

Estudios sobre  
participación política

# INDÍGENA

BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PANAMÁ PERÚ



**2007**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.  
Reservados todos los derechos.

323.7

I59a Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Estudios sobre participación política indígena / Instituto  
Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. :  
IIDH, 2007.

166 p. ; 8,5 x 11 cm.

ISBN: 978-9968-917-67-4

1. Pueblos indígenas 2. Participación política 3. Bolivia 4.  
Colombia 5. Ecuador 6. México 7. Panamá 8. Perú I. Título.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

#### **Equipo productor de la publicación:**

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil  
Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos  
Programa Combate al Racismo

Cristina Zeledón Mangel  
Oficial de Programa  
*Coordinación académica*

Adda Chuecas Cabrera, Alfonso Alem Rojo, Bernal Damián Castillo Díaz, Equipo de trabajo CIESAS,  
Josefina Aguilar Guamán, María Camila Moreno Múnera  
*Autores*

El duende, diseño y edición  
*Diseño, diagramación y artes finales*

Jacinta Escudos  
*Corrección de estilo y redacción*

Imprenta y Litografía Mundo Gráfico de San José S. A.  
*Impresión*

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955  
e-mail: [uinformacion@iidh.ed.cr](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr)  
**[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)**

# Índice

Presentación .....	7
La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad .....	13
Alfonso Alem Rojo	
La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad .....	43
María Camila Moreno Múnera	
Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia .....	65
Josefina Aguilar Guamán	
Participación política indígena: El caso México. Exploraciones iniciales .....	85
Equipo de trabajo CIESAS	
La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro .....	111
Bernal Damián Castillo Díaz	
Participación política de los pueblos indígenas en el Perú .....	141
Adda Chuecas Cabrera	



# Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia

Josefina Aguilar Guamán\*

## Introducción: Pueblos indígenas en el Ecuador

Las estadísticas nacionales respecto al número de personas indígenas dieron como resultado la existencia de 830,418<sup>1</sup> habitantes que se declararon como indígenas, equivalente al 6.4% de la población nacional, según datos obtenidos del censo de población realizado en el año 2001. Mayoritariamente las personas que declararon ser indígenas se encuentran ubicadas en la zona rural de las 22 provincias del país. El nivel de instrucción es muy bajo, pues más de la mitad ha recibido únicamente instrucción primaria, lo que no implica que la hayan concluido. La población económicamente inactiva bordea el 49%.

El censo acoge el reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas declarados en la Constitución de la República vigente, identificando estadísticamente el tema de la pertenencia étnica, mediante preguntas que recogen información de idioma o lengua nativa y autoidentificación como indígena, negro, mestizo, mulato, blanco u otro y la nacionalidad a la que pertenece. Sin embargo el criterio censal establecido para identificar a una persona como indígena es limitado, por lo que no garantiza los resultados. ¿Qué sucede respecto a las personas que siendo indígenas no se reconocen como tales, debido al sentimiento de exclusión y discriminación que pueden haber sufrido en la sociedad?<sup>2</sup> Es la pregunta que al igual que en el Perú deberíamos plantearnos en el Ecuador y a la que el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE pretendería responder. Actualmente esta institución ha

---

\* Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad Central del Ecuador y egresada de la Maestría de Ciencia Política y Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica de Quito. Trabaja en la Fundación Q'ellkaj y ha desarrollado, entre otras, propuestas sobre percepciones electorales en grupos indígenas y mujeres del Ecuador así como en Observación Electoral Intercultural.

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados definitivos, población que se declaró indígena, 2001.
2. Dato tomado de Asociación Paz y Esperanza, "Informe Alternativo sobre el Convenio 169 de la OIT", Pág. 2. Realizado sobre el caso del Perú y que será presentado ante la Organización Internacional del Trabajo, OIT.



planteado una propuesta al Fondo de Población para desarrollar un censo poblacional que considere criterios interculturales y estrategias operativas de trabajo adecuadas, a fin de contar con resultados confiables. En este contexto es necesario tomar en cuenta aspectos como la ascendencia étnica, que puedan describir la procedencia familiar y el idioma de relación entre padres u otros ancestros, como parámetros de medición científica para conocer la presencia de pueblos indígenas. Además se deben tomar en cuenta estrategias de trabajo de campo desarrolladas por instituciones indígenas del Ecuador que entrenan a personal bilingüe de la localidad a fin de garantizar la veracidad de la información.

