

**ECUADOR**

www.flacsoandes.edu.ec

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

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

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

## 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

Tel: 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, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

*Alberto Acosta*

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

*Fernando Bustamante Ponce*

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

*Dr. Mario González Arencibia*

*MCs. Idelsi Martínez Ungo*

Conflictividad socio - política Noviembre 2003- Febrero 2004 / 71-76

## TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

*Jeannette Sánchez*

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

*Lautaro Ojeda Segovia*

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

*José Sola*

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

*Alicia Veneziano Esperón*

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

*Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana*

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

*Antonio Romero Reyes*

## ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

## **DEBATE AGRARIO –RURAL**

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234  
*Manuel Chiriboga*

## **ANÁLISIS**

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:  
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258  
*Roberto Santana*

Linchamiento en México / 259-270  
*Antonio Fuentes Díaz*

La estructura de incentivos de ETA / 271-276  
*José Antonio Sabadell*

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284  
*Angel Montes del Castillo*

## **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:  
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288  
*Carlos Larrea y Jeannette Sánchez*

*Comentarios: Liisa North*

# ANÁLISIS

## **Cuando las élites dirigentes giran en redondo: El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador**

*Roberto Santana\**

*La animación de un debate nacional parece ser una responsabilidad insoslayable para todos aquellos líderes que constituyen la inteligentzia india porque la mejor traducción de la diversidad étnica está en el pluralismo político y no en un populismo trasnochado o en las concepciones dicotómicas de la lucha de clases, o de indios contra no-indios.*

**L**a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otras organizaciones indígenas y sociales del Ecuador deliberan y despliegan mucha actividad desde fines de diciembre del 2003 con vista a la preparación de movilizaciones en contra de la política del Presidente Gutiérrez, las cuales, en la idea de algunos líderes, deberían tener como objetivo provocar incluso la dimisión del gobernante. Recordemos que el gobierno actual acaba de cumplir su primer aniversario. De suceder esta alternativa límite, sería la tercera vez que en un corto espacio de siete años el movimiento indígena habría contribuido a la interrupción prematura de gobiernos legítimamente constituidos, siguiendo una dinámica que parece haberse instalado como un ritual de la política ecuatoriana. Recordemos que en ese mismo lapso de tiempo el país ostenta el récord de cinco presidentes. Esta alta inestabilidad

del sistema político obliga a preguntarse a qué juegan verdaderamente los diferentes actores políticos y en particular a qué juega el movimiento indígena, omnipresente en la escena política del país en los dos últimos decenios y, por qué no decirlo, convertido en el principal hacedor y enterrador de gobiernos.

Una respuesta no convencional a estas interrogantes obliga necesariamente a un cuestionamiento de fondo y no solamente estructural y circunstancial del quehacer político del liderazgo indígena, ejercicio hasta ahora eludido por los analistas, sea por interés político o por solidaridad con quienes por muy largo tiempo estuvieron completamente excluidos de la historia ecuatoriana, sea por sentirse desarmados frente al argumento del "victimismo histórico" esgrimido por los líderes indígenas ("500 años de dominación, de explotación y de discriminación"). Creo, sin embargo, que esas no son razones para que los

---

\* IPEALT, Université de Toulouse Le Mirail ; e-mail: [roberto.santana@wanadoo.fr](mailto:roberto.santana@wanadoo.fr)

actores políticos indígenas no sean objeto, como todos los demás actores de la escena política, de observación y de análisis objetivos de sus discursos y de sus prácticas. Ello no puede ir sino en su propio interés.

Yo voy a intentar el ejercicio comenzando por un poco de historia, la historia de un movimiento que emerge con dificultades pero bajo los mejores auspicios, que se fortalece orgánicamente y se legitima como actor en el escenario nacional, pero que luego se empantana políticamente y es amenazado de disgregación por carecer de una visión realista del futuro.

### De los éxitos y de las promesas

Una movilización política sostenida a lo largo de un cuarto de siglo había permitido a las poblaciones indígenas del Ecuador contar ya a comienzos de los años 1990, con un andamiaje organizacional que es uno de los más densos y de los más vivaces que existen en el continente. Casi 3.000 organizaciones de base (entre comunas, cooperativas y asociaciones), 126 organizaciones de segundo grado (OSG - uniones y asociaciones), 17 federaciones de tercer grado (regionales) se repartían principalmente entre la Sierra y la región amazónica<sup>1</sup>. Por encima de ese entramado una Confederación Nacional, la CONAIE, se había legitimado como ampliamente representativa, instalándose

durablemente en el escenario político del país.

La construcción de este potente dispositivo tuvo lugar principalmente en la década de 1980, es decir, en un período que en general no fue favorable en América Latina para la progresión de los sectores populares, en razón de un contexto nacional e internacional marcado por la crisis del modelo de acumulación y por los impactos negativos de la transición a las políticas neo-liberales.

En el Ier Congreso de Antropólogos ecuatorianos celebrado en Quito en 1996, haciendo el balance de la "década ganada" por los indígenas<sup>2</sup>, yo tuve oportunidad de decir lo siguiente: *"Como consecuencia de una considerable acumulación de experiencias, de contactos con el exterior, de formación de líderes y de preparación de los miembros de grupo de base, puede decirse que a fines de los años 80 las comunidades tanto serranas como amazónicas muestran que un verdadero "salto histórico" ha tenido lugar tanto desde el punto de vista de los ritmos como de las modalidades del desarrollo. Un escenario inédito aparece, donde la novedad es la apertura hacia el exterior, la disposición a la innovación organizacional y tecnológica, a la adopción de nuevos sistemas productivos. Yo creo no exagerar diciendo que quien visita hoy las comunidades queda sorprendido por el accionar de hombres y mujeres que buscan soluciones, se plantean cuestio-*

1 Ver de León Zamora su trabajo "Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Universidad de California, San Diego, 1994 (manuscrito).

2 La expresión es de Galo Ramón

*namientos, discuten, van a ver lo que ocurre en otros lados, se consagran a las tareas de la organización...*" Esto era dicho en aquél momento, no solamente para sostener que todo no era negativo en el período de la globalización sino también para sugerir el interés de parte de los líderes indígenas de abrir un debate sobre las líneas estratégicas que podrían permitir una consolidación de lo avanzado hasta allí por las poblaciones indígenas.

Los éxitos de los indígenas ecuatorianos venían a desmentir a aquéllos que todavía a fines de los 70 no creían para nada que la potenciación de la variable étnica en el seno de los diversos campesinados indígenas podría un día aportarles beneficios tanto sobre el plano político como sobre el plano material. La progresión política india había venido a desmentir el pesimismo generalizado de aquélla época. Ella había sido posible en gran parte gracias a la globalización. En el Congreso de Antropólogos ya citado, yo llamaba la atención sobre esta circunstancia que me parecía esencial: *"Si pensamos bien el camino realizado por los movimientos étnicos en Ecuador, algunos hechos vienen a señalar un cierto paralelismo, sino una relación de causa a efecto, entre la expansión del fenómeno de la globalización, la adopción de las políticas neo-liberales a escala internacional y la emergencia de una vigorosa modernización étnica. Conviene reflexionar a propósito de*

*ciertos puntos controvertidos, aún a riesgo de ir a contra-corriente de la diabolización a priori de las nuevas estrategias internacionales del capital. Por ejemplo, el instrumento privilegiado por el neo-liberalismo para intervenir en el dominio de lo social/marginal o de lo social/étnico ¿no han sido acaso las ONGs?, es decir, esos mismos organismos que, con más o menos eficacia, son sin lugar a dudas los que más han contribuido a dinamizar las sociedades autóctonas. Y sin embargo, debe decirse que ellas son el primer producto institucional exportable desde los centros del neoliberalismo para atender las periferias. Producto por excelencia de la transnacionalización. Otra interrogación: ¿cómo se explica que en la historia indígena ecuatoriana pueda claramente reconocerse un tercer período de intensa actividad organizativa precisamente cuando la política oficial reinante es aquélla del proyecto neo-liberal? Los dos períodos organizativos anteriores fueron: aquél que viene inmediatamente después de la ley de comunas (1937) y el que corresponde al período más activo de la reforma agraria, entre 1965 y 1977"<sup>3</sup>.*

En fin, agregaba otro ejemplo: con la reactivación de la actividad petrolera privada llevada a cabo por las firmas multinacionales, campeonas por excelencia del neo-liberalismo, los grupos indígenas más dispersos y periféricos de la Amazonia, acosados y obligados por

---

3 En esos dos períodos anteriores, la influencia de factores venidos del exterior creó las condiciones favorables a la dinamización indígena: la emergencia del movimiento indigenista en México y Perú en el primer caso, y la política norteamericana de la Alianza para el Progreso en el segundo.

las circunstancias a la defensa de sus territorios y a buscar nuevas formas de sobrevivencia, se dotaron de organizaciones "modernas" y obligaron a las firmas a pagar compensaciones y a negociar con ellos un *modus vivendi*. Había que preguntarse si las mismas concesiones habrían podido ser acordadas por el "Estado petrolero" en el contexto del modelo con monopolio estatista sobre la explotación del recurso.

