Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008: el impacto de la gobernabilidad”. Visita 11 de sep-

- tiembre de 2008 <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/2008-culturapolitica.pdf>.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Taylor, Charles (1993). “El multiculturalismo y la política del reconocimiento”. En *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, varios autores. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thompson, Edward P. (1995). *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.
- (2000). “La economía moral de la multitud”. En *Costumbres en común*: 213-289. Barcelona: Crítica.
- Tilly, Charles (2004). “¿De dónde vienen los derechos?”. *Revista Sociológica* N.º 55.
- Toledo, Víctor (2005). “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina 1990-2004”. En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Pablo Dávalos (Ed.). Buenos Aires: CLACSO.
- Turner, Bryan (1992). “Outlines of the theory of citizen”. En *Dimension of radical democracy*, Chantal Mouffe (Ed.): 189-217. Londres, Nueva York: Verso.
- (1993). *Citizen and social theory, sage public*. Londres, Nueva Delhi: Thousand Oaks.
- Van Cott, Donna Lee (2003). “Cambios institucionales y partidos étnicos en Suramérica”. *Revista Análisis Político*, enero-abril: 26-51.
- Walzer, Michael (1996). “La crítica comunitarista al liberalismo”. En *La política*. Barcelona: Paidós.
- Weber, Max (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, tomo 1. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolf, Eric (1976). *Las luchas campesinas*. México: Siglo XXI.
- Yashar, Deborah J. (2005). *The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Nueva Jersey: Princeton University.
- Young, Iris Marion (1996a). “Ciudadanía universal”. En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carmen Castells (Comp.). Barcelona: Paidós.
- (1996b). “Vida política y diferencia de grupo, una crítica del ideal de ciudadanía universal”. En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carmen Castells (Comp.). Barcelona: Paidós.

- Zamosc, León (1993). “Protesta agraria y movimiento indígena en la Sierra ecuatoriana”. En *Sismo étnico en el Ecuador*, varios autores. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- (2005). “El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de influencia a la política del poder”. En *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, Nancy Grey Postrero y León Zamosc (Eds.). Quito: Abya-Yala.
- Zárate, Eduardo (2002). “Ciudadanía, comunidad y modernidades étnicas”. En *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Willem Assie, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (Eds.). México: El Colegio de Michoacán.

Encuestas y bases de datos

- Banco del Estado: www.bancoestado.com.
- Consejo Nacional Electoral: www.cne.gob.ec (elecciones 1996, 2000, 2004 y 2009).
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Encuesta ciudadanía y derechos, 2009.
- Encuesta de líderes, 2008.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE 4.5.

Glosario general

ANC	Asamblea Nacional Constituyente
AP	Alianza País
CGLA	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos
CODENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
ECUARUNARI	Ecuador Runakunapak Richarimuy
EMEDINHO	Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
ID	Izquierda Democrática
INEC	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MICH	Movimiento Indígena de Chimborazo
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MPD	Movimiento Popular Democrático
ONG	Organización no gubernamental
OSG	Organización de segundo grado
PC	Poder Ciudadano, Listas 32
PEA	Población económicamente activa
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PSC	Partido Social Cristiano
MUPP-NP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

Glosario de OSG de Imbabura

CCIAA	Central de Comunidades Indígenas de Antonio Ante
CCOIR	Corporación de Comunidades y Organizaciones Indígenas Rumiñahui
CORCI	Corporación de Organizaciones Indígenas del Cantón Ibarra
UCINQUI	Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche
UNCISPAL	Unión de Comunidades Indígenas de San Pablo de Lago
UNCISA	Unión de Comunidades Indígenas de San Rafael
UCICMA	Unión de Comunidades Indígenas y Campesinas de Mariano Acosta
UNICOBICI	Unión de Comunidades y Barrios Indígenas y Campesinos de Ilumán
UNORINCA	Unión de Organizaciones Indígenas de Azama
UNCIOREE	Unión de Organizaciones y Comunidades Indígenas de Eugenio Espejo
UNOCIGS	Unión de Organizaciones y Comunidades Indígenas de González Suárez
UNOCIAE	Unión de Comunidades Indígenas de Angochahua y la Esperanza
UCCS	Unión de Comunidades Campesinas de Sigsipamba
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi
UNORCUR	Unión de Organizaciones Campesinas de Urucuquí
FICAPI	Federación Indígena Campesina de Imbabura
AIEI	Asociación de Indígenas Evangélicos de Imbabura
FICI	Federación de Pueblos Kichwas de la Sierra Norte del Ecuador CHIJALLTA (o Federación Indígena Campesina de Imbabura)

