

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

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

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante / 7-20

La «huella ecológica» de la dolarización

Fander Falconí Benítez / 21-38

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard / 45-60

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez / 61-78

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

Efraín Gonzales de Olarte / 79-94

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta / 95-140

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso / 141-152

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander / 153-182

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas / 183-210

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador: El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander

No hay cosa más difícil de tratar ni en la que el éxito sea más dudoso, ni más peligrosa de manejar, que convertirse en responsable de la introducción de un nuevo orden político; porque todo innovador tiene como enemigos a cuantos el viejo orden fue favorable y como tibios defensores a aquellos a los que las nuevas leyes deberían beneficiar. Esta tibieza nace por miedo a los adversarios, que tienen las leyes a su favor y por la incredulidad de los hombres, que no confían en las novedades hasta que la experiencia no las confirma. (Macchiavelli, Príncipe)¹

La elección de Mario Conejo como Alcalde de Otavalo en los años 2000 y 2004, ha significado la formación de un gobierno local que cuenta con un fuerte apoyo entre indígenas y no indígenas. Representa una experiencia de política local en el marco de la descentralización del Estado iniciada en 1997. Mario Conejo ha logrado realizar importantes cambios institucionales y políticos que perfilan una exitosa gestión municipal.

Latinoamérica ha experimentado procesos de democratización política desde los años 80 y 90 del pasado siglo. En varios países, como Boli-

* Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Helsinki. Politólogo e investigador asociado al Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, Suecia, y el Centro Ibero-Americano, Instituto Renvall, Universidad de Helsinki, Finlandia. Profesor en Ciencias Sociales y Humanidades. Autor del libro *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo* (2004) y de varios artículos sobre Venezuela y América Latina. <http://www.geocities.com/lalander> El autor agradece a la *Fundación Sueca para la Cooperación Internacional en la Investigación y la Educación Superior*/STINT por el apoyo del viaje a Ecuador y Perú en diciembre de 2004; al Dr. Jorge León y el *Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador*/CEDIME. Y en Otavalo, un agradecimiento particular a Mario Conejo y mis otros informantes/amigos del cantón.

1 Macchiavelli, [1516]1960:31-32.

via y Ecuador, los movimientos indígenas juegan papeles protagónicos en los nuevos mapas políticos. Este artículo enfoca la cuestión de la democratización de la democracia en Ecuador, a través del caso de las experiencias en el cantón Otavalo² de la provincia de Imbabura en la sierra norte del país, y el Alcalde Mario Conejo Maldonado, electo en el año 2000 con el apoyo popular de su movimiento político local y el nuevo partido político indígena *Pachakutik*.³ Conejo es sin duda uno de los alcaldes más exitosos de Ecuador, es el primer alcalde indígena de Otavalo, y en pocos años ha logrado realizar cambios institucionales, políticos, económicos, sociales y culturales, incluso la tan difícil tarea de unir los grupos étnicos de su cantón. Aspectos relevantes sobre inclusión y exclusión política y social son fundamentales en el presente trabajo. Por consiguiente es imprescindible incluir una presentación histórica de cómo estas transformaciones sociales, culturales y políticas se desarrollaron en el caso del movimiento político de Mario Conejo en Otavalo.⁴ Este recuento se presentará principalmente a través de una entrevista personal con el mismo

Conejo, realizada en Otavalo en diciembre de 2004 durante una visita de trabajo de campo.

Hay que enfatizar que el autor está consciente de que el alcalde Conejo es el enfoque principal, como núcleo del estudio, y que en éste no se incluyen, por ejemplo, voces de la oposición política otavaleña. Más bien, el objetivo es una descripción analítica empírica de ciertos aspectos del movimiento y el gobierno de Mario Conejo, incluso las percepciones e impresiones del alcalde, y algunos factores relevantes en su alrededor más cercano, hacia tener una idea más clara de cómo se ha logrado una mejor forma de democracia municipal representativa e intercultural. ¿Cómo se lo explica el mismo protagonista de este proceso, es decir el alcalde Conejo? No obstante, para aproximarnos al caso otavaleño actual he escogido colocar la experiencia en el contexto de los procesos de democratización y particularmente de descentralización y su ingrediente de participación política. Se aprovechará de algunas ideas teóricas y empíricas relacionadas a estudios anteriores de descentralización, participación y buen gobierno municipal.

2 Para un impresionante estudio antropológico (e histórico) sobre Otavalo y los otavaleños, véase; Meisch, 2002.

3 Nombre completo del partido: *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País* (MUPP-NP). Pachakutik se fundó en 1995, como el brazo político de la CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*). Pachakutik ha expandido y ha profundizado su fuerza política constantemente desde su formación. Desde finales de los años la CONAIE que contaba con (y sigue teniendo) la mayoría de las organizaciones indígenas ecuatorianas, y ha logrado desde el inicio un gran reconocimiento público, influencia política e incluso ha funcionado como medio de interlocución ante el Estado.

4 No obstante, los detalles más particulares de la "lucha indígena histórica" de Otavalo no serán aquí profundizadas. Para una presentación de las relaciones de clase y etnicidad en este proceso de lucha, véase, p.ej.; Korovkin, 1999; Meisch, 2002.

Descentralización

En el discurso de la modernización del Estado, la descentralización y la participación política han llegado a ser temas claves en las agendas políticas. Desde las ciencias sociales, la descentralización es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental, así como determinadas responsabilidades de éste, se traspasa desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales etc. se establecen bajo la responsabilidad local y/o regional (provincial). Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y la capacidad auto-financiera de las distintas entidades territoriales. Para hacer de la descentralización una oportunidad valiosa, atractiva y funcionable para los actores políticos al nivel local, es imprescindible el cumplimiento de los tres criterios, y en Ecuador el tercero se cumplió formalmente sólo en el año 1998. Una democratización al nivel local puede ser crucial para el grado y perspectivas de gobierno democrático a nivel nacional. Los argumentos a favor de un sistema

político descentralizado se relacionan más que todo con la democratización y las mejoras en eficiencia institucional.

La descentralización supone una transferencia del ejercicio de poder. La descentralización en sí acerca las decisiones económicas y políticas a quienes concierne, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad a cada individuo de influir más en su propio futuro socio-político-económico. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades, pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad de proveer información del desarrollo y de manejar los recursos comunes nacionales. Como lo expresaba el mismo Alexis de Tocqueville (1805-1859):

Creo que la extrema centralización del poder política, acaba por debilitar a la sociedad y al gobierno mismo; pero no niego que una fuerza social centralizada sea capaz de ejecutar fácilmente en un tiempo dado y sobre un punto determinado.⁵

Tocqueville probablemente nunca usó el concepto de descentralización, pero por cierto estaba a favor de lo que hoy se conoce como los principios de subsidiariedad⁶ de la descentralización y una relación más cercana entre los ciudadanos y el Estado. Ya en la década

5 Tocqueville, [1835] 1998: 353 (Book 4, chapter 4).

6 En la Unión Europea, el tratado de Maastricht y su principio de subsidiariedad declaran que las decisiones políticas y económicas de los pueblos de Europa serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. En las naciones de la UE, las autoridades locales y regionales tienen supuestamente la responsabilidad de la mayor parte de las tareas del sector público.

de 1830, este jurista, filósofo y diplomático francés dio particular énfasis a la importancia de ciudadanos políticamente activos, colaborando entre sí y con un Estado descentralizado. Claramente inspirado por las ideas de pluralismo institucional y la separación de poderes de Montesquieu, Tocqueville basó esta idea de mando popular a nivel local en la experiencia vivida en los Estados Unidos de América, donde observó que un gobierno descentralizado, basado en la división vertical de poderes era posible, comparado con la alta centralización del sistema gubernamental del Estado francés de la época. El fenómeno que hizo posible este tipo de democracia era el vigor de la sociedad civil -también un rasgo distintivo necesario-, lo cual hizo se tradujo en un gobierno central menos importante. Sin embargo, hay riesgos latentes con la descentralización y la apertura política, sobre todo con la apertura de un sistema tradicionalmente centralizado y controlado desde arriba y en una situación de, p.ej., dos o tres partidos políticos fuertes con un control recio sobre las actividades sociales organizadas. En este escenario podría presentarse el resultado de demasiados actores débiles [como consecuencia, entre otras causas, de la descentralización], y no de algunos pocos pero fuertes; es decir, ocurre una fragmentación del poder político. Estas ideas son fundamentales entre los investigadores y teóricos de los Nuevos "movimientos sociales", quienes han desa-

rollado estudios y análisis sobre el crecimiento de movimientos sociales y políticos que desafían a las autoridades políticas y económicas. Como resultado de estas luchas, algunos de estos actores (desafiadores) más insistentes se consolidan, lo que contribuye a una división del espacio político y a nuevas situaciones donde una variedad de actores pueden establecerse. Esta evolución puede implicar fragmentaciones de las arenas políticas, sociales y del Estado.⁷

En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa en los años 80 y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Guatemala. Es obvio que las demandas por y la introducción de la descentralización, coinciden con la crisis económica de la década. La descentralización probablemente fue inducida tanto por el creciente descontento político popular, con la profundización de la crisis económica de los años 80, como por ser un componente en el proceso de la reforma democrática por parte del Estado. Al mismo tiempo, las presiones por la descentralización también venían de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, los bancos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuales veían a las reformas descentralizadoras como la vía para reducir la pobreza, combatir la corrupción y la ineficiencia institucional.