Es cierto, los indios no habían hecho la revolución, utopía esperada por algunos, pero era ya un éxito considerable que en medio de una de las crisis más profundas y más durables de la economía ecuatoriana, con el apoyo venido del exterior ellos habían sabido organizarse, se habían instalado durablemente en el espacio público, habían mejorado algo sus condiciones de vida, pero sobre todo parecían haber aumentado sus perspectivas en términos de desarrollo<sup>4</sup>.

Las vías sobre el camino de la modernización parecían abiertas a todos los grupos étnicos, gracias a una estrategia de "andar con los dos pies", es decir, por un lado promoviendo la dinamización de la sociedad indígena local y, por otro, desarrollando sus capacidades para devenir un interlocutor insoslayable del sistema político nacional. Así, la necesidad de la modernización de las sociedades autóctonas fue puesta por todas partes a la orden del día, sin que ello significase renunciar a la identidad sino, muy por el contrario, considerando que ésta debería permitir potenciar ese proceso.

La identidad indígena, había salido fortalecida de este primer período e iba a reforzarse mucho más en los años 1990, como consecuencia de conquistas fundamentales obtenidas sobre el plano constitucional (reconocimiento de las nacionalidades indígenas, carácter "plurinacional del Estado ecuatoriano"), de las reformas jurídicas y administrativas ligadas a los derechos culturales (generalización del bilingüismo, reformas relativas al registro civil, etc.), de la creación de organismos estatales para-indígenas (de desarrollo, de educación bilingüe, culturales), de una descentralización que permite a los indios el control político y administrativo de diversas provincias y numerosos cantones, y, por fin, una representación parlamentaria. (a través del partido Pachakutik). En todos esos dominios, ningún país de América Latina ha conocido tantos avances. De tal manera que, en cuanto al reconocimiento constitucional y jurídico de la identidad y de la diversidad cultural los indígenas ecuatorianos han conquistado ya lo esencial. Pero, sorpresa! Esos progresos no han resuelto todo: en los años 2000 la cuestión de la pobreza y la necesidad del desarrollo sigue siendo el foco del descontento y de la inestabilidad política.

### **La gran paradoja: éxitos políticos sin desarrollo**

El balance a fines de los años 1990, se presta menos al optimismo, puesto que las promesas de desarrollo conteni-

---

4 Leer a este propósito el de Galo Ramón y sus colaboradores: "Actores de una década ganada", ediciones COMUNIDEC, Quito, 1993.

das en la evaluación positiva del decenio precedente no se transformaron en realidad y, por el contrario, el panorama indígena político y material se ha mejorado considerablemente en muchos aspectos. El resultado más perturbante de lo acontecido en la última década del siglo es constatar que la fuerte presencia indígena en el escenario político nacional y las conquistas logradas sobre los aspectos constitucionales y legales del reconocimiento de la diferencia, son acontecimientos positivos que por desgracia no fueron acompañados de desarrollo económico en las comunidades. La causa principal de esta paradoja está en la inmovilidad que imprime al sistema económico la clase política nacional, frente a la cual el movimiento indígena aparece desarmado, pese a las apariencias. La frecuencia con que sus organizaciones han estado en el centro de la actualidad ecuatoriana (levantamientos de 1990 y de 1994, contribución a la caída de los gobiernos de Bucaram y de Mahuad, corta participación en el gobierno del actual Presidente Lucio Gutiérrez) son elementos que, de cierta manera, han estado ocultando la incapacidad real del movimiento indígena liderado por la CONAIE y el Partido Pachakutik, a producir cambios profundos en la política nacional, y sobre todo a contribuir a una nueva estrategia para el desarrollo económico del país.

Mientras el movimiento indígena organizado ganaba espacios políticos y era saludado y vanagloriado por todas

partes, la población de las comunidades de la Sierra se empobrecía, a tal punto que en las regiones menos atendidas por las ONGs y por algunos programas nacionales o internacionales, la única solución imaginable por los miembros de comunidades fue la migración al extranjero al precio de hipotecar o vender sus escasos bienes. Las ciudades ecuatorianas, impedidas de ofrecer empleos como consecuencia de la crisis económica que golpea al país, fueron evitadas inteligentemente por los migrantes. Fue así como, por primera vez en su historia, el Ecuador conoció en los años 90 una emigración internacional masiva de una fuerza de trabajo "bracera" salida de las comunidades, dirigida hacia los EEUU, a España y otros países<sup>5</sup>. En algunos casos, como en Saraguro o Azuay, el proceso fue tan brutal que prácticamente desaparecieron de muchas comunidades los hombres de las categorías de edad yendo de los 17 a los 50 años. Muchas mujeres siguieron a los hombres.

El colapso de las economías campesinas de la Sierra se ha producido a pesar de que en los años 90 una nueva dotación de recursos vino en ayuda de las comunidades. Después del levantamiento de 1990 se produjo, en efecto, un nuevo período de redistribución de tierras, esta vez en el marco del programa "Fondo Indígena de Tierras", ejecutado por el FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) y financiado mediante el mecanismo del canje de la

---

5 El dinero enviado a los familiares por los migrantes se convirtió rápidamente en la segunda entrada de divisas del país, inmediatamente después del petróleo, viniendo a confortar a las élites en su inmovilidad.

deuda externa (*swaps*). Los resultados en términos de atribución de tierras muestran que una segunda reforma agraria, esta vez privada, tuvo lugar en la Sierra. En efecto, entre 1990 y 1996 fueron adquiridas y entregadas 409 362 hectáreas a las comunidades. En la provincia de mayor concentración de población indígena, Chimborazo, se distribuyó el 59,1% de esa superficie total, concentrándose las acciones del FEPP en las áreas de Tixán, de Guamote y de San Juan. Sin embargo, a fines de la década se constata que los proyectos montados sobre esta nueva base de recursos, tampoco lograron desalojar la pobreza campesina y que la migración rural siguió siendo fuerte.

El ejemplo más ilustrativo, del fracaso de las estrategias de "desarrollo campesino" en la Sierra, reposando en un alto grado en la acción de las ONGs, ha sido descrito recientemente por Víctor Bretón<sup>6</sup>, principalmente en el caso de la provincia de Chimborazo. En esa provincia, el cantón Guamote, uno de los más importantes y de más fuerte identidad étnica de la provincia, tiene la más elevada densidad organizacional de todo el país. Apoyándose en una multiplicidad de estructuras creadas gracias a los apoyos internacionales, los indígenas de ese cantón accedieron al control político en el nivel local: *"Dicho proceso culminó con el acceso del primer Alcalde indio en 1992, reelegido por amplia mayoría en 1996, y con el inicio de una democratización efectiva de las estructuras del poder local, que por su ca-*

*rácter participativo, descentralizado y concertado constituye una experiencia referencial para el desarrollo local y la innovación municipal en el país"* (Bretón, citando a Torres 1999). Más todavía: Guamote ha creado su "Parlamento Indígena y Popular" (integrado por 114 presidentes de comunidades) que se ocupa de la definición de políticas y de la ejecución de acciones prioritarias a nivel municipal. Sin duda hay aquí una experiencia extraordinaria de democracia local, pero lo grave es que los logros alcanzados en términos de densidad organizacional y de control popular de los poderes locales, éxitos vanagloriados a justo título por los líderes de las OSC y de las ONGs, y por cierto también de la CONAIE, no se compadecen con la realidad de la vida material de los campesinos, cuya condición aparece como más dramática que nunca:

El cantón Guamote tiene el índice provincial más alto de pobreza; las cifras son siderales: según Bretón, 89,3% de los hogares son pobres, y las familias indigentes representan el índice más alto a nivel nacional: 68,3%!!!!