El Ecuador es un país heterogéneamente multicultural. En la actualidad, los indígenas se reconocen a sí mismos como nacionalidades y pueblos que forman parte del Estado ecuatoriano. Para ello, los pueblos indígenas han recorrido un proceso social de cambio que supera la visión clasista y gremial por una toma de conciencia como pueblos y nacionalidades, dado fundamentalmente desde finales de los 80, que ahora forma parte de sus planteamientos políticos establecidos en las organizaciones e instituciones indígenas públicas como el CODENPE, que reconocen a las nacionalidades como sociedades históricas que tienen identi-

### Población que se declaró indígena

Provincia	Total	Porcentaje
Azuay	20,733	2.5
Bolívar	40,094	4.8
Cañar	33,776	4.1
Carchi	4,263	0.5
Cotopaxi	84,116	10.1
Chimborazo	153,365	18.5
El Oro	5,505	0.7
Esmeraldas	10,543	1.3
Guayas	42,377	5.1
Imbabura	86,986	10.5
Loja	12,377	1.5
Los Ríos	5,518	0.7
Manabi	6,448	0.8
Morona Santiago	47,495	5.7
Napo	43,456	5.2
Pastaza	22,844	2.8
Pichincha	95,380	11.5
Tungurahua	64,708	7.8
Zamora Chinchipe	9,348	1.1
Galápagos	739	0.1
Sucumbios	13,476	1.6
Orellana	26,249	3.2
Zonas no delimitadas	622	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>830,418</b>	<b>6.4%</b>

Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos.  
Realización propia.

dad, idioma diferente y viven en un territorio determinado, que poseen formas tradicionales de organización y ejercicio de la autoridad propia y constituyen sociedades anteriores a las del Estado. Entre las nacionalidades tenemos los Shuar, Achuar, Shwiviar Guarani, Siona, Secoya, Cofán, Záparo, Chachi, Tsáchila, Epera, Awá y finalmente los Kichwas conformada por diversos pueblos que se constituyen como colectividades originarias, integradas por comunidades con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana y al igual que las nacionalidades, tienen sistemas propios de organización. Así encontramos el pueblo Cañari, Puruhá, Waranka, Panzaleo, Chibuelo, Salasaca, Quitukara, Cayambi, Caranqui, Natabuela, Otavalo, Manta-Huancavilca y Kichwa de la Amazonía.

### Participación política de los pueblos indígenas

La participación política de los pueblos indígenas del Ecuador ha aumentado de forma significativa en los últimos años. El proceso para ello ha sido largo desde que los pueblos indígenas son los principales protagonistas y gestores de su destino. Este cambio en el panorama político del país obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena como actor social que reivindica los derechos de los pueblos indígenas, a fin de lograr actualmente su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión. Como actor social, la participación política de este sector tuvo sus primeras expresiones desde 1937, tiempo en el que los espacios territoriales que habitaban los pueblos indígenas pasan a tener protección del Estado, es decir, las comunas o caseríos son reconocidas como una instancia de personería jurídica que puede administrarse por una autoridad comunitaria. Esto posteriormente llevaría a la cohesión de las comunidades en asociaciones o uniones, que luego pasarían a formar las organizaciones indígenas, bases fundamentales del movimiento social indígena. El fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la década de los 80 se manifiesta como un proceso que deja atrás los discursos clasistas y sindicalistas, para abrir paso a planteamientos que recogen necesidades y aspiraciones propias.

Históricamente los pueblos indígenas han buscado cohesionar sus fuerzas mediante la conformación de células organizativas, las mismas que logran compactarse en la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, creada en la década de los 80 como la principal institución en la que se agrupan los pueblos indígenas, y la única que recoge el planteamiento de pueblos y nacionalidades dentro de su proyecto político.

A través de las organizaciones indígenas se canalizan varios planteamientos al Estado en la que buscan principalmente la reivindicación de la cultura y el idioma. La incursión en la vida política por parte de los pueblos indígenas a finales de los 80 se hace realidad con su participación en la administración pública mediante la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB. El manejo de las áreas de interés social como la salud y economía con identidad cultural tienen cierta atención a través de las instituciones indígenas que tienen dependencia del Estado.



Posteriormente los pueblos indígenas plantean críticas al sistema de representación por su débil legitimidad y democratización de la participación. Surgen iniciativas para actuar de forma independiente y organizada por el movimiento indígena a través de un espacio propio de acción política que sea más directo, a fin de democratizar los espacios de poder mediante una representación que ponga en evidencia la realidad multicultural del país. Uno de los logros trascendentales que se obtiene de este espacio político es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos que los reconocen como individuos y sociedades colectivas.

La representación directa en el poder político evidencia la inclusión en el Estado con voz propia y amparada en los derechos constitucionales. Este proceso de inclusión evidencia procesos de lucha dados desde fuera del Estado, en condiciones de desigualdad e injusticia, pues si bien ha existido apertura inclusiva, el nivel de compromisos adquiridos por el Estado hacia los pueblos indígenas aún se manifiesta deficiente, lo que genera posiciones antagónicas y aún excluyentes.