⁷ Ver por ejemplo: Escobar & Alvarez 1992: 1-5; Lalander. 2004

La descentralización ecuatoriana y la participación indígena

El proceso de la descentralización en Ecuador⁸ es un caso particular en el contexto andino y latinoamericano, dado el hecho de que las elecciones municipales y provinciales se presentan como largas tradiciones históricas. No obstante, en la práctica, los dirigentes políticos en estos niveles han sido políticamente débiles por causa de la falta de transferencias económicas. Fue solo en 1998 y con una revisión modificadora de la Constitución ecuatoriana que se estableció un principio de co-participación con una transferencia automática de un 15% del presupuesto nacional a los municipios, y fue sólo desde 1998 que los indígenas ecuatorianos llegaron a ser plenamente considerados constitucionalmente como integrantes iguales de la sociedad. En Ecuador, como en tantos otros países, la crisis de representación del movimiento sindical y campesino (y de los partidos políticos tradicionales), creó un tipo de vacío de poder de representación, y es éste el contexto en el que se ha fortalecido el movimiento indígena ecuatoriano.⁹ Según el primer artículo de la Constitución ecuatoriana de 1998:

“El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente,

democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.¹⁰

El artículo 224 clarifica la división político-territorial:

“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”.¹¹

Aunque la profundización de la descentralización ecuatoriana desde 1997 haya sido calificado como un proceso débil¹², se puede percibir una onda de demandas por autonomía y una creciente atracción e importancia de los gobiernos locales. Asimismo, este nuevo enfoque en lo local se ha reflejado en las políticas nacionales desde 1998, la participación electoral de movimientos y candidatos independientes se ha incrementado. Para ejemplo, en las elecciones nacionales de 2002 participaron 15 partidos políticos, 17 movimientos políticos y más que 150 movimientos electorales de carácter local o regional.

Al mismo tiempo, sin embargo, muchos de los municipios ecuatorianos se

8 Para un recuento analítico del proceso descentralizador ecuatoriano, véase; Ojeda Segovia, 2000 & Ecuador Debate, 2004.

9 Véase, por ejemplo; León, 2001.

10 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 1.

11 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 224.

12 Véase por ejemplo; Ibarra, 2002.

caracterizan por una débil capacidad institucional y administrativa, y además existen confusiones acerca de las fronteras la de división de autoridad y responsabilidad entre los distintos niveles político-territoriales, es decir nacional, regional/departamental (*prefecturas*) y municipal. Las reformas políticas de 1998 se establecieron en un clima de crisis económica, inestabilidad, desorden social y político.¹³ Las políticas neo-liberales implementadas repercutieron en todos los niveles político-territoriales,¹⁴ las protestas callejeras e intentos de golpes de Estado son ingredientes del panorama político/social del Ecuador de la época moderna más reciente. En el mismo período, movimientos políticos alternativos –entre ellos *Pachakutik*– han triunfado en una cantidad de municipios y provincias. En este contexto de descontento político y social, el movimiento indígena ecuatoriano (asi-

mismo como protagonista en el ciclo de protestas) se alió ante las elecciones presidenciales de 2002 con el proyecto político del teniente coronel (r) y ex-golpista Lucio Gutiérrez. Una vez electo e instalado en la presidencia la alianza con el movimiento indígena¹⁵ duró poco y los ex-aliados indígenas llegaron a ser parte de los críticos opositores más acérrimos del gobierno.

En las elecciones municipales de 2004, Pachakutik triunfó en 17 municipios, entre otros en Otavalo donde Mario Conejo fue re-electo. Regresando al contexto de las reformas políticas de 1998 y la expansión y los avances del movimiento indígena, hay que constatar que Pachakutik ya era un movimiento fuerte y creciente, pero lo que sí cambió fue el valor y la atracción del municipio como foro político para los actores municipales. Al mismo tiempo es importante enfatizar la atención mediática

13 Una aproximación a las varias dimensiones de las crisis en Ecuador y escenarios del futuro, véase Sánchez-Parga y Rhon Dávila, 2002. Los autores enfatizan que es precisamente el movimiento indígena que desde 1990 protagoniza la conflictividad ecuatoriana en su “actual crisis de sociedad (ya no es una simple crisis social).” (p.62)

14 Para una colección valiosa de estudios sobre las políticas neo-liberales y sus repercusiones al nivel local desde la década de los ochenta, así como las respuestas sociales y participación política, véase; North & Camerón, 2003. El movimiento Pachakutik se autodefinió como “un proceso de resistencia y oposición al modelo neoliberal, en la lucha por ser una alternativa real para el país, que implique la creación de una nueva forma de desarrollo económico, político, social y cultural, forjada desde el pueblo, centrando su objetivo en el ser humano y en la defensa de la vida.” (Pachakutik, <http://www.llacta.org/organizacion/pachakutik>).

15 Un factor que facilitó la alianza entre Gutiérrez y el movimiento indígena fue la amistad desde la infancia de Gutiérrez con el (cuestionado) ex-presidente de CONAIE, Antonio Vargas. Un aspecto relevante relacionado a la polarización política geográfica en las elecciones de 2002, es que en la segunda vuelta electoral (la cuál ganó Gutiérrez con el 54.4 % de los votos, frente al 45.6 % de Alvaro Noboa) Gutiérrez triunfó en toda la sierra y la amazonía –es decir las cunas del movimiento indígena ecuatoriano– (más en la provincia del Oro). Noboa logró más apoyo electoral en las restantes provincias costeñas.

que Pachakutik y la cuestión indígena han tenido durante el período, así como el espacio de cobertura e interés en los procesos políticos de los movimientos indígenas por parte de organizaciones internacionales. Así que el movimiento indígena profundizó su presencia en la agenda política y paralelamente los municipios llegaron a ser campos de batalla política más atractivos para los actores políticos en la contienda electoral.

La ardua misión de reforma

Abundan los estudios sobre el por qué los gobiernos latinoamericanos fracasan tan a menudo con la implementación de reformas sociales, así como en los esquemas de la descentralización. La economista política Judith Tendler, en su obra *Good Government in the Tropics (Buen gobierno en el Trópico)*, presenta algunos factores explicativos sobre las causas que contribuyen a un mejor funcionamiento de los gobiernos, basada en un estudio de caso en el estado (regional) brasileño de Ceará, el cual puede considerarse como una historia de éxito relativo. Tradicionalmente el Estado sufría de una exagerada burocracia, corrupción, ineficiencia y otras enfermedades políticas a nivel local y regional/provincial, pero un liderazgo innovativo logró cambiar la dirección de la tradición gubernamental para cumplir con mejoras en términos de instituciones estatales más eficientes y menos corruptas. Un factor explicativo clave se encuentra en la creación de un sentimiento de orgullo entre los trabajadores

y empleados en las gobernaciones y municipios con respecto a su función y posición, una sensación de estar encargado y responsable dentro de la organización (es decir, una delegación eficiente, tradicionalmente un obstáculo fundamental en los gobiernos latinoamericanos). Según Tendler, se ha probado igualmente que las organizaciones de la sociedad civil juegan papeles protagónicos en la evolución positiva del gobierno y liderazgo local. Con un proceso dinámico entre los dos actores (gobierno y sociedad civil), se permite un intercambio mutuo, involucrando e invitando a la participación popular, reconociendo la independencia de la sociedad civil. La descentralización de la autoridad y de las responsabilidades son fundamentales en estos procesos, así como la flexibilidad del liderazgo y la continuidad de las buenas intenciones por parte del gobierno, lo que con todo contribuye a transformaciones culturales entre los ciudadanos (como un aumento de la confianza en las instituciones del Estado).¹⁶

Al reconsiderar la línea argumentativa de Tendler, parece evidente que la descentralización encuadra un factor incorporado de des-control para los partidos políticos, procediendo la hipótesis de que un gobernador (o prefecto) y un alcalde, siente responsabilidad hacia los ciudadanos y de que se esfuerzan para lograr eficiencia en su gobierno democrático. En un contexto de descentralización, gobiernos sub-nacionales frecuentemente se ven estorbados por grupos de elites en oposición que rechazan

16 Tendler, 1997.

y obstruyen los proyectos y las reformas que el gobierno local o regional quiere implementar. Esta oposición puede consistir en importantes sectores empresarial de los cuales depende el liderazgo político para poder funcionar, por ejemplo para la provisión de servicios sociales para los ciudadanos. Terratenientes, grandes empresas de construcción, proveedores de servicios locales/regionales y empleadores pueden presionar e incluso paralizar el liderazgo político como una medida para que el gobierno reduzca los impuestos (o librarles completamente de otros costos). Esto implica que un gobierno nuevo (non-tradicional) que carece de eslabones (o con débiles eslabones) con los grupos de elite tradicionales puede encontrarse con dificultades enormes si intenta cambiar el orden de las cosas, es decir, si los sectores empresariales y la elite privilegiada perciben las políticas nuevas como una amenaza. De ahí que, si bien un alcalde o un gobernador regional (prefecto) es electo con una mayoría de apoyo popular, la carencia de eslabones positivos con las elites económicas y sociales puede resultar en fiascos políticos. De esta manera una desilusión general puede profundizarse entre los ciudadanos, algo que se evidencia con aún más claridad en los países del tercer mundo, con altos niveles de pobreza, inmensas grietas sociales, polarización y distribución desigual de ingresos.

En *Politician's Dilemma (Dilema del político)*, Barbara Geddes nos apro-

xima a esta problemática situación de doble responsabilidad de los líderes políticos locales y regionales (hacia el partido o el ejecutivo nacional y hacia el electorado). ¿Deben los recursos económicos del Estado ser utilizados para proyectos económicos nacionales o deberán ser canalizados a los ciudadanos y los empresarios locales por causa de la sobrevivencia política del electo tomador de decisiones? Geddes ilustra el razonamiento de políticos y sus actuaciones ante una elección con otro estudio de caso de Brasil. Las tradiciones patronal-clientelista afectan la probabilidad de ser electo (y re-electo), no obstante al mismo tiempo obstruyen cualquier posible plan de desarrollo eficiente. Asimismo las presiones por reformas deseadas a veces tienen efecto contrario para quien resulta electo.¹⁷ Esta situación de espada de doble-fila para los líderes políticos locales y regionales ilustra un aspecto nuclear de la importancia de la reforma descentralizadora y sus perspectivas de desarrollo. En este contexto, un aspecto maquiaveliano que es relevante considerar, en las aproximaciones de opciones racionales para la probabilidad de lograr llevar a cabo reformas políticas como la descentralización o una apertura para la participación ciudadana, es que los líderes políticos promoverán las reformas *sólo si y cuando* se sienten confiados de que no arriesguen ser reemplazados por otros actores políticos e igualmente privados de su poder económico y político.