Más todavía Guamote presenta dos dramáticos récords nacionales: la tasa más alta de mortalidad infantil (122,6 por mil) y el de los mayores porcentajes de desnutrición crónica de menores de 5 años (70,3%, es decir siete puntos más arriba que la media de la Sierra (Informe de Desarrollo Humano de 1999).

¿Cómo interpretar esta sorprendente disimetría entre sobreinversión política y empobrecimiento general de la pobla-

6 Bretón Solo de Zaldívar, Víctor, "Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos", FLACSO, Ecuador. 2001.

ción indígena de las comunidades? No puede haber treinta respuestas a esta cuestión. Hay que decir claramente que las cosas no podían, de ninguna manera, haber sido diferentes dado el caótico contexto político y macro-económico reinante en el país a lo largo de los 90, contexto negativo del cual el propio movimiento indígena debe hacerse en parte responsable, sacando las conclusiones de su política de oposición sistemática al cambio indispensable de modelo económico, a las reformas del Estado y de la administración. En realidad, ni las ONGs ni el Estado han podido controlar las derivas del mercado, ni practicar en la Sierra otra cosa que la mera "asistencia social", justo para evitar una hemorragia demográfica sin parangón, pero también al precio de estimular el oportunismo y las posiciones "victimistas" de los líderes de base. En la evolución contradictoria de estas experiencias no puede dejar de subrayarse la responsabilidad de los activistas rurales y de los líderes de las organizaciones indígenas, cuya apuesta voluntarista fue jugar la carta de lo organizacional/étnico trabajando con los viejos paradigmas en cuanto al desarrollo, dando al mismo tiempo la espalda a la necesaria articulación de lo local a lo global y por lo mismo subestimando los presupuestos indispensables a la construcción de una nueva economía.

### **Liderazgos indígenas y élites dominantes: una "complicidad implícita"**

Contrariamente a las apariencias, la experiencia política reciente del movimiento indígena en relación con la elec-

ción y gobierno del actual Presidente Gutiérrez (alianza política tan inesperada como rápida fue su cancelación) es una prueba espectacular de que el movimiento indígena ha llegado a un **impasse histórico** derivado de una inmadurez política difícil de superar en el corto y mediano plazo. Esos acontecimientos han indicado a las claras que políticamente el liderazgo indígena no está en condiciones de contribuir a la transformación profunda de un país sumido durante más de dos décadas en un endémico estado de crisis económica y de ingobernabilidad política. Por desgracia, ni la CONAIE ni el Partido Pachakutik se dieron el trabajo en los años 1990 de integrar las nuevas problemáticas del desarrollo y se quedaron anclados en los paradigmas del pasado, dando con ello, de cierta manera, la espalda a su propia historia estrechamente ligada a los fenómenos de la globalización. Armados de un esquema "paseista" de interpretación de la realidad nacional e internacional han estado insistiendo sobre un camino muy conocido que no tiene futuro.

El movimiento indígena es hoy víctima de su propia imprevisión: la mayoría de sus dirigentes habiendo subestimado en los años 80 la importancia del debate teórico y político, prefiriendo conformarse a los esquemas interpretativos de las diversas corrientes izquierdistas, con lo cual se condenaban a no practicar otra cosa que una política inmediatista, de reivindicaciones al estilo de los pliegos sindicales, desprovista de designio estratégico viable. Una privilegiación de las estructuras orgánicas, suerte de "deriva organizacional" o de "fetichis-

mo de las estructuras", iba a cubrir el vacío teórico y programático<sup>7</sup>. Sin embargo, en esa época se debía dar respuesta a interrogaciones cruciales, de las cuales la más importante era la cuestión de cómo posicionarse frente a la mundialización y a la globalización, contestar a la pregunta de si las chances de desarrollo para los indígenas en un mundo internacionalizado podrían ser mayores que las que existieron en los períodos pasados de la historia. Esto significaba una reflexión que debería conducir a un mejor entendimiento de la realidad contradictoria de la globalización, de la constitución histórica de la economía-mundo, significaba no quedarse en la parte de las amenazas que esos procesos han comportado y comportan para cada país, sino interesarse por las oportunidades abiertas, imaginar la manera de insertarse en la nueva corriente de la historia, de construir algo nuevo potenciando la diversidad. Como los líderes indígenas no se plantearon la cuestión de esta manera y se dejaron llevar por los apriorismos, cayeron en posiciones que van radicalmente a contracorriente. A partir de fines de los años 1980 y más precisamente a partir del levantamiento de 1990, el movimiento indígena liderado por la CONAIE, y desde 1996 también por el partido Pachakutik, se ha estado oponiendo tenaz y permanentemente a la internacionalización de la economía, a la introducción de capitales extranjeros y a la privatización de las empresas públicas. Desde que la necesidad de estos procesos fue puesta a

la orden del día, la mayor parte de las medidas adoptadas han estado siendo sistemáticamente neutralizadas o distorsionadas tanto por la propia clase política ecuatoriana como por la equivocada política de la dirigencia indígena. Haciendo así, estos últimos se han estado oponiendo radicalmente a los únicos factores que podrían actuar positivamente en el sentido de la transformación profunda de una cultura política fundada en la ambigüedad de relaciones inter-étnicas que nunca fueron transparentes y cuya impronta sobre el sistema político nacional es la predominancia de prácticas y comportamientos perversos y caóticos. En los hechos, aunque en el discurso se presenten como actores del cambio, consciente o inconscientemente los líderes de la CONAIE y también de Pachakutik han estado confortando ese modo de funcionamiento.

Aunque sea duro decirlo, la observación objetiva de la realidad ecuatoriana revela la imagen de un movimiento indígena organizado que está en complicidad objetiva, o si se quiere en una "complicidad implícita", con las élites oligárquico-burguesas del país, principales interesadas en que nada cambie en las tradicionales reglas del juego que le permiten reproducirse, medrar y mantener el control sobre la sociedad. El Ecuador se ha caracterizado en las décadas recientes por la predominancia de procesos a repetición orquestados por las élites y por actores sociales que le imprimen al sistema político una lógi-

7 Roberto Santana, "Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios", Ediciones Abya-Yala, Quito. 1995.

ca de "circularidad", o de funcionamiento "cerrado", que neutraliza toda posibilidad de coherencia política y de puesta en práctica de estrategias de largo plazo. Por desgracia, el movimiento indígena, muy presente en la escena política desde comienzos de los 90, guardando por cierto una especificidad propia, parece haber caído en esa misma lógica de funcionamiento y en sus particulares formas de expresión. Esto no deja de ser decepcionante para los pocos que creíamos a fines de los 70 y comienzos de los 80 que el desarrollo de un fuerte y autónomo movimiento político de los indígenas sería, entre otras cosas, un factor de "saneamiento" de la vida política ecuatoriana y de modernización del sistema democrático. Fue ésta una de las motivaciones que nos indujo a abrir un debate en esa época sobre la potencialidad política que representaba la valorización de lo étnico, la emergencia de un actor político indio y la dinamización de las comunidades, debate recogido en su época por publicaciones como la revista *Nariz del Diablo*, *Revista de la Realidad Ecuatoriana* y publicaciones del CAAP. No se trata de desesperar, sin embargo, pues todos sabemos que los procesos históricos tienen sus tiempos y que la toma de conciencia de lo nuevo, de las nuevas corrientes internacionales así como de las oportunidades abiertas al cambio social, no son comúnmente cogidas al vuelo por los actores políticos.

Hay una gran lentitud, efectivamente, en captar las posibilidades abiertas, y ello se conjuga con otro handicap del liderazgo indígena, que consiste en no haber integrado como dato crucial para su propia política la incapacidad cultu-

ral de las élites ecuatorianas a abrir el país a las influencias externas y a promover el desarrollo nacional en esta etapa de liberalización de las economías, pensando erróneamente que el período caótico de los frustrados reajustes estructurales podía confundirse con el triunfo del modelo neo-liberal deseado por las élites. La carta de presentación del Ecuador está a la altura de esta incapacidad de sus élites: un país en "crisis permanente", un país "ingobernable", que vive un interminable "ajuste frustrado", que "quiere y no quiere" hacer reformas. Tales expresiones reflejan objetivamente una realidad nacional que parece funcionar por inercia, muy simplemente porque la sociedad tiene su propia energía, y continúa su existencia independientemente de los políticos y de lo institucional. Si el liderazgo indígena se hubiera interesado en sacar conclusiones de la historia del desarrollo del país en el siglo XX, habría tenido elementos de reflexión como para plantearse de otra manera el futuro. Hubiera podido sacar enseñanzas de una historia que se repite. Lo que hoy ocurre es la misma mecánica de un atraso histórico ya conocido: al modelo latinoamericano de industrialización por sustitución de importaciones el Ecuador llegó con 30 años de retraso en relación con Chile, Argentina o México...