Notas metodológicas

Encuesta de líderes, 2008

Investigador responsable: Santiago Ortiz Crespo

Definimos la autoridad de las comunas sobre el territorio como la capacidad política y organizativa que tienen los indígenas agrupados en comunidades y cohesionados en una identidad común sobre el uso del suelo, el agua y demás recursos naturales. Para ello se realizó una encuesta a los líderes (presidentes de cabildos o vicepresidentes, uno por comuna) de 125 comunidades y luego se comparó los resultados a nivel de pueblos/cantones.

Se hizo el estudio en dos cantones, Cotacachi y Otavalo, en comunidades de diverso tipo (artesanal, agraria, cercana o distante de la ciudad, por nicho ecológico, grandes y pequeñas); se trabajó mediante entrevistas de 30-40 minutos de duración; se comparó la información sobre territorio con el estudio de FICI-AVSF, 2008; y se realizó talleres con líderes indígenas de las organizaciones locales (UNORCAC, pueblo Otavalo).

La encuesta toma en cuenta los siguientes aspectos:

- i. Información general: nombre, población y estatus legal
- ii. Territorio: extensión, recursos naturales, infraestructura y principales actividades económicas
- iii. Identidad: idioma y fiestas

- iv. Gobierno comunitario: estructura, grupos internos, principales áreas de competencia, cargos y participación
- v. Relaciones con el exterior: junta parroquial, Municipio, otras entidades estatales, vinculación con organizaciones indígenas y sociales

- Responsables de zona

Cada responsable de zona realizó un informe por cantón: documento sintético de cinco páginas con un examen de la información cruzada por pueblo/cantón, con una recomendación de políticas para el tema de gobiernos indígenas a nivel parroquial o cantonal, en el marco de la nueva Constitución.

- Coordinación de la investigación

El coordinador de la investigación realizó un documento general de informe de los dos cantones.

Encuesta ciudadanía y derechos, 2009

Investigador responsable: Santiago Ortiz Crespo

- Ficha técnica

Se ejecutó una encuesta a fin de recoger las percepciones de los pobladores mestizos e indígenas sobre diversos aspectos que constituyen la ciudadanía:

- i. Participación y organización social
- ii. Identidad y comunidad política
- iii. Democracia
- iv. Relación con el Estado
- v. Ciudadanía y derechos
- vi. Condiciones de vida

Luego de realizar cuatro grupos focales para validar la encuesta, se diseñó una boleta con 74 preguntas donde se incorporó un bloque sobre estratificación social.

Se calculó una muestra representativa de 1 100 personas en los dos cantones que permitiera la desagregación indígena-mestiza, urbano-rural, por niveles de instrucción, sexo y estrato social. El error muestral calculado fue de +/- 4. La muestra estuvo distribuida de la siguiente manera:

Diseño muestral Cotacachi y Otavalo (número de personas)				
Cantones	Localidades	Área amanzanada	Área dispersa	Total
Cotacachi	Cotacachi	200	110	310
	Imantag	30	50	80
	Quiroga	40	70	110
	Otavalo	260	100	360
	Dr. Miguel Egas (Peguche)		20	20
	Eugenio Espejo (Calpaquí)		30	30
	González Suárez		30	30
	San José de Quichinche		40	40
	San Juan de Ilumán		30	30
	San Pablo	40	30	70
	San Rafael		20	20
TOTAL		570	530	1100