17 Geddes, 1994.

La transición política y el movimiento indígena en Otavalo

Desde lo expuesto, nos aproximamos al caso del gobierno municipal de Mario Conejo en Otavalo a partir del año 2000. Popularmente, el cantón de Otavalo, es conocido por su gran mercado indígena de obras de artesanía y textiles. Políticamente, una vez electo Alcalde¹⁸, Mario Conejo decidió revitalizar el proceso del *Plan Estratégico de Otavalo*, formulado por la *Asociación de Municipalidades del Ecuador* (AME) en 1998 y 1999. Conejo además profundizó y amplió el plan para involucrar y coordinarlo al *Proyecto Diálogo 21* del PNUD (*Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo*), quienes colaboraron técnicamente y con financiamiento en la fase inicial. Con la participación de grupos de ciudadanos, incluso líderes de sectores sociales, y con actividades desarrolladas en mesas temáticas, el proyecto total se conoce como el *Plan de Vida Otavalo*. Varios planes de desarrollo emergieron rápidamente (en tres meses) como resultado de las mesas temáticas. Sólo en el campo rural se identificaron diez *Planes de Desarrollo Lo-*

cal (PDL's). En cada plan, técnicos visionarios de la región juegan papeles protagonistas, en colaboración permanente con los ciudadanos involucrados y el Gobierno Municipal.¹⁹ Puesto en funcionamiento esta serie de proyectos, el diario *El Comercio* señaló en 2002:

Otavalo es la única ciudad del país que busca mejorar las relaciones interculturales de sus habitantes como una política de desarrollo. Según el Plan de Vida, eje de la gestión local, la convivencia equilibrada entre mestizos e indígenas es el principal desafío.²⁰

Con el objetivo de alejarse de prácticas clientelares y paternalismo, el nuevo gobierno municipal tiene la ambición de acercarse a los barrios (las bases populares) con el convencimiento de que las soluciones están entre los mismos ciudadanos/vecinos. En quichua (tanto en Ecuador como en Bolivia) se refiere al modelo de democracia participativa local con la inclusión de los ciudadanos y las asambleas comunitarias (con hombres, mujeres, jóvenes y ancianos) como *Tantanakuy*.²¹ Este proceso de participación política requiere un

18 Ya en el año 1996 se lanzó Conejo como candidato a la alcaldía pero perdió la elección. No obstante, el movimiento indígena logró una representación en el consejo municipal otavaleño en estas elecciones.

19 Municipio de Otavalo, <http://www.otavalo.gov.ec/plandevida.html>. Es importante destacar que no sólo indígenas y mestizos participaron en estos procesos, sino también ciudadanos "blancos". (ibid. & entrevistas con Conejo, Santillán, y Ubidia, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

20 *El Comercio*, 1 de junio de 2002.

21 Es sólo un ejemplo de cómo se integran y actualizan (más o menos conscientemente) elementos de las tradiciones Quichua en los procesos de participación política en Otavalo. Para otros ejemplos, véase; Kowij Maldonado, 2005.

modelo de conscientización por parte de los ciudadanos (y de los funcionarios municipales). Conejo lanza un ejemplo sobre la participación política popular en Otavalo, que constituye el eje del desarrollo cantonal:

Hemos desarrollado una fórmula para el desarrollo que llamamos “la fórmula de participación ciudadana para el desarrollo”. Es una fórmula del 60/40. Si en un barrio vamos a arreglar las calles, cada dueño de casa paga el 60% del costo de la obra [el municipio cumple con el 40 %]. Entonces no hay problema, nos hemos puesto de acuerdo. Esto nos da la idea de que la gente está confiando en nosotros, de que hay credibilidad. Porque por lo contrario, y aquí hay un ciudadano con sentido de responsabilidad, porque normalmente en la cultura nuestra la gente espera que todo le debe hacer el municipio. Incluso tenemos una actitud de exigencia, tenemos líderes que agitan en la comunidad, para reclamar, para insultar a la autoridad y exigiéndonos obras. Nosotros hemos trabajado con los líderes en los barrios, hemos analizado, hemos llegado a consensuar, y ahora la gente dice: “no, nosotros pagamos esta cosa. Pagamos, a pesar de que pagamos los impuestos, y por lo tanto nos debería hacer estas obras, pero como dice el alcalde, “no hay plata para financiar esto”, entonces vamos a pagar.” Entonces eso es una fórmula que también nos está demostrando que hay confianza y credibilidad, y al mismo tiempo: ¿Por

qué hay credibilidad? Porque hay transparencia.²²

Mario Conejo

Durante el desarrollo de mi entrevista con Mario Conejo se profundiza la imagen de un personaje muy modesto y sencillo, pero a la vez auto-seguro, preparado, decidido y muy orgulloso. Su formación académica en sociología (en la Universidad Católica de Quito) emerge con brillo en algunos momentos de nuestra conversación a través de su dominio de una terminología teórica y conceptual. El orgullo personal se manifiesta asimismo en sus presentaciones de los proyectos y las obras concretizadas en Otavalo. Con respecto a la relación con la CONAIE percibí como si el Alcalde Conejo prefiriera ver a la Confederación Indígena más como un movimiento a nivel nacional y no como un actor relevante en el nivel municipal. No obstante, Conejo ha movilizado al movimiento indígena otavaleño en actos convocados por la CONAIE y Pachakutik, por ejemplo, en las protestas populares contra el gobierno de Gutiérrez en el 2005, para presionar desde abajo, expresando su descontento con el ejecutivo nacional.²³ /Conejo raramente menciona al partido político en el cual milita –Pachakutik- o el nombre de cualquier programa social del gobierno central o de las organizaciones interna-

22 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

23 No obstante, hay que enfatizar que las protestas callejeras en Otavalo tienden a presentarse como relativamente mucho más tranquilas que en otras partes del Ecuador, como por ejemplo en las provincias de Cotopaxi y Chimborazo.

cionales, sino que habla de “nosotros”, “el gobierno municipal junto con los ciudadanos”, “los otavaleños”, “a través de la participación política ciudadana” etc. para enfatizar quiénes son los actores protagónicos en este proceso. Por ejemplo, cuando le menciono el proyecto de “Municipio Transparente”, desarrollado por la *Comisión de Control Cívico de La Corrupción/CCCC*,²⁴ Conejo me clarifica que aquél proyecto no está operando allí, sino que ellos mismos, –los otavaleños y el municipio–, desarrollan la lucha contra la corrupción.

¡No! Nosotros hemos desarrollado nuestros propios mecanismos [para combatir la corrupción] a partir de la información, por ejemplo. Para nosotros ha sido muy importante democratizar la contratación pública. El mayor espacio donde se genera la corrupción, está en la contratación pública. Entonces, antes aquí en Otavalo el alcalde tenía dos o tres contratistas, amigos que conocían todos los contactos...Había la posibilidad de que el alcalde está recibiendo una comisión. Entonces eso ya no existe aquí. ¿Por qué? ¿Y cómo hemos logrado transparentar eso? Aquí tenemos el colegio de ingenieros y el colegio de arquitectos, son como 70 profesionales. Hemos democratizado la contratación

en el sentido de que todos tienen la posibilidad de contratar con el municipio...Y aplicamos lo que dice la ley... Un tema que es importante para la gobernabilidad, para el desarrollo, es la confianza y la credibilidad de la sociedad con las autoridades, con las instituciones. Ese es un problema en nuestro país. ¿Cómo hacemos que nuestro pueblo confíe en nosotros? La gente a veces no quiere pagar los impuestos porque cree que el alcalde se roba la plata, por falta de credibilidad, falta de confianza. ¿Cómo hacemos para que la gente tenga confianza? No es suficiente que sea honrado, y si digo a la gente “yo soy honrado”, no me va a creer. Pero por la ley de contratación hemos logrado algo muy importante. El ingeniero, el arquitecto, sabe que el alcalde no está recibiendo nada. Entonces él habla con la familia, habla con los amigos, habla con sus trabajadores, con sus proveedores, y son ellos los que comienzan a hablar de que el alcalde es honrado. Entonces desde la sociedad civil.²⁵

Igualmente, Conejo siempre vuelve al tema étnico, p.ej. indígenas, blancos y mestizos juntos, a menudo enfatizando la transformación histórica y de que hoy día los indígenas son los jefes y los blancos y mestizos los trabajadores.

24 La CCCC es una institución ecuatoriana autónoma con la meta de combatir la corrupción. Según el que suscribe la CCCC en Ecuador ha llegado a ser la comisión de anti-corrupción más eficiente de los países andinos, incluso con su página en internet dónde los ciudadanos tienen la posibilidad de denunciar actos de corrupción. <http://www.comisionanticorrupcion.com> (Como me decía Jorge León cuando hablábamos sobre Ecuador y la CCCC: “Sí tenemos muchísima ropa sucia aquí en el Ecuador, pero por lo menos la lavamos en público.” León, entrevista, Quito, 5 de diciembre de 2004.)