Por lo demás, numerosos estudios publicados en los años pasados ofrecían a los líderes indígenas la posibilidad de hacerse un panorama bastante objetivo del por qué las medidas neoliberales comenzadas en 1982 han sido aplicadas siempre a "regañadientes" por la clase política, medidas muy rápidamente retiradas al más mínimo obstáculo, pretex-

to o resistencia, como si las resistencias sociales encontradas fueran rápidamente procesadas como funcionales a la mantención del status quo. Dos estudiosos en particular han hecho la radiografía de la cultura política de las élites ecuatorianas sacando conclusiones que son lapidarias: Fernando Bustamante y Simón Pachano, el primero desde el ángulo de la antropología cultural, el otro desde la ciencia política. Los dos han puesto de relieve la figura de lo que denominan la **mitad oculta de la vida política** ecuatoriana, factor cultural clave que explicaría la "circularidad" propia del sistema político de las élites. Estos autores coinciden en que el sistema político ecuatoriano y su praxis es como un quehacer "cerrado sobre sí mismo", que evita celosamente la intrusión de terceros, que pudieran venir a introducir turbulencias y dar "al traste con un juego en el que todos son cómplices". Es por otra parte muy posible que el fuerte "chauvinismo nacional" de que hace gala el país, tenga entre sus más importantes raíces ese modo de funcionamiento "que no es bueno revelar", ya que seguramente, no sería muy aceptable para observadores no iniciados en el juego.

### Las élites y el Estado como botín

La "circularidad", propia al sistema político ecuatoriano es particularmente bien ilustrada por estos dos autores en

relación con el interminable proceso llamado de "reforma del Estado". Para F. Bustamante<sup>8</sup>, la reforma política, tal cual se debate y se estanca en Ecuador puede ser leída como coartada, y se pregunta *¿Por qué hemos debido inventar la coartada de la reforma política?, ¿Qué nos obliga a trazar todos los gestos de una voluntad de institucionalización si ella no es deseada?, ¿A qué oculta compulsión obedece que debemos decirnos palabras que sólo sirven para obturar la posibilidad de su consumación práctica?, ¿A quién o quiénes debemos representar el simulacro?, ¿Quién es el público del simulacro, y qué le debemos para necesitar darnos frente a ese público el estatuto de simuladores? (...) Lo que no cambia son los modos de reproducción del poder, los cuales se establecen fuera (o por detrás) del discurso y se repiten infinitamente. Estos son los reductos o fuentes de la vida política: no son previos a ella, ni son su infraestructura, sino que son **la mitad oculta de la vida política/ la cara detrás del antifaz siempre cambiante..... Se trata de modos de operar obsesivos y dotados de la tenacidad de la compulsión inescapable**".*

Esta misma idea de la mitad oculta de la vida política, se encuentra desarrollada por Simón Pachano<sup>9</sup> quien la describe como un mecanismo operando persistentemente en el funcionamiento del sistema político: la "mitad oculta de la vida política" toma cuerpo en la **lógica**

8 Fernando Bustamante, "La reforma política como mito", Ecuador Debate n° 55, Quito, abril 2002

9 "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador", en La crisis Ecuatoriana. Sus bloqueos económicos, políticos y sociales" FLACSO, Quito).

**ca clientelar**, que *“está asentada sobre redes que se establecen al margen del sistema institucional, y que tienen altos grados de permanencia pero muy bajos umbrales de formalización. Por ello, el sistema político pasa a convertirse en un cascarón vacío, ya que lo fundamental del intercambio político y de la relación entre el Estado y la sociedad se produce fuera de sus márgenes”*. (p 150). Este trasfondo cultural procrea y alimenta una lógica clientelar que va a imponerse sobre la lógica de la agregación de intereses (que es la razón misma de la existencia de los partidos políticos) y sobre la afirmación del interés común. Las redes ocultas van a funcionalizar y pervertir el sistema político pues el mayor interés de los recién elegidos está en obtener rendimientos inmediatos, formas de satisfacer demandas particulares, formas de pagar el sostén electoral, sacrificando con ello la función de representación, que es la esencia de la institucionalidad, de los cargos de elección popular en la democracia.

Se trata entonces, según Pachano, de una informalización de la política que tiene como consecuencia un modo de funcionamiento particular, caracterizado por la impredecibilidad, la versatilidad y la discrecionalidad. Privilegian estas relaciones informales, basadas en un alto grado de personalización, los partidos van como a la deriva, quedando al arbitrio de las circunstancias y sobre todo de la voluntad de los individuos que participan en ellos. En tales condiciones, exigir a los partidos coherencia ideológica y lealtad política carece de sentido. Lo acertado de esta interpretación puede ser ilustrada con múltiples ejemplos: en particular, el surgi-

miento de los partidos “atrapa todo”, que se crean cada vez que un político importante quiere lanzar su candidatura a la presidencia, como fue el caso del PUR de Durán Ballén, y muy recientemente del PSP que permitió a Lucio Gutiérrez acceder a la presidencia, o cuando algún grupo de presión quiere negociar prebendas de poder, más crudamente hablando, negociar favorablemente sus votos en el Congreso Nacional.

Ciertas características de esta particular cultura política, analizadas por Bustamante, juegan un rol fundamental en la durable crisis ecuatoriana:

- Una concepción del servicio público como sinecura y recompensa, como premio y honor (“dignidad”) que deben ser explotados de manera latitudinaria por los afortunados. El cargo es un “premio” que resarce al titular de inversiones realizadas en el pasado en relación con las redes ocultas y que no sólo le permiten, sino que *“lo obligan a medrar, puesto que su lucro debe ser reinvertido en la gratitud a su linaje, familia y deudos”*.

- Un concepto de sucesión en el poder basado en la lógica del turno, *de un derecho de explotación circulante* (“a cada cual su turno”). Derecho al uso despótico de las atribuciones, legitimación de un equitativo acceso al derecho de medrar. La majestad del Estado impersonal, dotado de un carisma abstracto, de una administración profesional y relativamente no politizada, no existe.

Estamos entonces frente a una figura donde el Estado es concebido como botón (modelo rentista), y por lo mismo es más que nunca funcional a las élites en las condiciones de crisis económica. La

dificultad de las élites, o su falta de voluntad, para navegar en las aguas difíciles de la mundialización las lleva a refugiarse en el Estado. No es por nada entonces que las resistencias más fuertes de las élites al cambio se sitúan en la intocabilidad del Estado, sobre todo en la conservación de sus empresas y en la ampliación de su administración pública. No es sin importancia el hecho de que mientras los sucesivos gobiernos, a "regañadientes" ponían en práctica semi-medidas de carácter neoliberal, el Estado seguía ampliando su poder económico y reclutando personal: de 206 000 empleados en 1980 se pasó a 425 000 en 1992, mientras el número de las empresas públicas, en vez de reducirse, pasó de 116 a 163. En esta evolución hay que ver a la vez el signo y la causa de que en el seno del Estado se sitúa actualmente el centro distribuidor más importante de prebendas y corrupción en el país, lo que permite entender perfectamente que esta última se haya transformado en mal endémico y el Ecuador se haya hecho acreedor en 2003 al título nada honorífico de "país más corrupto de América Latina" discernido por la agencia privada Transparencia Internacional.

En este posicionamiento las élites han sido confortadas por las fuerzas armadas y por las dirigencias indígenas. Veamos primero el comportamiento y las razones de los militares.

### **Autoneutralización del "empresario armado": las FF.AA**

La consecuencia más grave que se deriva de las características peculiares del sistema ecuatoriano está según Bus-

tamante, en que *"la última instancia de la legitimidad es a-institucional, está vacía y a merced de quien pueda reclamarla con gestos retóricos adecuados que se estilan vecinos a la magia y a la sacralidad investida en la personalidad heroica"*. Se trata de *"un sistema sin última instancia, salvo la fuerza militar, la cual es el límite institucional que cauciona y permite el tranquilo despliegue de lo anti-institucional"*. El umbral de falencia institucional ha sido superado varias veces pero las fuerzas armadas han dejado hacer.