La encuesta se aplicó a lo largo del mes de mayo y comienzos de junio de 2009. Para garantizar la posibilidad del ingreso a las comunidades, se capacitó a 15 investigadores mestizos e indígenas, de los cuales cuatro fueron supervisores de campo. La gran responsabilidad del grupo investigador garantizó el éxito del operativo. La investigación contó con el permanente apoyo de líderes indígenas de las comunidades de los dos cantones, tras un acuerdo previo con la Unión de Cabildos de Cotacachi, UNORCAC y la coordinación del pueblo de Otavalo.

Procedimiento del cálculo de la categorización socioeconómica

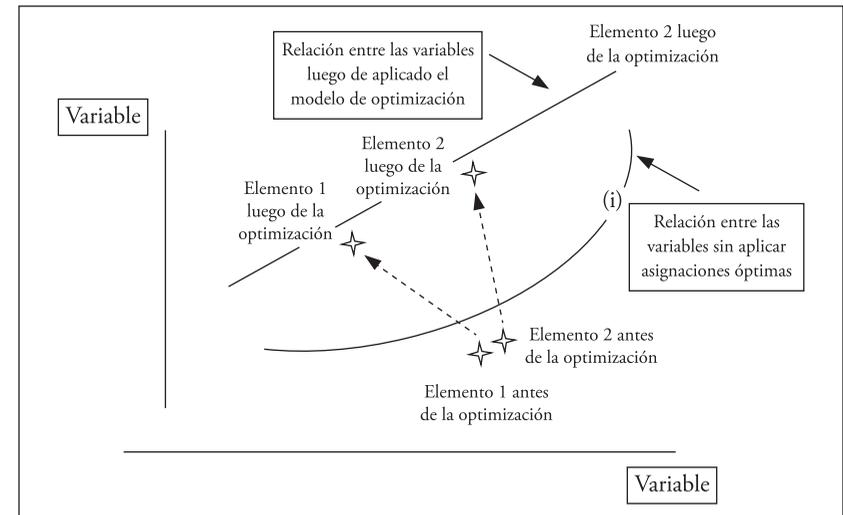
Elaboración: Fernando Carrasco (Habitus)

La caracterización socioeconómica de las personas (familias) juega un papel importante en la investigación social, motivo por el cual la determinación de los estratos socioeconómicos debe ser cuidadosamente construida y validada con fuentes de información confiable. Para esto, se utiliza una técnica estadística sobre asignaciones óptimas de ponderaciones, la misma que sirve para cualquier tipo de variable. Esta técnica se denomina *análisis de componentes principales no lineales* y es parte de la familia de los modelos multivariantes factoriales.

El objetivo de este procedimiento matemático es maximizar la correlación lineal entre dos variables dadas, logrando así aumentar la distancia entre elementos (personas/familias). Esto último incorpora muchas ventajas al índice de caracterización socioeconómica, ya que se logra discernir mejor entre casos ambiguos o establecer puntos de corte en el mismo.

En el gráfico siguiente se puede apreciar la ventaja de valorar las variables, ya que, generalmente, al establecer un sistema de valoraciones o ponderaciones sin ningún criterio técnico se mantiene el problema de la subjetividad, y también pueden darse manipulaciones. Así, la parte (i) del gráfico muestra una relación común entre las variables, la que no puede discriminar adecuadamente a los elementos; mientras que, luego de aplicado el procedimiento mencionado, se logra diferenciar mejor las condiciones entre los elementos (parte (ii) del gráfico), logrando así la máxima correlación lineal y, por ende, todas las ventajas que ello implica en términos de sus usos y aplicaciones.