25 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

Igual que todos los pueblos indígenas, en general en Latinoamérica, hemos vivido la misma experiencia histórica de estos pueblos exprimidos, destruidos, explotados. Sin embargo, la particularidad es que en esta ciudad, un sector indígena ha logrado desarrollar una economía a través de la producción, la comercialización y la especialidad, incluso de la producción de su música. Este es un pueblo indígena que en base de sus propias tradiciones ha logrado desarrollar una estrategia económica que es la base fundamental de la economía del trabajo. La herencia –digamos- cultural es milenaria. Pero el desarrollo económico moderno yo diría que es desde mediados del siglo pasado. Hay familias de otavaleños que comienzan a salir de sus comunidades y buscan oportunidades, viajando a países como Perú, estuvieron en Brasil, en Uruguay, Colombia, Venezuela, Costa Rica. Hay un peregrinaje de unas familias otavaleñas que salen de sus comunidades. Pero Colombia y Venezuela son los que más en esta etapa, brindan una gran oportunidad para la comercialización de estas artesanías. Para los otavaleños, Colombia por ejemplo, es su segunda patria, hasta ahora hay familias otavaleñas que creó que por la tercera o cuarta generación que están viviendo (p.ej.) en Bogotá o Medellín...Pero en los años setenta hay otras familias que viajan a Estados Unidos y a Europa. Y a partir de los años ochenta hay un grupo masivo de indígenas que están viajando por todo el mundo. Actualmente no hay país en el mundo que no estén visitando. Están en Singapur, en Taiwan, en todas partes. Ahora: ¿Qué significa este proceso en términos socio-

culturales, económicos y políticos en esta ciudad? Este auge económico, este proceso de recuperación de los Quichua-Otavalo, da lugar a profundos cambios en la conformación social de Otavalo. Esta ciudad que siempre fue de los blancos ¿cierto? Resulta que comienza a ser invadida por los indios. Los indios comienzan a comprar las propiedades en la ciudad.²⁶

La transición económica otavaleña, y sobre todo las transformaciones socio-económicas para los ciudadanos indígenas, cimentaron la base social y política y asimismo las perspectivas y probabilidades de éxitos para un nuevo movimiento político indígena (e intercultural). Conejo nos cuenta sus impresiones acerca de lo que considera como un proceso de conscientización y modernización, en todos sus aspectos y valores a través, p.ej. acceso a tecnología relevante, información sobre el funcionamiento de las sociedades del mundo, nuevos contactos sociales, culturales, políticos y económicos etc. Con todo se trata de la formación de una fuerte base urbana del movimiento. Sin embargo, hay que constatar que el territorio de Otavalo consiste también en comunidades mucho más rurales e incluso zonas muy atrasadas, en vivienda, infraestructura y métodos de producción (agrícola o textil por ejemplo) como pude notar durante mi visita. No obstante, el movimiento político de Conejo logró llamar la atención de las comunidades campesinas de Otavalo, las cuales sentían que

allí encontraron un liderazgo y movimiento de su propia pero renovada identidad.²⁷

Reconsiderando las características personales de Conejo y sus prioridades laborales, Galo Santillán, colaborador cercano del alcalde y encargado de la participación ciudadana municipal clarifica estos aspectos:

El problema de nuestro alcalde es que es muy modesto en su posición de imagen de trabajo. Por ejemplo: "Yo hago ésto, Otavalo etc." Mario no hace eso. Nosotros hemos tenido invitaciones a nuestro Alcalde a nivel internacional, de la UNESCO, por la mejor democracia participativa, pero la posición de nuestro Alcalde es no participar en nada. Nuestro Alcalde dice que es como desdiseñar el trabajo y olvidar otras cosas. Porque el mejor premio para nosotros es el reconocimiento de nuestra gente, que nuestra gente se sienta consentida, que tiene importancia en las tomas de decisiones... No es comercial nuestro Alcalde para nada. De hecho hace un par de años querían invitarlo para recibir un premio ecológico. Nuestro Alcalde no fue. Así que nuestro Alcalde tiene mucha modestia. Así que nuestra gente se da cuenta que el Alcalde sí trabaja y que no sólo cuida la posición de su imagen.²⁸

La participación política en perspectiva

Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman y Henry Brady han estudiado la ra-

cionabilidad en la participación política, basando sus resultados en un estudio amplio de participación política en los Estados Unidos. Con respecto a la votación, señalan que la racionabilidad de este acto puede ser seriamente cuestionada, ya que siendo un acto único para el individuo no puede ser garantía de diferencia alguna en una perspectiva más larga.²⁹ Lo único presente en el acto de votación es el hecho de que la misma votación significa para cada individuo la manera legítima y limitada de participar en la política, comparado con otros tipos de actividades políticas, cuando los actores están libres para multiplicar sus inversiones participativas. Tocamos aquí las teorías de acción colectiva, es decir, es sólo en una perspectiva más larga y cuando individuos se unen para actuar colectivamente (fuera de las urnas) que tienen probabilidades de éxito en sus hechos participativos. Aún más, ya que se analiza la actividad cívica voluntaria y la dedicación (dinero y tiempo), aparecen dimensiones adicionales del problema de la racionabilidad. Argumentan que la participación política incluye muchos actos, desde la votación, el trabajo de campaña, acciones de protestas, afiliación partidista, hasta el sencillo acto de firmar un cheque como una contribución a una campaña electoral. Los factores fundamentales del proceso participativo de voluntad cívica son la motivación y la capacidad de los ciudadanos.³⁰ "La

27 Observaciones del autor y conversaciones con otavaleños del sector rural. Véase también por ejemplo; Korovkin, 1999: 16 & Korovkin et al., 2002.

28 Santillán, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

29 Verba, Schlozman & Brady, 1995: 21-29.

30 Ibid.: 3.

participación política, entonces, es el resultado de dedicación política y recursos.³¹

Tiempo disponible, dinero y talento (dotes) muestran ser decisivos para el valor del acto político de cada ciudadano. Más preciso, esto concierne el tiempo disponible para dedicar a la política, p.ej., en el trabajo de campaña, recursos económicos, contribuciones a la campaña. El talento individual tiene que ver con la capacidad personal del individuo de actuar políticamente. Se enfatiza en estos tres factores como fundamentales para el valor y las posibilidades de participación política de cada ciudadano. Esto indica claramente la desigualdad inicial entre los ciudadanos, con respecto a las posibilidades de participar en la política. Se puede concluir, por ende, que todos no son destinados para participar con el mismo peso y probabilidad de lograr algo a través de participación o actuación. Con respecto a la argumentación y la lógica de sí (Verba et. al.), se puede preguntar si realmente vale para algunos ciudadanos participar políticamente. El sistema parece ser desigual y favorecer la participación de algunos ciudadanos. Otro resultado interesante del estudio es la probabilidad de incremento de la participación política con el aumento de ingresos, es decir, tanto mejor acomodado económicamente un individuo o un grupo es, será más activos en la política. Hay un obvio vacío de participación en-

tre distintos grupos de ingreso, lo cual muestra que los grupos de menores ingresos son menos participativos.³² Para poder aplicar estas ideas al caso ecuatoriano y otavaleño (hasta tal grado que sea posible), pregunté a Mario Conejo sobre las transformaciones políticas, económicas y sociales más recientes, y si su propia historia personal puede ilustrar el camino de un movimiento que pasa de la marginalidad al poder.

Entonces yo soy de la generación que ya vive en la ciudad, estudia en la ciudad. Por lo tanto, mis gustos, mis relaciones se desenvuelven más hacia la ciudad y he estado vinculado tanto allí y hemos sido parte de espacios de trabajo, en lo social, lo cultural, lo político y lo deportivo... Entonces aquí en Otavalo hay una generación de indios y mestizos que hemos estado pensando en una alternativa de sociedad intercultural. Entonces, antes de Pachakutik, formamos un movimiento independiente en Otavalo, un movimiento político local en el que estamos ya participando, indios y mestizos, con la perspectiva en la participación en la política electoral. Luego se conforma el Pachakutik y nos adscribimos a este proceso. Y bueno, yo participé ya en el 96 y no ganamos las elecciones, era una primera vez. Hay características socio-económicas que son a la vez contradictorias desde un punto de vista político...En Otavalo, un caso muy particular, la mayoría de la sociedad de indígenas y mestizos...hemos tenido muchos prejuicios, muchos complejos, un colonialismo muy interno, y así esto

31 Ibid.: 354.

32 Verba, Schlozman y Brady, 1995: 186-227

no nos permitía aceptar tan fácilmente que un indio pudiera ser alcalde de la ciudad.³³

Es muy probable que se hayan cambiado asimismo las percepciones acerca de posibles éxitos políticos por parte del movimiento indígena municipal, es decir inspiración política y de movilización de otros procesos cercanos. Con respecto a la onda de avances de movimientos indígenas en América Latina, y especialmente en Ecuador y Bolivia, reflexiona lo siguiente:

Bueno, yo creo que se están dando varios procesos al mismo tiempo. Yo creo que en el Ecuador, y tal vez en Bolivia, hay una estrategia indígena de proyectarse en la contienda electoral, a partir de movilizar a las bases indígenas. Creo que en Bolivia por ejemplo, en este momento los indios están votando por los candidatos indígenas... Hay un tipo de liderazgo indígena que recurre a su gente. La mayoría de los líderes indígenas son líderes que habiendo sido elegidos por el voto popular, se han proyectado políticamente a través de las organizaciones indígenas, a través de los levantamientos indígenas. Hay un levantamiento indígena y allí, de estas capas allí aparecen [nuevos liderazgos indígenas].³⁴

En tal contexto, Conejo regresa históricamente para explicar las particularidades de Otavalo y su situación y desarrollo étnico y cultural.