En algunos de los momentos de grave crisis institucional por los cuales el país ha transitado en las dos últimas décadas, algunos llegaron a pensar que las FF.AA. podrían, como lo hicieron en los años 1970, con bastante éxito por lo demás, pasar a ejercer su rol de última instancia a-constitucional para terminar con la inestabilidad, pero esta perspectiva ha permanecido cerrada. Por el contrario, las fuerzas armadas se han desinteresado de toda vuelta al poder político y han preferido actuar como otro de los grupos de poder que han amortiguado y al final neutralizado los ajustes estructurales del Estado. ¿Por qué? No tanto porque los Estados Unidos vean con malos ojos el retorno al poder de las dictaduras militares o porque los militares no se consideren aptos para gobernar, sino porque el ejército ecuatoriano y con él las otras ramas de las FFAA, detentan en conjunto el status de **gran empresario** y tienen todo el interés en conservar esta vocación y por eso la privatización de sus empresas ha estado y está fuera de cuestión. Este interés se puede entender, pues al menos 30 de las empresas más estratégicas del

Estado estaban controladas por las FFAA en los años 90 (minerías, metalúrgicas electrónicas, astilleros, flota petrolera, administración de los principales puertos, transportes aéreos, Banco Rumiñahui, etc.)<sup>10</sup>

A propósito de esta vocación particular de las FFAA ecuatorianas, Bertha García ha escrito lo siguiente: "...se reconoce que uno de los ejes del gobierno militar (que terminó en 1978) estuvo centrado en el apoyo a los procesos de industrialización, induciendo desde el Estado los mecanismos organizativos, financieros y políticos. La política de promoción de las empresas (incluyendo la formación de empresarios) llevó a la participación directa de los militares en empresas destinadas, en un primer momento, a reducir su dependencia de equipo, municiones y vestido militar. Poco después el desarrollo de la vocación empresarial, los llevó a incursionar en sectores industriales de tecnología más alta, orientados al mercado andino".<sup>11</sup> En suma, agrega esta autora, "al decir de sus personeros, las Fuerzas Armadas cuentan con uno de los complejos industriales de mayor prestigio y rentabilidad del país, que otorga trabajo a una porción considerable de personal civil. En los últimos años, las FFAA alcanzaron su autonomía financiera con el Banco General Rumiñahui". No es entonces cuestión de ponerse del lado de la privatización de empresas estatales, posición que además de ser coherente con el interés estratégico de la so-

beranía nacional, sirve a maravilla los intereses de la casta militar.

Protegiendo "sus" empresas, las FFAA, directa o indirectamente protegen también las otras empresas del Estado, cuyo peso en la economía del país es determinante: de acuerdo a los estudios de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), oficina que vino a sumarse al CONAM (Consejo Nacional de Modernización) para efectos de la reforma del Estado, de la reforma administrativa y de las privatizaciones, el Estado Ecuatoriano contaba en 1992 con 167 empresas las cuales intervenían en todas las esferas de la vida económica: la producción, la distribución y el consumo. De estas 167 empresas, 55 ofrecían "bienes y servicios esenciales para la actividad socio-económica".

No es sorprendente por lo mismo que las FFAA vigilen de cerca la política oficial. En un contexto de pugna de poderes y de malestar social, el 27 de diciembre de 1999, el Consejo Nacional de Seguridad<sup>12</sup> manifestó al entonces presidente Mahuad el legalismo del ejército pero a la vez le advirtió de los peligros: le hizo un análisis de la coyuntura que insistía sobre su imagen debilitada, el frágil apoyo que tenía en el Congreso, las múltiples demandas sociales, políticas y económicas, la existencia de varios frentes antagónicos, su reducida capacidad de poder y su limitada capacidad de convocatoria. Del punto de vista de las FFAA, Mahuad tenía "todo en contra" y haciendo esta ad-

10 Ver nº 25, especial de Ecuador Debate/ Privatizaciones, abril 1992.

11 Bertha García en /Ecuador Debate nº 32, agosto 1994.

12 Por boca del Gral. Carlos Mendoza, en declaraciones a la prensa.

vertencia al Presidente los militares le exponían su propia inquietud por las consecuencias de una política voluntarista y coherente de estabilización que pretendía tomar de frente, entre otras cosas, el tema de las privatizaciones y de la reforma del Estado. Por lo mismo, no es nada sorprendente que el ejército haya cumplido un papel clave en la crisis política provocada por la movilización indígena y popular apoyada por un grupo de coroneles del ejército (¿incentivados por el Alto Mando?), la cual provocó el 21 de enero del 2000 la caída del presidente Jamil Mahuad y su reemplazo por el Presidente interino Gustavo Noboa. Los militares asumieron claramente el rol de mediadores en la crisis, y queda por saber si en el mandato del actual presidente Lucio Gutiérrez, cabecilla militar de los insurrectos de enero, el Alto Mando va a jugar el rol de "protector" de la democracia, que se exige de asumir directamente el poder, prefiriendo hacerlo por persona interpuesta, táctica inteligente que bloquearía la privatización de las empresas bajo su control al mismo tiempo que apoyaría la liberalización en otros sectores de la economía y de la vida social.

### **Desde 1982: confluencia de intereses y perversión de los "ajustes"**

El apoyo implícito de las FFAA a las políticas de apertura "a regañadientes" ha contribuido entonces a la imposibilidad de la estabilidad económica y a la persistencia de la crisis y de la ingobernabilidad. En los hechos, el problema

principal del Ecuador, que retroalimenta el modo "perverso" de funcionamiento del sistema político está en la imposibilidad del reciclaje económico, o dicho de otra manera, en la incapacidad de afirmar un nuevo modelo económico viable. Todos los avatares de la caótica política de estos años siguen girando en torno a la cuestión de la redistribución social, al mejoramiento de las condiciones de vida de los diferentes sectores ecuatorianos, pero eso es imposible porque no existen los mecanismos ni los instrumentos adecuados para inaugurar y consolidar un nuevo ciclo de acumulación de capital. Hace ya tiempo que deberían haber reemplazado los mecanismos e instrumentos de política propios del modelo anterior, hoy devenidos obsoletos.

El problema central parece ser entonces que las élites políticas, económicas y militares del país nunca han tenido gran prisa por hacer avanzar el modelo neoliberal de la economía, pues ello vendría a cuestionar seriamente el estatuto privilegiado de que gozan y el modo habitual de hacer ganancias. Según nuestra hipótesis, el verdadero peligro para las élites está afuera de las fronteras, en el mundo de la transnacionalización, de los negocios internacionales, del capital foráneo que vendría a competir ventajosamente con los locales, que vendría probablemente a eyectar a algunos empresarios ineficientes de un mercado interno que todavía permanece "cautivo". Esta interpretación puede articularse perfectamente con la idea de Jürgen Schuldt<sup>13</sup>, del "ciclo político de

13 "Elecciones y política económica en el Ecuador 1983- 1994", ILDIS, Quito 1994.

la economía", que en buenas cuentas significa una voluntad consciente de parte de las élites de no jugar seriamente el juego de la liberalización de la economía, actitud que tiene el mismo significado que la voluntad de no jugar seriamente el juego de las reformas políticas y administrativas.

Un buen resumen del mecanismo del ciclo político fue hecho por Carlos Larrea<sup>14</sup> en 1994: *"El ciclo político de la economía, aplicado al contexto ecuatoriano reciente: consta de dos fases claramente diferenciadas. Durante la primera de ellas, los gobiernos implementan políticas macroeconómicas de ajuste estructural y estabilización....estas políticas precipitan un rápido desgaste del Ejecutivo. Durante la segunda fase del ciclo, en períodos preelectorales, las élites gobernantes buscan mermar su impopularidad y conservar al máximo su caudal electoral. Para obtener estos fines, revierten o desmontan las políticas macro-económicas, suspendiendo temporalmente el ajuste, y favorecen medidas expansivas destinadas a mejorar, al menos temporalmente, los niveles de empleo y de ingresos populares".* El fenómeno es repetitivo siguiendo las sucesivas presidencias: a las medidas de "shock" tomadas en los primeros meses del nuevo gobierno, sigue el desmantelamiento de los mecanismos del ajuste, el gradualismo, o simplemente el abandono. Resultado: crisis económica permanente e ingobernabilidad.