Representación gráfica del efecto de la valoración de variables



Una vez obtenidas las valoraciones para las categorías de cada una de las variables, se saca el índice sumando los valores correspondientes de cada categoría de las variables consideradas, luego de lo cual, con una transformación lineal, se puede llevar el índice a una escala, por ejemplo, entre 0 y 100 puntos: el valor 0 representaría a quienes tienen menor acceso a bienes y servicios (estrato socioeconómico bajo), mientras que el 100 representaría a las personas o familias con mayor acceso (estrato socioeconómico alto).

Para establecer los estratos socioeconómicos se analiza la distribución del índice, considerando las variaciones naturales del mismo, tales como puntos máximos, mínimos y puntos de inflexión por cada uno de los dominios de estudio.

Para el caso de este estudio, el modelo de nivel socioeconómico fue utilizado con las siguientes variables de acceso a bienes y servicios:

- lavadora de ropa
- secadora de ropa
- lavadora de platos

- cámara de fotos digital
- disponibilidad de iPod
- disponibilidad de servicio de Internet
- televisión por cable
- cuenta celular prepago
- cuenta celular plan
- tenencia de computadores
- televisores a color
- líneas telefónicas
- número de vehículos
- servicio doméstico

El sustento teórico del procedimiento indicado se puede ver con detalle en el libro *Nonlinear multivariate analysis*, de Albert Gifi.

Técnica estadística usada para construir índices

Elaboración: Fernando Carrasco (Habitus)

- Análisis factorial de correspondencias

El análisis factorial de correspondencias es una técnica estadística descriptiva que tiene la ventaja de manejar (entre otras) variables cualitativas (ya sean nominales u ordinales) sin ningún tipo de transformación.

La esencia de esta técnica es describir qué categorías de una variable X, por ejemplo, se asocian o tienen más influencia con las categorías de otra variable Y; para así poder determinar estereotipos de individuos u objetos.

Esta técnica, al ser meramente descriptiva, es muy idónea para situaciones donde las hipótesis son escasas y se necesita un trabajo exploratorio de la situación a tratar.

Por ejemplo, cuando se trata de construir índices o indicadores compuestos con base en otras variables observadas, para evitar una selección a ciegas (o por experiencias anteriores), tomando variables que no tienen

ninguna influencia o que pueden ser redundantes, esta técnica resulta muy útil, para seleccionar las variables más relevantes.

El punto de partida del análisis de correspondencias son las tablas de contingencia o tablas cruzadas de conteo de las variables categóricas.

- Correspondencias simples

Sean X y Y dos variables con p y q categorías o valores respectivamente.

Se construye una tabla de la siguiente forma:

$$\begin{array}{c}
 Y^3 \\
 X^3 \quad 1 \quad 2 \quad \dots \quad q \\
 \text{AA} \\
 1^3 \quad n_{11} \quad n_{12} \quad n_{1q} \\
 2^3 \quad n_{21} \quad n_{22} \quad n_{2q} \\
 \cdot^3 \quad \dots \\
 \cdot^3 \quad \dots \\
 \cdot^3 \quad \dots \\
 P \quad n_{p1} \quad n_{p2} \quad n_{pq}
 \end{array}$$

Donde n_{ij} representa el número de casos o individuos que tienen la categoría i de la variable X y la categoría j de la variable Y.

A partir de esta matriz de datos se construyen vectores denominados nubes de puntos y una matriz de distancias, las cuales se combinan, y se extraen factores con técnicas de valores y vectores propios, que permiten describir las relaciones de dependencia que se establecen entre las categorías de las variables observadas de una misma población.

- Interpretación

Al igual que otras técnicas factoriales, seleccionamos factores que absorban la mayoría de la variabilidad explicada.

Pero el análisis factorial de correspondencias, a más de establecer la influencia entre categorías, permite establecer la importancia que tiene

cada categoría y la calidad de su representación sobre el factor seleccionado, lo que permite discernir mejor aun o seleccionar casos ambiguos.