Mira, históricamente las ciudades o los pueblos siempre fueron espacios de los blancos. Los indios sí vivían en la ciudad, pero de servidumbres, no como vecinos. Entonces eran vistos como cosas. Pero desde los años 60, incluso desde los años 50, hay algunas familias indígenas que viven en la ciudad, casa propia etc., pero eran dos, tres. Desde los años 60 van aumentando el número, cada década hay aumentos. Desde los años 80 hay una presencia masiva. Entonces, esta ciudad se ha transformado, esta ciudad de las familias blancas y mestizas se transforma también en una ciudad de indios. Esto es un factor que genera un proceso social conflictivo, porque la ciudad no estaba preparada, no había superado muchos complejos, muchos prejuicios, muchas imágenes que en 500 años se había construido de lo indio: El indio tonto, ladrón, el indio vago, el indio sucio, ignorante, el indio tonto. ¿Sí? Aparece como dueño de un edificio, manejando un carro último modelo. Este indio que antes era servidumbre, ahora es dueño del hotel, donde trabajan blancos y mestizos. Hay allí mismo inversión en las relaciones de

33 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

34 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004. No obstante, el que suscribe diría que la fragmentación de los movimientos indígenas en Bolivia es más marcada y profunda en comparación con la situación en el Ecuador. El movimiento indígena tampoco puede considerarse un grupo homogéneo (particularmente en Bolivia con las divisiones entre Quechua, Aymara, Guaraní y pueblos amazónicos). También en Ecuador hay grandes diferencias culturales, sociales e históricas entre los pueblos indígenas de la Amazonía y de la Sierra. Sobre el caso de Bolivia, véase; Altman & Lalander, 2003.

trabajo. Entonces estos cambios provocan conflictos de intereses.³⁵

Conejo por ende describe la construcción y el crecimiento de una visión propia de cómo reconstruir la sociedad otavaleña. A través de inspiración internacional y una reestructuración económica y social se crea una plataforma de una ciudadanía indígena modernizada, pero en Otavalo esta nueva sociedad igualmente mantenía las puertas abiertas para los ciudadanos no puramente indígenas (blancos y mestizos). Implícitamente los blancos y los mestizos en conjunto forman un grupo étnico. Es decir no indígenas y mestizos juntos en un grupo. La lucha contra la discriminación racial es obviamente un objetivo fundamental en el proyecto otavaleño de Conejo.³⁶ El antropólogo ecuatoriano José Echeverría Almeida ha estudiado el caso del proyecto político intercultural de Otavalo y concluye que:

El término [de interculturalidad] no solo hay que verlo como concepto académico o como fenómeno antropológico. La interculturalidad hay que vivirla. A nivel general se notan cambios en Otavalo. Se han limado asperezas de parte de los mestizos e indígenas. Luego vino una etapa de etnocentrismo dirigido a valorar más lo indígena. Era una suerte de reconciliación (indigenismo). Yo creo que estamos entrando en un proceso de

caminar juntos y de respeto mutuo, valorando lo bueno de cada grupo.³⁷

Concordando con Jorge León, se puede constatar que las relaciones étnicas ecuatorianas se han transformado dramáticamente desde los años 80. Como en otros países latinoamericanos con población indígena significativa, los pueblos indígenas de Ecuador han vivido similares dinámicas sociales y culturales a través de una redefinición del criterio étnico, tanto a nivel individual como colectivo, a medida que se insertan en nuevos espacios de acción y de estilo de vida, tanto por su diferenciación social como por movilidad social, y a menudo este proceso está acompañado por migraciones internas e internacionales [en el caso otavaleño]. Estos procesos conllevan lógicamente una búsqueda y repensamiento de la propia identidad del indígena (tanto del individuo como del grupo), asimismo una renovación de las ideas de pertenencia y su posición en la sociedad y ante el mundo ("el *nosotros* ante los *demás*"). Este proceso de transformación y transición generalmente incluye reinventiones de la historia y del significado de la etnicidad, lo que en el contexto de cambios sociales se presenta como una recreación de la propia identidad (individual y colectiva).³⁸ Conejo

35 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

36 Como destaca Meisch, en 1970 habían cinco categorías étnicas en Otavalo; *blanco, mestizo, cholo, moreno, y runa/indígena*. En el 1990 solo se hablan de tres categorías; *blanco-mestizo, indígena y Afro-ecuatoriano(o negro)*. Meisch, 2002: 205.

37 <http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=79313> (24 de noviembre de 2003).

38 León, 2001: 1.

sigue relatando analíticamente el proceso de transformación:

En el pueblo, este proceso, lo cierto es que empuja en la sociedad. Es un problema de conflictos de poder. De hecho indígenas que tienen una visión, tal vez de que ahora corresponde a los indios gobernar. Es decir, si por 500 años nos dominaron, 500 años más pero para que nosotros gobernemos. Hay una tendencia extremista desde el punto de vista culturalista, muy fundamentalista [en América Latina].* Nosotros somos partidarios de una propuesta de interculturalidad, es decir un proceso de unidad de indios, blancos y mestizos. Pero unidos, respetando nuestras diferencias, respetando nuestras particularidades culturales, pero unidos en objetivos y metas comunes de nuestra ciudad. Entonces, esta es una gran diferencia al resto de los pueblos indígenas y de realidades de las ciudades de nuestro país. Hay esta particularidad, es decir justamente que, por ejemplo en Riobamba hay indios y son bastantes pero; el indio que está viviendo en la ciudad es el indio que está ocupando los espacios marginales. Es el trabajador, es el obrero, es el informal, el indio no está ocupando el espacio que le corresponde. En Otavalo el indio está en la ciudad y es el que controla, tiene su economía. No exagero si te digo que el 80 % de los edificios que son de cuatro pisos, cinco pisos, ¿no? un 80 % son de indígenas. Entonces, en una sociedad como la nuestra, el tener un carro de último modelo es un lujo. No

todos tenemos la posibilidad. A ustedes eso no es problema. Pero aquí un vehículo último modelo es un privilegio. Y tu puedes mirar en la esquina y vas a ver, de los diez carros que pasan, tal vez siete son de indígenas y carro último modelo. Eso es un hecho social que rompe con lo tradicional. Esto es la gran diferencia. Nosotros, como Alcalde indígena, hemos estado muy conscientes de esta realidad y hemos tratado de hacer consciencia de esta realidad. Y hemos tomado posiciones, por ejemplo, yo fui alcalde. Yo soy un indio y soy Alcalde de Otavalo. Pero, precisamente para avanzar en un proceso de unidad, respetándonos mutuamente, es necesario en una sociedad diversa como la nuestra, que la autoridad sea imparcial. Nosotros, los indios, vivimos 500 años de tener autoridades parcializadas con el sector que representaba. El indio nunca tuvo razón. El indio nunca tuvo razón hacia las autoridades. Y ahora no podemos hacer lo mismo. Ahora nosotros hemos querido una sociedad más justa. Y para que una sociedad sea más justa necesitamos autoridades que sean imparciales. Aplicar la ley a todos.³⁹

Movimiento indígena, conflictos y democracia en Otavalo

No obstante, si bien es cierto que son sumamente positivas mis impresiones generales acerca de la aprobación y reconocimiento del liderazgo político

* En la mente del autor, emerge una conversación con Felipe Quispe (el *Malkku*), y su movimiento indígena *Katarista* de Bolivia, con sentimientos de venganza en su discurso político. Véase; Altman & Lalander, 2003.

39 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

de Conejo por parte de los otavaleños,⁴⁰ igualmente pude percibir divisiones socio-políticas entre los pueblos indígena y mestizo de Otavalo. Como un ejemplo: la Iglesia Evangélica tiene muchos miembros entre ciudadanos indígenas (y mestizos) otavaleños, busca expresarse políticamente a través del Movimiento Amauta Jatari; uno de los rivales más fuertes de Mario Conejo en la elección para la Alcaldía en el 2000, de esta agrupación, que forma parte del movimiento indígena evangélico. No obstante, Amauta Jatari y Pachakutik se unieron en estas elecciones para primero seleccionar un candidato único, bajo la supervisión y autoridad tanto de sus propios partidos y además de una representación de CONAIE. La fortaleza de Pachakutik a nivel nacional (y en Imbabura también la de Auki Tituaña, quien ya era Alcalde de Cotacachi y muy respetado en el movimiento indígena ecuatoriano) y el apoyo de la CONAIE fueron aspectos muy relevantes en la selección final de Conejo, es decir que hasta cierto punto surfeaba en la onda de creciente popularidad y reconocimiento nacional del que gozaban Pachakutik y la CONAIE. La máquina electoral de Pachakutik sin duda facilitó el proceso. Conejo triunfó con un 46 % de los votos en 2000, en 2004 fue re-electo con casi el 55 % del total de los votos, lejos del candidato de Izquierda Democrática (Pedro Manuel Ayala, quién obtuvo un 18 %).

El crecimiento del apoyo popular hacia Conejo indican un creciente reconocimiento por parte de la ciudadanía, si bien es cierto que el resultado de un 55 % significa contar con la mayoría, ésto no implica que ésta absuelva las tensiones o aquellos cuestionamientos dentro de la democracia local. En el contexto de un tipo de "indigenismo nuevo" conviene relevar que para las elecciones municipales del 2000, Conejo también confrontó a rivales dentro del mismo movimiento indígena; la candidatura de Carmen Yamberla, quien representaba una fracción más dura dentro de la CONAIE y había participado como líder en recientes levantamientos indígenas, presentándose con un discurso más confrontativo de "nosotros-contra-ellos". Como concluye Edison Hurtado, los ciudadanos consideraban a Yamberla como "demasiado indígena" mientras que veían a Conejo como "un indio urbano y "más civilizado."⁴¹

Ya en 1959 Seymour Lipset concluyó que en todos los sistemas democráticos existen conflictos incorporados entre grupos. De hecho, según él, estos conflictos funcionan como el propio pulso de la democracia. Una situación con conflictos razonables puede constituir una definición nuclear de democracia. La legitimidad y estabilidad política, en países particulares, dependen de factores culturales e históricos, los cuáles han decidido el orden de importancia de los

40 De hecho, ninguno de los tantos otavaleños que llegué a conocer y/o conversar tenía una crítica negativa, dura, hacia el gobierno municipal de Conejo.

41 Hurtado, 2002: 8-9. Para un estudio sobre la cultura Quichua (*Kichwa*) en el contexto actual otavaleño de interculturalidad y gobernabilidad, véase; Kowii Maldonado, 2005.

asuntos y problemas de la sociedad.⁴² Sin duda, la descentralización puede cambiar las perspectivas y posibilidades para movimientos y actores alternativos de participar y competir por el poder político. En este contexto de nuevas oportunidades para los (anteriormente excluidos) actores políticos, emergen nuevos espacios de conflicto (a veces como consecuencia de diferencias en prioridades y agendas entre los nuevos actores vis-à-vis los tradicionales). La descentralización está íntimamente conectada a los procesos de democratización y en muchos casos se puede considerarla como un tipo de democratización (en el caso de la definición de democratización como un incremento en la igualdad política). La legitimidad de una sociedad democrática depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. En nuestro caso, Mario Conejo y su gobierno municipal juegan el papel de interlocutores entre el Estado y los ciudadanos, pero al mismo tiempo considerando la receta de la participación ciudadana en el gobierno municipal, no hay frontera exacta entre los grupos civiles y el gobierno.