Schuldt resume así sus conclusiones: *"De modo que un fenómeno exótico respecto de la evolución "normal" de*

*la economía, de índole eminentemente política - como es el inicio de los procesos electorales (generales e intermedios) - interrumpió temporalmente los procesos de ajuste y estabilización en el Ecuador"* (p. 51) Este analista considera que el proceso del ciclo es particularmente importante en el Ecuador por el peculiar sistema de elecciones prevaleciente en el país desde 1984 hasta 1998, que elegía presidente de la República cada cuatro años, pero que además se acompañaba de elecciones intermedias cada dos años (parlamentarias y cantonales). En principio, este sistema, muy coherente con las características de la cultura política señalados anteriormente, tendería a generar ciclos políticos más recurrentes que en otros países, por el hecho de que en cada bienio se realizan elecciones generales (p.41) *"Un gobierno que tiende a insertarse en la lógica del ciclo político, durante su período de administración del Estado de 48 meses, tiene alrededor de 27 meses, como máximo para realizar su programa y aplicar medidas de ajuste (en período de crisis). Por tanto, en el mejor de los casos, los 19 meses restantes estarían destinados a promover el ciclo político y a procesar la transición y entrega del poder"* (p. 43).

A las fuerzas que confortan la posición de liberalizar a "regañadientes" para finalmente liberalizar lo menos, vino a sumarse por desgracia el movimiento indígena liderado por la CONAIE y por el Partido Pachakutik, el cual a su vez recibe el refuerzo del movimiento social urbano estructurado principalmente en

14 Comentario de Carlos Larrea en *Ecuador Debate*, n° 32, agosto 1994.

la Coordinadora de los Movimientos Sociales, fuertemente controlada por diversas tendencias de la izquierda. Aquí se produce el fenómeno más paradójico y sorprendente de la historia ecuatoriana de todos los tiempos, el de la "complicidad implícita" de los indígenas con sus élites dominadoras. Porque aunque viniendo del otro extremo del universo social y político, en el origen con motivaciones en completa contradicción con los intereses de la clase dominante, en los hechos el movimiento indígena representa desde los años 1980 un actor principal en la oposición y resistencia al ajuste estructural, a la apertura de fronteras, a la reforma del Estado y a las privatizaciones.

Este conjunto de fuerzas ha logrado la neutralización del Estado nacional y con ello el bloqueo de cambios profundos en el país, principalmente impidiendo la consolidación de los nuevos mecanismos económicos y la inauguración de un nuevo ciclo de crecimiento. Por lo mismo, el sistema político ecuatoriano, como ha dicho Andrés Guerrero<sup>15</sup>, *"no tiene nada que negociar con la demanda popular e indígena, salvo retirar el ajuste y mantener los bonos de pobreza. Es uno de los problemas: mientras mayor es el grado en que el Estado nacional se agota, menos tiene que proponer. Los movimientos sociales y, sobre todo, el movimiento indígena casi no encuentran interlocutor para elaborar un proyecto político"*. Esto podría interpretarse sin gran pena diciendo que con liberalización o sin liberalización

las poblaciones indígenas ya no tienen nada que perder. Todo pasa como si los liderazgos indígenas hubiesen caído en la trampa del conocido movimiento "en redondo" de las élites, del cual no saben cómo librarse. ¿Qué pueden entonces esperar los indígenas de este funcionamiento "circular", cerrado sobre sí mismo? Nada, sino actos repetitivos que tienen tendencia a transformarse en rituales y que por lo mismo sirven para afirmar la creencia de que la rutina de los actos colectivos puede sustituirse a la concretización de las reivindicaciones sociales.

### Los indígenas presos en la "trampa" del pasado

Hay que decirlo claramente: el movimiento indígena de la CONAIE ha caído en la "trampa" de la anti-mundialización y de la anti-globalización, apostando su suerte a un modelo estatista que no tiene viabilidad, y por consecuencia a un Estado-patrón gravemente enfermo. Las causas son diversas y complejas y por lo mismo conviene evitar toda interpretación unilateral. Nosotros vamos a privilegiar un eje explicativo según el cual diversas fuerzas se conjugan para que el liderazgo indígena se mueva con dificultad en la siempre difícil negociación de pasado, presente y futuro. En términos políticos la apuesta de la CONAIE parece ser más por el pasado que por el futuro, más por lo conocido ( más de "lo Mismo", diría Bustamante) que por lo desconocido.

15 Ecuador Debate, n° 52, Quito, 2001

Por cierto, en una primera aproximación no habría que subestimar la fuerza de la tradición, en primer lugar la particular relación del indígena al Estado que parece haberse impuesto desde los años de la promulgación de la Ley de Comunas (1937), cuando los indígenas comenzaron a ver en el Estado un protector potencial frente al abuso de hacendados y curas. La fuerza de ese pasado parece determinar que, objetivamente liberados del patrón-hacendado y de cierta manera en ruptura con el "taita Dios" católico, los indígenas no puedan imaginarse completamente huérfanos y abandonados también por la fuerza tutelar del Estado. Convendría preguntarse si una vez desaparecida la vieja relación sujeto-patrón hacendado no fue el Estado quien pasó a llenar el vacío en el imaginario indígena. A partir de allí ¿Cómo vivir sin el supuesto nuevo patrón, sin el "taita" Estado? Este aparecería como el sustituto indispensable o como el medio a través del cual se puede asegurar la continuidad a otro nivel de lo que Paul Cliche<sup>16</sup> llamó el *pacto asimétrico*, que comprometía a hacendados y comunidades *huasipungueras* en una suerte de ambigüedad de relaciones contradictorias, administradas por los intercambios rituales, lo que aseguraba un *modus vivendi* relativamente inmutable. Ello puede explicar el juego de contestación/ cooptación sin reformas (de "te quiero y no te quiero") en relación con el Estado que tiene lu-

gar desde los años 1980. Más allá del Estado está lo desconocido: lo único que se sabe del más allá de las fronteras es que no hay patrón internacional practicando el "paternalismo", y tal vez, de allí, ¿por qué no?, el miedo a los horizontes amplios, a los espacios de la mundialización y de la globalización.

Si este factor simbólico-cultural no debe ser subestimado, la experiencia política de la CONAIE y de Pachakutik, merece una atención particular. En síntesis, tal experiencia ha consistido en una autonomización orgánica o estructural de las organizaciones respecto de los aparatos políticos, sindicales y religiosos, pero sin que paralelamente se haya producido una autonomización en el plano ideológico. Ya a mediados de los años 1980 se podía advertir que el debate teórico, indispensable para enriquecer la política, era visto con desconfianza por la dirigencia mayoritariamente clasista de la CONAIE (cuyo núcleo "duro" está en el ECUARRUNARI) quien denunciaba tales ejercicios como "pérdida de tiempo", o como "peligrosos para la unidad del movimiento", y que prefería desplegar lo fundamental de su actividad en lo orgánico, o sea, en el reforzamiento de las estructuras organizacionales. Esta preferencia por los aspectos orgánicos en detrimento de lo ideológico y político iba todavía mucho más lejos pues desembocaba, muy naturalmente, en un verdadero culto de la organización, lo que me permitió hablar

16 Paul Cliche, « Anthropologie des communautés andines équatoriennes. Entre diable et patron », éditions L'Harmattan, Paris, 1995.

a comienzos de los 90 de "fetichismo organizacional"<sup>17</sup>. De donde resulta que ni la CONAIE, ni el Partido Pachakutik, lograron liberarse de las ideologías y de los paradigmas del pasado: el esquema clasista de interpretación de la realidad sigue gozando todavía de una fuerte adhesión entre los líderes de diferente nivel, particularmente entre aquellos de la Sierra; el antiimperialismo sigue siendo una brújula de orientación y no solamente se denuncia el neoliberalismo y el ajuste estructural, sino el régimen capitalista mismo.