- Procedimiento de construcción de los índices

El índice se construye con base en el primer factor, que es el que capta la mayor varianza posible, y se lo construye en una escala de 0 a 100 puntos, sobre la base de la siguiente expresión algebraica:

Donde x = es el primer factor del modelo
 n = es el valor mínimo del factor
 m = es el valor máximo del factor

Así, el valor 0 representa menor participación, y el valor 100 representa la mayor participación posible.

Anexo

Año	Gasto social por años (millones de dólares)	PIB (millones de dólares)	Distribución del ingreso (GINI)	Pobreza urbana por ingreso (%)	Pobreza por ingreso homologado (%)
1995	895	20 195	0,49	29	
1996	976	21 268	0,47	31	
1997	898	23 635	0,49	28	
1998	912	23 255	0,50	43	
1999	599	16 675	0,57	46	
2000	467	15 934	0,59	41	63
2001	949	21 250	0,62	35	55
2002	1 155	24 899	0,56	24	n/d
2003	1 228	28 636	0,56	29	50
2004	1 400	32 642	0,57	24	45
2005	1 729	37 187	0,55	22	42
2006	1 980	41 763	0,53	18	38
2007	2 695	45 789	0,56	16	37
2008	3 904	52 572	0,52	15	35

Gasto social

La inflexión se produce luego de la crisis financiera y económica de 1999. Los gastos sociales se reducen desde 1995, hasta llegar a 467 millones de dólares, menos del 4 del PIB, para incrementarse a lo largo de la siguiente década y alcanzar 3 904 millones de dólares en el gobierno de Correa.

PIB

La inflexión se da luego del año 2000. Actualmente llega a triplicar la producción bruta del país, básicamente por la dinámica petrolera.

GINI

Se observa un deterioro de la desigualdad hasta 2001, cuando se nota una tendencia a la equidad. Sin embargo, en 2008 recién se retoma el nivel de hace una década. Es decir, el crecimiento obtenido por el PIB no se traduce en un mejoramiento substancial de la igualdad.

Pobreza por ingreso

Sigue la tendencia de deterioro de la economía global, pues llega a un 46 en 1999 y se reduce hasta llegar a un 15 en el año 2008, con un avance notable en el país.

Pobreza por ingreso homologado

Sigue la tendencia de deterioro hasta 1999, pero luego mejora. Sin embargo, este indicador revela que la diferencia es notable entre los sectores urbano y rural.

Este libro se terminó de
imprimir en junio de 2012
en la imprenta Gráficas V&M
Quito, Ecuador



En las últimas décadas se modificó la configuración de la ciudadanía en Ecuador: por una parte se amplió el voto en el marco de la democracia representativa, mientras por las políticas neoliberales se restringieron los derechos sociales y se mantuvieron mecanismos de discriminación étnica. En ese marco, este libro examina la acción del movimiento indígena de Otavalo y Cotacachi por ciudadanía y derechos, teniendo como punto de partida las prácticas comuneras, el acceso al mercado y el desarrollo de la artesanía, pero también la formación de un movimiento cultural y una intelectualidad que formuló un discurso de reivindicación étnica e identitaria.

Así, la ciudadanía de los indígenas no es resultado de una concesión del Estado, sino de estrategias nacidas desde abajo, desde la sociedad. Y el resultado es la obtención de variados derechos, aunque ello no implica la configuración de una ciudadanía individual y homogénea, sino una ciudadanía híbrida, comunera y ecuatoriana, con rasgos étnicos y occidentales. Se trata de la conformación de un sujeto político que porta una cultura moderna y democrática, sin perder rasgos paternalistas e incluso clientelares. El movimiento indígena de esa zona del país ocupa los espacios públicos mediante sus acciones colectivas al tiempo que logra ejercer los derechos políticos de elegir, ser elegido y gobernar el poder local. Esto ha permitido a los indígenas mejorar sus condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos aunque aún la inequidad y las brechas sociales, étnicas y territoriales sigan presentes.