Ahora bien, en Ecuador, los municipios más prominentes, en cuanto a la cantidad de estudios realizados sobre sus procesos de participación política, movimiento indígena y descentralización, desde los años 90 del siglo XX, son de Cotacachi (cantón vecino de Otavalo) y Guamate de la provincia de

Chimborazo. En ambos municipios se eligió un alcalde indígena antes de las Reformas y la Nueva Constitución de 1998. Analistas como John Cameron, destacan la importancia de fuertes organizaciones (indígenas y campesinas) locales para los exitosos desarrollos de participación popular. Anteriormente a la elección del primer alcalde indígena en cada uno de los municipios mencionados, consejales municipales indígenas habían luchado por los intereses del pueblo indígena, apoyados por organizaciones indígenas y campesinas lo que contribuyó al proceso de legitimación de la presencia de candidatos indígenas a la alcaldía y la conscientización por parte del electorado.⁴³ En Otavalo se presenta una historia parecida, pero el surgimiento político y la popularidad del mismo movimiento indígena llegó mucho más tarde. Puede considerarse como atípico el que procesos tan cercanos como el de Cotacachi (la distancia entre los dos municipios en carro es de menos de diez minutos) no se transmitiera a Otavalo.⁴⁴ Mario Conejo reflexiona sobre las diferencias fundamentales entre Otavalo y Cotacachi:

Sin embargo, Cotacachi es una ciudad donde no hay lo mismo como acá. El indígena allí básicamente está en el sector rural, de la ciudad talvez están participando (viven) unas 20 familias. Pero, allí en cambio el sector indígena está muy bien organizado. Hay una organización indígena que tiene unos 30 años

42 Lipset, 1969: 64.

43 Cameron, 2003.

44 Además, el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, es de origen otavaleño.

de existencia y que siempre ha participado en la política electoral.⁴⁵

No obstante, en este contexto debe enfatizarse el hecho de que el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña (también representante de Pachakutik) y Mario Conejo comparten experiencias históricas y que las familias Tituaña y Conejo Maldonado tienen lazos de amistad desde generaciones, incluso fortalecidos durante permanencias en el extranjero desde los años 40. Las dos familias vienen de la comunidad otavaleña de Quinchuquí. Conejo relata que cuando su padre murió (hace 30 años) decidieron regresar para vivir en Otavalo, y así dejaron su casa en Mérida, Venezuela (en la cuál el padre de Auki Tituaña a veces había sido huésped durante sus visitas comerciales). De hecho Quinchuquí y el pueblo turístico otavaleño de Peguche, son centros importantes en el proceso de la comercialización de la artesanía indígena local, y asimismo se pueden identificar como el centro de formación del liderazgo del movimiento indígena ecuatoriano.⁴⁶ Regresando a la actualidad y al nivel municipal de Otavalo, pregunto a Conejo sobre el cami-

no hacia la alcaldía frente al movimiento indígena local.

Bueno claro, esto es un proceso, la única manera que los indios, en una sociedad colonizada como las nuestras, pueden empezar a disputar los espacios, es el entender que una alternativa es mejor que las otras. Ahora puede ser que por más buenas alternativas que se presenten, por los complejos y los prejuicios que se tiene, ésto sea un obstáculo para lograr la simpatía y el apoyo popular. Pero eso es lo que poco a poco se ha ido logrando por la vía de participación política, se ha ido superando poco a poco.⁴⁷

El contexto institucional y la descentralización

Al contexto presentado es importante puntualizar el proceso de deterioro institucional del Estado, cuyo momento más preponderante se refleja en las crisis entre 1999 y 2000, que se manifestó en la incapacidad de generar autoridad estatal, ineficiencia y escasez en las instituciones públicas, responsables del funcionamiento de los servicios de salud, bienestar y educación.⁴⁸ En cuanto al aspecto institucional, el premio Nobel, economista Douglass

45 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

46 Hoy Online, 2001. <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan123/byn.htm> El liderazgo indígena actual surgió de dos polos ecuatorianos, en la Amazonía, y en la Sierra del Norte del país. En CONAIE y en Pachakutik los pioneros de los líderes emergieron de estas dos regiones geográficas y se mantienen allí. Un grupo considerable de futuros líderes indígenas participaron en un programa de formación y capacitación para ciudadanos de comunidades indígenas durante el gobierno de Jaime Roldós (1979-1981), como por ejemplo el ex-presidente de CONAIE, Antonio Vargas.

47 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

48 Ibarra, 2002.

North, argumenta que la dirección del cambio institucional está formado por la interacción entre instituciones y organizaciones. Las instituciones estipulan las "reglas del juego" en el cual las organizaciones actúan y compiten como jugadores. Las organizaciones aspiran a aprovechar las ventajas (y son creadas para eso), de las oportunidades dentro del esqueleto institucional existente. A través de este proceso, las organizaciones contribuyen al cambio gradual de las instituciones. "El cambio institucional forma el camino por el cual la sociedad se desarrolla con el tiempo y por tanto es la llave para comprender los cambios históricos."⁴⁹ No obstante, los cambios en las relaciones Estado-Sociedad no son necesariamente tan claros para ser distinguibles. Estos procesos incluyen adopción, conflictos entre grupos de interés, p.ej. entre las elites y las bases, y procesos de aprendizaje, lo que con todo se realiza bajo condiciones estructurales forzadas (aspectos muy relevantes para reconsiderar en el presente estudio). En el entorno de esta profunda y prolongada crisis, el Alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, reflexiona sobre la participación del movimiento indígena en la turbulencia política y transiciones prematuras del poder ejecutivo de la época:

Bueno, nosotros participamos en las movilizaciones conjuntamente con las comunidades, con los líderes, con los empleados municipales, porque era una propuesta contra un Gobierno inepto, corrupto. La propuesta de los indígenas

de la CONAIE, específicamente, de la eliminación de los tres poderes, hasta cierto punto era positiva, pero lógicamente tenía sus vacíos, en cuanto al no presentar las alternativas, al desaparecer el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pero ¿qué proponíamos como alternativa?. Ahí nos perdimos de vista y, creo que ese fue el error para que no se consolide un gobierno de transición, una reacción con los militares, de tal manera muy coyuntural, muy puntual, si no hay fondo nacional. Yo creo que cualquier intento de participación política, puede ser negativa o puede ser débil y limitado. El 21 de enero, nosotros le apostamos al cambio de gobierno, eso sí, por corrupto e inepto, y creo que se logró, al menos, ese fue mi gran aspiración. Para lograr este otro objetivo de construir un gobierno popular, un gobierno con los indígenas, desde los trabajadores, tenemos que prepararnos, ceder posiciones; renunciar a las aspiraciones de cargos, en fin, creo que la crisis nos va a enseñar a unirnos, la crisis nos va a dar mejores luces y creo que debemos hacer un esfuerzo muy grande, por revertir que la crisis no nos desanime, ni a la desesperación, sino sobre todo nos conduzca hacia la organización y hacia buscar las mejores ideas para el desarrollo del Ecuador.⁵⁰

Es en esta crisis institucional y de credibilidad (incluso de legitimidad) que caracterizaba al sistema político ecuatoriano, en el año 2000, cuando Mario Conejo triunfó en Otavalo. Por ende, partiendo de las crisis del período, Conejo percibe una solución para

49 North, 1990: 3-16.

50 Tituaña entrevistado en: Palacios, 2000.

continuar con el proceso de descentralización.

Ahora desde el punto de vista de la descentralización, yo creo en la descentralización, pero creo que es necesario un cambio de actitud, un cambio en la cultura local para que la sociedad tenga la certeza de que la educación, salud, seguridad debería ser –estar digamos– bajo la administración municipal, porque eso nos conviene a todos. Porque eso nos permite diseñar el proceso del desarrollo. Si nosotros tuviéramos la autoridad sobre educación, nosotros vamos a trabajar en un sistema educativo acorde a las necesidades del desarrollo local. Estamos ya en este proceso. Pero yo puedo estar convencido de que es necesaria la descentralización, pero la sociedad todavía no logra interiorizar la importancia de la descentralización, y más bien estamos en un momento en el cual los que están en contra de la descentralización, por ejemplo los empleados públicos, generan más temores. Es decir, un problema de falta de información, de consciencia, de realmente la importancia del proceso de la descentralización.⁵¹

Tanto la descentralización como reformas educativas son relacionadas con estrategias para reducir la pobreza, y lo que sugiere Conejo, significaría una mayor responsabilidad municipal por problemas asociados a pobreza y educación. Generalmente, la descentralización es un proceso que supuestamente creará mejores condiciones para combatir la pobreza a nivel local, entre otros

a través de una administración municipal más eficiente y con una mayor y menos dependiente situación financiera. Dentro de estas ambiciones, la lucha contra la corrupción es una condición fundamental, para las perspectivas de avanzar con éxito en su consecución.

Hay varios aspectos de la descentralización que suponen algunos riesgos con el traspaso del poder desde el control central estatal, a los niveles territoriales más bajos. Por ejemplo, existen posibilidades que el prefecto y/o los alcaldes caigan, por la comodidad de crearse apoyo popular, en sistemas clientelistas, en los cuales se intercambian beneficios sociales y económicos por apoyo político en las elecciones locales y regionales. Un sistema político-institucional basado en los flagelos de corrupción y clientelismo, resulta en problemas y obstáculos fundamentales para cualquier mejora en la eficiencia institucional. Con respecto a la corrupción y posible malversación de fondos, la descentralización y el gobierno municipal requieren la creación de un aparato eficiente de control, ya que un sistema fundamentado en corrupción constituye un inmenso obstáculo en las ambiciones de aliviar la pobreza, en tanto los ciudadanos con recursos económicos son favorecidos por un sistema corrupto, y los sectores marginalizados son privados de las posibilidades de lograr mejoras en sus condiciones socio-económicas.