En cuanto a la globalización, el movimiento indígena interpreta esta nueva realidad del sistema-mundo exclusivamente como una amenaza, que por lo mismo debe ser rechazada y denunciada. Muy recientemente, Humberto Cholango, líder nacional y representante de la CONAIE en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) sostenía lo siguiente: "Los pueblos indígenas estamos sufriendo las consecuencias de la mundialización que quiere imponer un solo modelo, que no respeta el desarrollo sostenible, los recursos naturales como el agua y la biodiversidad, ni toma en cuenta los derechos fundamentales como son los usos y costumbres y su aplicación en cada uno de los territorios" (Reunión anual celebrada en Ginebra entre el 21 y el 25 de julio 2003). Esta declaración refleja fielmente lo que es el pensamiento actual de la mayor parte de los líderes indígenas sobre los

desafíos contemporáneos, tal como puede encontrarse en el Boletín ICCI *Ary-Rimay*<sup>18</sup>, órgano del Instituto Científico de las Culturas Indígenas, fundado y dirigido por Luis Macas, líder histórico del movimiento indígena, intelectual, fundador de la CONAIE, ex parlamentario que goza de fuerte prestigio e influencia en el movimiento nacional. En el mismo tono de Cholango, en sus páginas editoriales pueden leerse párrafos como el siguiente:

*"La globalización, tal como se está conformando en el momento actual es un proceso de exclusión autoritario y violento"*

*"En realidad, el mundo globalizado es un mundo depredador en el cual la noción de acumulación es central, y es justamente en virtud de esta noción que se construyen las relaciones humanas e históricas"*

*"Es por ello que el discurso de la globalización cuando hace referencia al crecimiento, en realidad está proponiendo la idea en términos de la acumulación capitalista a pueblos y naciones que están fuera de esa concepción"*

*"La instrumentalización política de la acumulación se ha dado últimamente a partir de la idea del desarrollo. Es necesario desarrollar a los pueblos atrasados"*

*"Pero aquello que convierte al discurso de la globalización en una amenaza para la historia actual es su apuesta por la homogeneización de la diver-*

17 Roberto Santana, "Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios", Abya-Yala, Quito, 1992.

18 <http://icci.nativeweb.org/boletin>

*idad humana bajo las nociones de consumo capitalista; ganancia y acumulación*<sup>19</sup>.

La denuncia del capitalismo es anti-gua, lo nuevo es que se la acompaña de un rechazo de la noción misma de desarrollo a la cual los indígenas paradójicamente adhieren desde hace al menos 25 años. La demanda por acciones de desarrollo es permanente, y el hecho de que el discurso sea una cosa y la realidad otra muestra a las claras que el impasse actual conduce a los líderes a caer en contradicciones. A pesar de este discurso, la CONAIE estuvo muy de acuerdo en 1997 con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, como un organismo adscrito a la Presidencia de la República (gobierno interino de Alarcón). A la Dirección de ese organismo accedió entonces Nina Pacari<sup>20</sup>. De este modo se creó un organismo estatal para el desarrollo de las comunidades muy directamente vinculado a la CONAIE, lo que de cierta manera corporatizaba su representación en el aparato del Estado.

La denuncia de la globalización y de la mundialización se confunde con la denuncia del capitalismo y ello tiene implicaciones prácticas sobre la política contingente. Un ejemplo reciente: un editorial del Boletín ICC publicado unas semanas antes de la ruptura de la alianza indígena con el actual presidente Lucio Gutiérrez, decía lo siguiente: "*Pachakutik, si no revisa su accionamiento*

*político con el gobierno corre el riesgo de estar legitimando esta sociedad capitalista y la construcción de este Estado-Nación burgués*"<sup>21</sup>. Este discurso es un discurso de ruptura sistémica y obliga a preguntarse por el modelo de sociedad con el cual sueñan los líderes indígenas, temiendo que no se trate de otra cosa que una pretensión de volver a las fracasadas experiencias del comunismo. En todo caso, la alianza con el presidente Gutiérrez, improvisada sobre un fondo de carencia de proyecto estratégico - como en 1996 había sido improvisada la creación misma del partido Pachakutik - no soportó las críticas a la participación en un gobierno que se negaba a deslizarse hacia la izquierda; las presiones del núcleo "duro" hicieron insostenible la posición de los ministros en apariencia partidarios de una cierta flexibilidad política.

La fijación sobre los viejos paradigmas se refleja también en las ideas que el movimiento maneja sobre los mecanismos a crear para la interrelación de las economías nacionales en el contexto de la internacionalización, por ejemplo en lo relativo a la integración regional. A propósito de este tema, las ideas siguen ancladas en el viejo y fracasado esquema de la integración Andina, punto de partida de todo otro esquema de asociación concebible. Nina Pacari, persona de espíritu de apertura, en su corto desempeño como Ministra de RREE, tuvo la ocasión de expresar lo

19 Boletín ICC, año 3, n° 28, julio del 2001.

20 Recientemente Ministra dimisionaria de Relaciones Exteriores del gobierno del presidente Gutiérrez.

21 Boletín ICC, año 5, n° 50, mayo 2003.

que piensa una buena parte del liderazgo indígena: *"hay que ir a la integración política, económica, social y cultural que puede comenzar con el acuerdo entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para después profundizarla"*. Nina Pacari criticó la entrada en vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa de los EEUU, *"si no se modifican las relaciones entre los países que la integrarían y no se tiene en cuenta las debilidades y particularidades de cada país. En las condiciones que al momento están reflejadas sería un suicidio para Ecuador entrar en el ALCA. Ni siquiera se garantizaría al gran empresariado nacional"* (declaraciones a IPS). En realidad, las negociaciones están abiertas y no hay nada definitivo, cada país tiene la libertad de negociar allí su entrada. Por su lado, en Ginebra, el representante Cholango manifestó su preocupación en relación con el ALCA, *"pues vulnera los derechos de los pueblos indígenas"*. Manera de desahuciar toda posible caución indígena a la iniciativa.

### **Política "paseísta" e integración de las capas dirigentes**

Para completar el cuadro de las fuerzas que "tiran hacia atrás" el movimiento indígena, es obligado a abordar un tema que, no porque los analistas olvidan, deja de jugar un rol cada vez más importante en las opciones políticas de los liderazgos. Es la constitución de una clase dirigente en el seno de la sociedad indígena, formada de intelectuales, de cuadros políticos, de profesionales, y de técnicos que asumen el control de las

múltiples organizaciones de diferente nivel que ha producido la dinámica étnica a partir de los años 1970. Su ascenso a niveles de responsabilidad en las organizaciones, y más generalmente su ascensión a las categorías sociales de clase media, se ha visto favorecida por la acción de las ONGs y por los programas estatales, su incorporación a puestos en la administración pública, y su inserción en el sistema político parlamentario. Así, el Estado representa para los liderazgos indígenas un canal importante de promoción social, sobre todo en un período que se caracteriza por la estrechez del mercado de trabajo.

La fijación sobre los paradigmas del pasado es reforzada entonces por el interés inmediato de los liderazgos que buscan garantizarse un espacio al interior del sistema político y administrativo. Lo dicho no es contradictorio con lo que escribe Víctor Bretón en el sentido de que *"gracias no tanto al Estado como a la política neoliberal se asiste (por una parte) a la consolidación de un sector importante de la intelectualidad indígena en los estamentos privilegiados de la alta política convencional, y a la dependencia pura y dura, por la otra, de los segmentos intermedios del andamiaje organizativo indígena con respecto a las agencias de cooperación y desarrollo"* (p. 253)

Se asiste entonces al fenómeno inédito en la historia del país, de la integración social de las capas dirigentes indígenas, las cuales están participando en el juego político tradicional, pero, y tal vez por lo mismo, sus perspectivas siguen ancladas en lo que fue el modelo anterior de desarrollo latinoamericano (Estado-empresario, sustitución de im-

portaciones). Aquí aparece otra paradoja más en la cual se debaten los leaders: cuando ellos denuncian el modelo neoliberal, se batallan en realidad contra un fantasma, porque en Ecuador ese modelo no existe a menos que se tenga mucha propensión a la caricatura; no existe muy simplemente, porque el país no ha podido consolidar los grandes equilibrios macro-económicos indispensables a un normal funcionamiento de la economía; existen tentativas frustradas de política neoliberal, rápidamente neutralizadas por los intereses y los hábitos políticos anteriormente descritos.

El juego político habitual despierta el interés de los líderes. La incorporación de ministros y funcionarios indígenas en los primeros meses del gobierno del actual Presidente Gutiérrez, mostró hasta qué punto la cuestión de la cooperación en el poder interesa a las élites indígenas. El reparto de puestos no estuvo claro y se desataron roces por varios nombramientos. El inicio del gobierno nació marcado por la inconformidad. Desde el mismo 15 de enero del 2003, los dirigentes indígenas que no ocuparon cargos gubernamentales se mantuvieron muy críticos con el régimen, a tal punto que se les podía considerar como en la oposición. Curiosamente, los ministros salidos del partido Pachakutik no se sumaron a la ola de críticas que provocó el pacto con el FMI, las medidas de ajuste y el acercamiento al socialcristianismo (en esencia conservador); tampoco criticaron personalmente al Presidente.