En el caso ecuatoriano, sin embargo, parece observable que las actuaciones

51 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

nes de los gobiernos municipales son relativamente más transparentes y controlables (particularmente en casos como Otavalo⁵² y Cotacachi) que en los gobiernos provinciales. La situación actual crea nuevas perspectivas sobre la importancia del rol y de la eficiencia de prefectos y de los alcaldes, ya que, a través de las elecciones, la opinión pública determina directamente, una posible continuación de los mismos. Por tanto, se puede percibir una doble responsabilidad: hacia el electorado y hacia el partido y su ejecutivo nacional desde las autoridades electas provinciales y locales. El hecho de que puedan ser re-elegidos constituye en sí un aspecto democratizador si consideramos la posibilidad del pueblo de aprobar o rechazar la gestión del prefecto o el alcalde (especialmente considerando las garantías económicas a los municipios desde 1998, con la asignación del 15 % del presupuesto nacional). Desde Otavalo, Mario Conejo sugiere la abolición de los gobiernos provinciales para lograr eficiencia en los procesos de gobierno, inversiones y prioridades del presupuesto e instituciones eficientes.

Yo creo que los consejos provinciales no deberían existir, que se malgastan muchos recursos. Aquí en la provincia por ejemplo tenemos un Consejo Pro-

vincial que tiene más de un 50 % de gastos corrientes. Es decir, es una institución ineficiente, y que se dedica a construir estadios, a construir cosas, pero no hay agua, no hay alcantarillado, no hay caminos, no hay escuelas, entonces ese es el problema. Y entonces el gobierno, el Ministerio de Finanzas, entregan fondos al Consejo Provincial, se gasta el 60 % en gastos corrientes y el 40 % en cosas secundarias. Si este dinero llegara más bien al Municipio, y el Municipio administra su territorio. Y si queremos impulsar políticas comunes de una provincia, los alcaldes y los consejos de los cantones podríamos trabajar conjuntamente para diseñar políticas provinciales. Entonces, yo no lo veo necesario a un Consejo Provincial. Ahora, los gobiernos centrales también tienen este problema, hay mucha politización y eso no permite un nivel de coordinación de los actores... Creo que en nuestro medio hay muchas situaciones. Ahora el tema es que hay una super-posición del Consejo Provincial que hace lo mismo como el consejo municipal. El municipio hace lo mismo. Hay otro problema en el sentido de estilo político de las autoridades. Posiblemente hay municipios que estamos trabajando con un plan de desarrollo, tratando de avanzar en un proceso de solución a los problemas. Pero el prefecto que tiene una práctica clientelar, no hay posibilidad de coordinación. El político clientelar trata de aprovechar las situaciones para sacar

52 Otro proyecto innovador de Mario Conejo es la página de su gobierno en Internet, con información sobre actividades, servicios y proyectos en marcha en Otavalo, así como instrucciones de cómo los ciudadanos pueden ponerse en contacto con las autoridades municipales. Durante mi visita pude constatar que las comunicaciones telefónicas y el acceso al Internet funcionan muy bien en Otavalo. En los ciber-cafés observé como los jóvenes indígenas (e incluso varios ancianos, profesionales, artesanos, profesoras de escuelas y guarderías se conectaban al Internet con su cuenta de hot-mail o ya-hoo).

ventajas. ¿No? No hay como coordinar porque si el consejo provincial tiene el costo para ésto es un dólar y el municipio tiene de 50 centavos, no hay como coordinar. Hay muchos factores en ese sentido.⁵³

Así que Conejo sugiere directamente una solución al problema de instituciones ineficientes, burocráticas susceptibles de corrupción. Ahora bien, retomando lo dispuesto en la Constitución Política de 1998, en lo que se refiere a la descentralización se constata que:

"El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente."⁵⁴

Sobre esta base, en mi conversación con Conejo, tocamos los aspectos de las reformas políticas de 1997-98 relacionados con la descentralización, el liderazgo político municipal, la participación política y los posibles cambios prácticos para un movimiento y un liderazgo político como el de Conejo, incluso en términos de oportunidades po-

líticas prácticas, p.ej. el establecimiento del 15 % del presupuesto nacional garantizado para los municipios. A pesar de los evidentemente favorables resultados en Otavalo en este contexto, Conejo se muestra escéptico:

¿En la constitución dices? Bueno yo creo que en nuestro país por leyes ya estarían resueltos todos los problemas. Lo malo es que no se respeta la ley. Siento que hay un problema muy complejo. Ahora mismo en este país estamos viviendo una situación que claramente pone en evidencia la clara falta de respeto a la ley. Por ejemplo la ley del 15 % es muy buena, pero no se cumple. La Constitución establece que el 30 % del presupuesto se dedique a la educación, pero no se cumple. La ley establece que si un municipio solicita la transferencia de competencias por ley, el ministerio o la institución X está obligada a transferir las competencias; pero no se cumple. Por ejemplo, acá tenemos casi tres años exigiendo las transferencias del tránsito a vehículos, y no se cumple. Ya hay una decisión del Consejo, pero hay algún obstáculo práctico que no lo permite.⁵⁵

En anteriores proyectos de investigación sobre Venezuela y Bolivia he constatado percepciones parecidas por parte de los líderes políticos municipales y regionales/provinciales. Es decir que el problema fundamental no es la ley (que puede ser, y a menudo es muy buena), sino la cultura, y cuando se habla de cultura aquí se refiere a la cultu-

53 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

54 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 225.

55 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

ra de comportamiento en las instituciones del Estado, e incluso la cultura socio-política de los ciudadanos y los empleados públicos, por ejemplo el comportamiento relacionado a actuaciones de corrupción y clientelismo, lo que por su parte en este círculo vicioso contribuye a la ineficiencia institucional. Mario Conejo añade:

Ahora, en nuestro país, hasta los años 70, los municipios eran mucho más autónomos, y con mayores competencias. Sin embargo, con el desarrollo y la modernización del Estado ecuatoriano, con el petróleo y todo eso, se fortalece el Estado central y absorbe muchas de las competencias que hasta los años 70 estaban en las municipalidades. Y la sociedad es una sociedad que ha caído en una cultura paternalista clientelar. Entonces esto es un obstáculo para asumir la responsabilidad de que la educación es una responsabilidad de nosotros, que la salud es una responsabilidad de nosotros. Y que entonces si nosotros administramos estos servicios, vamos seguramente a lograr mejores servicios. Estamos en una circunstancia en la que los municipios a su vez que se fortalece el gobierno central, se ha debilitado, tanto desde el punto de vista de la capacidad de gestión, desde el punto de vista económico. Nosotros hemos estado trabajando para fortalecer primero la institución municipal, también desde un punto de vista financiero. ¿Por qué? Porque tenemos muchos temores. Es decir, supongamos que como Municipio de Otavalo solicitamos las competencias en educación. Se supone que mensualmente el gobierno transfiere los recursos

para cubrir los gastos del sistema educativo de nuestro cantón. Pero como no se cumple con la ley, porque hubo una baja en el costo, en el precio del petróleo, el gobierno no hace la transferencia. Nuestro municipio tiene 127 escuelas, tiene 37 colegios y algo así como 35 jardines de infantes. Mensualmente necesitamos dos millones y medio de dólares para pagar a los maestros. Si un mes, o dos meses, tres meses, el gobierno no nos transfiere los recursos; ¿cómo va a responder la municipalidad? Entonces yo creo que si somos responsables, deberíamos fortalecer también la parte financiera....Entonces, es necesario que nuestros municipios también se fortalezcan económicamente. Esto no se ha avanzado en este sentido. Nosotros hemos casi quintuplicado el presupuesto municipal [en tres años], pero hace falta más todavía. Tenemos que avanzar también en la parte institucional, la parte técnica, tenemos que ir especializándonos. Paralelamente creemos en la necesidad de ir debatiendo con la comunidad, con todos los actores, sobre la importancia, lo conveniente o no de la descentralización. En el año 2000, el municipio de Otavalo tenía un presupuesto de 1.800.000 dólares. Este año, el año 2004, estamos ejecutando un presupuesto de 8.700.000 dólares. Uno porque las transferencias del Estado y las otras porque hemos elevado el costo de los predios, los impuestos prediales. Porque se ha actualizado el costo de los servicios, porque se ha establecido un valor a todo tipo de trámites al interior de la municipalidad etc. Es decir, a todos los servicios estamos estableciendo un valor, entonces vamos generando los recursos.⁵⁶

56 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

Podría considerarse como poco común que el electorado reconozca y apoye a un candidato político y alcalde que tan directa y abiertamente sube los costos para vivir y los impuestos para los ciudadanos. Conejo me aclara la situación en términos de credibilidad, transparencia y confianza. El equipo del gobierno municipal se encuentra con los ciudadanos del barrio, acude para que conozcan los estudios y los proyectos municipales que se van a ejecutar. Allí se ponen de acuerdo sobre los costos para solucionar los problemas. Se involucran los miembros de las familias de cada barrio, asimismo para poder garantizar la calidad de la obra en proceso. Esta colaboración activa directa entre vecinos y gobierno incluye, según Conejo, mecanismos propios desarrollados durante sesiones de planificación transparente. Conejo reconoce y enfatiza que ciertos impuestos han subido en 300 o hasta 700 % durante su primer mandato, aún así fue re-electo en el 2004.

Nosotros mismos estamos desarrollando nuestros propios mecanismos y nos ha ido bastante bien... En el último proceso electoral yo estuve de candidato. Y los otros candidatos ofrecieron al pueblo bajar el costo del agua, bajar los impuestos. Yo, en cambio, en mi campaña decía que los recursos que pagamos en impuestos se transformarán en soluciones para los problemas de la sociedad otavaleña. Para mí es muy importante que hemos logrado una votación histórica. Los otavaleños no se dejaron con-

vencer por los discursos demagógicos. Les ofrecieron bajar el costo del agua, les ofrecieron bajar los impuestos. Pero, no les dieron el voto, lo dieron a nosotros. Para mí, es importante desde punto de vista de avanzar esta sociedad, y en este sentido su madurez. Bueno, aquí yo creo que hay credibilidad, hay confianza.⁵⁷

Para redondear, a nivel nacional la actualidad política ecuatoriana en el año 2005 todavía se caracteriza por inseguridad y descontento popular. El movimiento indígena, y particularmente Pachakutik se encuentran en posiciones protagónicas ante las elecciones presidenciales de 2006. En el momento de completar este artículo (agosto 2005) Pachakutik lanzó al alcalde de Cotacachi Auki Tituaña como candidato presidencial en las elecciones de 2006, un hecho que por sí ilustra el valor del liderazgo político descentralizado. No obstante, la cuestión de las perspectivas de un posible triunfo indígena a nivel presidencial dejaré aquí sin responder. Lo que sí es cierto es que un tal avance, en caso de ser victorioso (y sin o con aliados políticos electorales) conllevaría repercusiones directas para Mario Conejo y la situación política de Otavalo.