### **Movilidad ascendente de los líderes y riesgo de desagregación**

Al mismo tiempo que el liderazgo indígena se instala en la escena política y consolida posiciones sociales, se hacen visibles discrepancias que obedecen mucho menos a diferencias de análisis o de concepciones estratégicas que a perspectivas individuales o de redes de interés.

Una mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo de Pachakutik firmó una Alianza con Sociedad Patriótica, el partido de Lucio Gutiérrez, acuerdos que del lado indígena fueron improvisados y por lo mismo no podían ser sino de una gran generalidad, dejando amplio espacio a la ambigüedad. En un editorial de mayo del 2003, el Boletín del ICC confirma la dificultad del consenso entre los líderes: *"No hubo programa de gobierno consensuado entre sus propias filas y la CONAIE (...) muchas de las nominaciones han sido puestas a título individual por algunos miembros del Comité Ejecutivo que no tienen ninguna base social. Por otro, lado hay que tener presente que Pachakutik entra en esta alianza debilitado políticamente, esto es, sin un proceso de coordinación política con la CONAIE, el ECUARRUNARI, CONFENIAE y CONAICE, debido a que primaron más los intereses individuales por captar puestos burocráticos dentro del gobierno por parte de miembros del Comité Ejecutivo y lo propio podríamos decir, de varias de las dirigencias provinciales,*

*que han dejado de lado el proceso de fortalecimiento organizativo con las bases, los poderes locales, etc. Y más bien, están en un franco proceso de desmantelamiento organizativo”.*

La rigidez estructural y política de que hace gala la CONAIE, la ausencia de verdadero debate sobre el futuro, más las aspiraciones individuales de los líderes conduce forzosamente a la improvisación. Una vez más hubo improvisación frente a un evento de tanta importancia como las elecciones presidenciales: la alianza del partido Pachakutik con el candidato Lucio Gutiérrez fue improvisada simplemente porque a ese propósito la CONAIE vivía un conflicto interno derivado de intereses personales de algunos líderes: *“ (La CONAIE) por un lado soportó la presión permanente de Antonio Vargas y de un cierto grupo de indígenas desertores de la CONAIE que lo siguieron y que se cobijaron bajo las filas de los Amauta Jatari (evangélicos) para ser postulado como candidato presidencial. Por otro lado, la candidatura de Auki Tituaña con más apoyo organizativo y con más opción popular. Ante esto, la CONAIE para no quedar mal con la candidatura de Antonio Vargas, de no postularlo oficialmente como CONAIE y Pachakutik, decidió no ir con candidatos indígenas a las elecciones presidenciales”.*

La prontitud con que el núcleo “duro” de la CONAIE ha recuperado la dirección del Partido Pachakutik luego de la ruptura de la alianza de gobierno, significa que las posiciones pluralistas y la flexibilidad política no serán las virtudes que pondrán por delante los nuevos dirigentes, identificados completamente con la actual dirección de la Confedera-

ción: lo mismo el nuevo coordinador nacional que los otros nueve miembros recién nombrados al Comité Ejecutivo son bien conocidos por sus posiciones radicales. Conviene por lo mismo no equivocarse: la dirección de las dos más importantes organizaciones indígenas han caído en manos de dirigentes que adhieren a posiciones clasistas y anticapitalistas, más que a fundamentalismos o milenarismos indianistas como parecen creer algunos observadores.

El movimiento liderado por la CONAIE ha llegado a un momento que puede considerarse crucial: falta de una estrategia viable de futuro, inserto en el juego político “circular” del sistema ecuatoriano, debilitado por las contradicciones entre los “duros” y los “aperturistas” y de cierta manera neutralizado por intereses personales de los líderes, entra a un nuevo período bajo la amenaza de la desagregación y, por lo mismo, todo parece indicar que el contexto no es para distraerse en nuevos paros generales, ni para investir nuevos presidentes rápidamente obligados a dimisionar, sino para una introspección política profunda y para la búsqueda de un cambio fundamental de rumbos.

### **Alternativas**

Vista la incapacidad del sistema político nacional al cambio “desde adentro”, y de su incapacidad para crear las condiciones de estabilidad necesarias a un relanzamiento de la acumulación de capital que permita ver con optimismo la disminución de la pobreza, particularmente en las zonas indígenas, asegurando al mismo tiempo una relativa gobernabilidad democrática, la CONAIE y

Pachakutik no tienen sino dos alternativas posibles. La alternativa viable, es decir con futuro, sería la de tensionar sus fuerzas en un **viraje radical de rumbos**, que sea como "una apertura de puertas y ventanas" destinada a oxigenar la vida política y económica del país, puesto que los cambios no pueden venir sino por la acción de factores externos. Esto quiere decir que los líderes toman conciencia de su complicidad objetiva con las élites dominantes para retardar los cambios, animan un debate a fondo sobre la necesidad de exigir la liberalización de la economía del país, la rápida privatización de las empresas del Estado, incluidas las controladas por las FFAA, y la necesidad de medidas favorables a la entrada de capitales extranjeros en las empresas productivas y en los servicios. Se puede fácilmente comprender que tal viraje no va a venir de la noche a la mañana (sería un verdadero terremoto) pues supone una reflexión en profundidad, un vasto debate sobre el futuro, supone incorporar los nuevos paradigmas de la globalización y sacudirse los viejos slogans, contarse las verdades por duras que ellas sean y dejar de trabajar con la utopía de la ruptura. La animación de un tal debate parece ser una responsabilidad insoslayable para todos aquellos líderes que constituyen la *intelligentzia* india y creen que la mejor traducción de la diversidad étnica está en el pluralismo político y no en un populismo trasnochado o en las concepciones dicotómicas de la lucha de clases, o de indios contra

no-indios. Es probable que tales sectores se vean obligados a llegar hasta la ruptura para hacer avanzar una corriente política más realista y creativa en el seno de las dirigencias y de la población indígena, lo cual no sería nada nuevo en la historia de las vanguardias políticas y tampoco una desgracia para los indígenas, al contrario.

La segunda alternativa es quedarse donde se está: los líderes insisten en la adscripción del movimiento a los viejos paradigmas continuando con el infatigable mecanismo de prácticas a repetición, las cuales se compatibilizan perfectamente con el movimiento circular de las élites. Ello no puede a largo plazo sino terminar por erosionar su caudal político. De no producirse los efectos esperados de las movilizaciones en preparación para el año 2004 ("viraje fundamental de la política del gobierno" o dimisión del presidente Gutiérrez), no le quedaría a la CONAIE otro camino que el repliegue sobre posiciones de centraje étnico o de "marginalismo político", lo que representa apenas una modalidad de lucha en esta segunda alternativa. Es la carta de profundizar el "paralelismo institucional" acordado en la última declaración de programa de la CONAIE<sup>22</sup>, de enero del 2000, es decir una lucha "fuera" del sistema, centrada en los llamados Parlamentos Indígenas y Populares: luchar contra el actual modelo económico (léase políticas neoliberales), luchar contra el actual sistema político (una "democracia secuestrada") y construir una nueva ética luchando

22 Contendida en el llamado "Mandato del Parlamento de los Pueblos del Ecuador para la Salvación Nacional"

contra la corrupción. El objetivo del informal Parlamento central (nacional), y de los parlamentos provinciales y de nivel cantonal, sería el de dictar las normas políticas, económicas y administrativas para los indígenas y para los movimientos sociales que desconocen a las actuales dignidades ejecutiva, legislativas y judiciales.<sup>23</sup>

El paralelismo institucional proclamado equivale a marginalizar formalmente a las sociedades indígenas y hay que preguntarse qué grado de realismo puede tener esta estrategia cuando, sin pasar por la creación de un Estado den-

tro del Estado, con Parlamentos informales, más o menos, la población indígena no va a salir de la pobreza acumulada. Por desgracia, la democracia por sí sola no crea riqueza, como bien lo hemos visto en el caso de la provincia de Chimborazo y en particular en el cantón Guamote. Por el contrario, una gestión democrática doblada de un modelo de desarrollo adaptado al contexto contemporáneo, abierto a lo internacional y atento a las oportunidades de la globalización, parece más realista que una política de enclaustramiento y de marginalización.

---

23 Ver El Comercio del 16 de enero 2000.