Reflexiones finales

En este artículo se ha presentado y analizado el movimiento político y el gobierno de Mario Conejo, incluso las percepciones, impresiones y experien-

57 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

cias del mismo alcalde, así como algunos factores relevantes en su alrededor más cercano, para tener una idea más clara de como se ha logrado una mejor forma de democracia municipal representativa e intercultural. De esta manera el fundamento empírico del estudio (la entrevista con Mario Conejo) se ha colocado en el contexto de procesos de democratización y particularmente la descentralización y su ingrediente de participación política. Para el análisis, me fueron muy útiles ciertas ideas teóricas y empíricas relacionadas a estudios anteriores sobre descentralización, participación y buen gobierno municipal. Corresponde a los actores políticos hacer de la descentralización y la participación política, procesos valiosos, es decir aprovechar de ellos para reconstruir su sociedad.

Sin duda el gobierno otavaleño de Mario Conejo debe clasificarse como reformista e innovativo. En pocos años ha logrado cambiar tradiciones económicas, políticas, institucionales e incluso culturales. Una vez establecido el nuevo orden económico y social de Otavalo en los años 90, Conejo y su movimiento político local aprovechó del clima político de descontento y protestas populares, y la onda de popularidad e influencia política que la CONAIE y el recién-fundado Pachakutik gozaban, pero al mismo tiempo ofreciendo a los ciudadanos un proyecto político más inclusivo, con indígenas, mestizos y blancos juntos. Sin duda los éxitos y avances obtenidos por Pachakutik a nivel nacional, y probablemente aún más en el gobierno municipal del cantón vecino de Cotacachi, habrían inspirado el movimiento otavaleño de Pachakutik y

Conejo en sus luchas y estrategias, incrementando las perspectivas de posibles éxitos en la contienda electoral.

No obstante, el aspecto de una interculturalidad (que funciona) es la particularidad del movimiento político y del gobierno de Conejo en Otavalo, especialmente si comparamos con otros movimientos indígenas p.ej. en Bolivia, los cuales se caracterizan más por su ingrediente de "nosotros-contra-ellos", incluso en otras partes de Ecuador. Una receta tan fácil basada en la unidad y la comunicación directa y la inclusión ciudadana para desarrollar la política municipal y resolver los problemas parece haber fortalecido el gobierno de Conejo, y ha funcionado para involucrar a cada vez más ciudadanos en la participación en proyectos del desarrollo y la construcción de una nueva sociedad en Otavalo. Puede ser que las explicaciones del relativo éxito del movimiento político en esta localidad se fundamenten (o por lo menos han facilitado el proceso), en las ventajas obtenidas por la reestructuración económica y el creciente poder económico por parte de los ciudadanos indígenas. Con respecto a las ideas de Verba, Lehman Schlozman y Brady, sobre las perspectivas de que el éxito, en forma de participación política, dependería de factores de *tiempo*, *dinero* y *talento* (formación/capacitación), disponible en el contexto de un movimiento en tanto colectivo, parece discernible que las transformaciones recientes en Otavalo indican un cumplimiento de estos tres factores circunstanciales.

Reconsiderando la argumentación de Tandler sobre los factores decisivos para conseguir un "buen gobierno" efi-

ciente, transparente y confiable, y sin corrupción, percibí que en Otavalo había confianza en el gobierno municipal, tanto entre los empleados (que se sienten útiles y responsables), como por parte de los ciudadanos. El mencionado proceso dinámico entre el gobierno y los ciudadanos sin duda ha comenzado a desarrollar un intercambio mutuo que se manifiesta en el modelo de participación política popular. Para utilizar las palabras de Mario Conejo; no basta con decir que uno es honrado, porque la gente sencillamente no lo va a creer. La credibilidad y la confianza se profundizan en la sociedad por dedicación concreta y transparente.

Bibliografía

- ALTMAN, David & LALANDER, Rickard
2003 "Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?", en: HADENIUS, Axel (ed.), *Decentralisation and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign Ministry, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- CAMERON, John D.
2003 "Municipal Democratization and Rural development in Highland Ecuador", en: NORTH, Liisa L. & CAMERÓN, John D. (eds.), *Rural progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, USA.
- ECUADOR DEBATE
2004 *Zonas grises de la descentralización (revista/ dossier # 61)*, CAAP, Quito. EL COMERCIO (2002-2005), <http://www.elcomercio.com>
- ESCOBAR, Arturo & ALVAREZ, Sonia E.
1992 *The Making of Social Movements in Latin America Identity, Strategy and the Market*, Westview Press, Oxford.
- GEDDES, Barbara
1994 *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press.
- GOBIERNO MUNICIPAL de OTAVALO (n.d.a.), <http://www.otavalo.gov.ec>
- HOY ONLINE
2001 <http://www.hoy.com.ec/suplemento/blan123/byn.htm>
- HURTADO, Edison
2002 *Una participación en busca de actores: Otavalo 2000-2002*, en: www.ecuatorianistas.org/encuentro/2002/ponencias/hurtado.pdf
- IBARRA, Hernán
2002 "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar", en: *Ecuador Debate # 57*, CAAP, Quito.
- KOROVKIN, Tanya
2002 (with SANCHEZ, Vidal & ISAMA, José), *Comunidades indígenas. Economía de mercado y democracia en los Andes Ecuatorianos*, CEDIME, IFEA, Abya-Yala, Quito.
- KOROVKIN, Tanya
1999 *Weak Weapons, Strong Weapons? Hidden Resistance and Political Protest in Highland Ecuador*, CERLAC Working Paper, York University.
- KOWII MALDONADO, Ariruma
2005 "Cultura Kichwa, interculturalidad y gobernabilidad", en: *Aportes Andinos No 13*, Universidad Andina Simón Bolívar, <http://www.uasb.edu.ec/padh>
- LALANDER, Rickard
2004 *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*, Renvall Institute, University of Helsinki & Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Hakkaino Oy, Helsinki.
- LEÓN, Jorge
2001 *El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano*, CEDIME, Quito, accesible en: <http://www.nativeweb.org/indicconf2001/leon.html>
- LIPSET, Seymour M.
1969 *Den politiska människan*, Aldus, Bonniers, Stockholm.
- MACHIAVELLI, Niccolò [1516]
1960 *Il Principe e discorsi*, Feltrinelli Editore, Milano.

- MEISCH, Lynn A.
2002 *Andean Entrepreneurs. Otavalo Merchants & Musicians in the Global Arena*, Texas University Press.
- NORTH, Douglass
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NORTH, Liisa L. & CAMERÓN, John D. (eds.)
2003 *Rural progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, USA.
- OJEDA SEGOVIA, Lautaro
2000 *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*, CEPALAES, Abya-Yala, Quito.
- PACHAKUTIK (n.d.a.)
<http://www.llacta.org/organiz/pachakutik>
- PALACIOS, Manolo
2000 *Cotacachi: El ensueño para compartir*. En: <http://vulcanusweb.de/dialogando/cotacachi.htm>
- REPÚBLICA de ECUADOR
1998 *Constitución Política de la República de Ecuador*, Quito.
- SANCHEZ-PARGA, José & RHON DAVILA, Francisco
2002 "Ecuador: perspectivas andinas y escenarios de futuro", Separata de Nueva So-
- ciudad, Caracas, <http://www.nuevasoc.org.ve>
- TENDLER, Judith
1997 *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press, Baltimore & London.
- TOCQUEVILLE, Alexis de [1835]
1998 *Democracy in America*, Wordsworth Editions Ltd., Ware.
- VERBA, Sidney, LEHMAN SHLOZMAN, Kay & BRADY, Henry E.
1995 *Voice and Equality. Civic Voluntarism In American Politics*, Harvard University Press, Cambridge & London

Entrevistas (selección)

- CONEJO MALDONADO, Mario, Alcalde de Otavalo, Otavalo, 9 de Diciembre, 2004
- LEÓN, Jorge, investigador/ co-director del Centro de Investigación de Movimientos Sociales/CEDIME, Quito, 5 de Diciembre, 2004.
- SANTILLÁN PAREDES, Galo, Coordinador de participación de la Alcaldía de Otavalo, 9 de Diciembre, 2004.
- UBIDIA, Peter, Encargado de participación ciudadana y diálogo intercultural, Alcaldía de Otavalo, 9 de Diciembre, 2004.

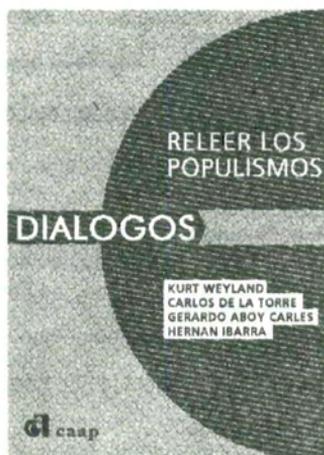
RELEER LOS POPULISMOS

Kurt Weyland

Carlos de la Torre

Gerardo Aboy Carles

Hernan Ibarra



Esta edición de la serie Diálogos intenta desentrañar esos "Vacíos Políticos", en los que emergen los populismos y la apropiación que el líder populista hace de estos escenarios, así como contribuir al esclarecimiento de un concepto que según A. Moreano, "A transitado con éxito desde las ciencias sociales hacia el sentido común".

A decir de muchos, el populismo es un fantasma que recorre América Latina, con nuevas formas y en otros contextos a los estudios clásicos sobre este fenómeno, lo que permitiría distinguir a un viejo populismo de un actual Neo-Populismo. En todo caso estamos frente a un concepto ambiguo que parece haber conspirado para podernos explicar mejor momentos cruciales de la historia política.