Participación política de los indígenas como prefectos provinciales, consejeros, alcaldes municipales y diputados

Conocer la participación política directa de los pueblos indígenas del Ecuador es fundamental, en la medida que eso nos brinda un panorama del nivel de democratización de los partidos e involucramiento de los pueblos indígenas en espacios de decisión política. Para ello el presente trabajo recoge la participación electoral dada por este sector desde el 2000 hasta el año 2004, especialmente a nivel de gobiernos seccionales y diputaciones. Desde el año 2000 los habitantes del Ecuador hasta la presente fecha han acudido a elegir a sus representantes en tres ocasiones: en el 2000, para elegir alcaldes, prefectos, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales. En el 2002, para elegir presidente y vicepresidente de la República, diputados, representantes al Parlamento Andino, minorías de consejeros provinciales y concejales municipales y miembros de juntas parroquiales. En el 2004, nuevamente para elegir alcaldes municipales, prefectos, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales. Según establece la Constitución el voto es un acto personal, obligatorio y secreto; facultativo para los mayores de 65 años de edad y personas analfabetas. Son ciudadanos aptos para votar los hombres y mujeres mayores de 18 años de edad.

De acuerdo con lo que establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de Elecciones las dignidades que se eligen por sufragio popular y directo son Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales, consejeros provinciales, alcaldes, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales.

En la parte inicial del documento se manifiesta que el Ecuador es un país habitado por varias culturas indígenas, cuya población según datos oficiales corresponde al 6.4% de la población total del país. Entre las cuatro provincias con mayor población indígena se



encuentran Chimborazo con 153,365 con el 18.5%, Imbabura con 86,986 equivalente al 10.5%, Cotopaxi 84,116 equivalente al 10.1% y Tungurahua, 64,708 equivalente al 7.8%. En los últimos años este sector ha logrado constituirse en un actor visible de la política nacional, por lo que es importante conocer cuál es su nivel de participación y cuáles son los partidos por los que han logrado ubicar en los cargos públicos de elección directa a sus representantes, especialmente para las dignidades de prefectos, consejeros provinciales, alcaldes municipales y diputados provinciales.

### Elección de prefectos provinciales

Las elecciones para gobiernos seccionales<sup>3</sup> a partir del año 2000, para elegir prefectos provinciales, alcaldes, mayoría de consejeros provinciales, mayoría de concejales municipales y miembros de juntas parroquiales se han dado por dos ocasiones, en el año 2000 y 2004. En las elecciones del 2000 se eligieron 22 representantes para prefectos provinciales de los cuales solamente uno fue indígena; el señor César Umaginga Guamán, elegido como prefecto de Cotopaxi a través del movimiento político Pachakutik. En las elecciones del 2004 el nivel de representación indígena aumenta a dos prefecturas, por la reelección del Prefecto Umaginga en Cotopaxi y la elección del señor Mariano Curicama en la provincia de Chimborazo, una provincia de mayor población indígena en el país pero no mayoritaria en la provincia.

El prefecto Mariano Curicama se desempeñó como alcalde del Municipio de Guamote desde el año 1992 hasta 2000. El manejo de la administración municipal por dos periodos consecutivos (8 años) trasciende su gestión por dar un nuevo rumbo a la administración pública, a través de la participación ciudadana, en este caso, con la creación del Parlamento Cantonal como una instancia de participación directa de la ciudadanía y el municipio, aspectos que podrían constituirse en los principales referentes de su gobierno y en los elementos influyentes para su reelección como alcalde y en el 2004, para ser elegido como prefecto de la provincia de Chimborazo.

Como se evidencia, la participación indígena para ocupar las dignidades de prefectos provinciales es muy reducida y su participación básicamente se ha dado a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

---

3. “Art. 228. Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”. Ley Orgánica de Elecciones.



## Elección de consejeros provinciales

La participación de los indígenas para ocupar las dignidades de consejeros provinciales tiene una tendencia a aumentar su crecimiento, en los períodos 2000-2002, 2002-2004, 2004-2006.

En la elección del 2000, los indígenas logran captar la designación de tres autoridades indígenas, electos para formar parte del equipo de 89 consejeros provinciales que se eligieron a nivel nacional. Básicamente la elección de candidatos indígenas se da en Cotopaxi con el señor José Enrique Tipanguano; en Tungurahua con el señor Julián Maliza Tasna y los mismos que fueron elegidos por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik<sup>4</sup>; y el señor Roberto Alonso Cerda Andi, elegido como prefecto de Napo a través del partido del gobierno de Lucio Gutiérrez, Partido Sociedad Patriótica en alianza con partidos de la localidad.

En las elecciones del 2002, la participación indígena en los consejos provinciales fue más significativa, tanto de los partidos como la Izquierda Democrática y Pachakutik en alianza con Sociedad Patriótica. Para el período 2002-2004 se eligieron 67 consejeros provinciales, de los cuales cuatro eran indígenas. Así tenemos representaciones en la provincia de Bolívar, Chimborazo, Imbabura y Morona Santiago. De las tres últimas provincias mencionadas todos fueron elegidos de la lista del Movimiento Pachakutik que participaron en alianza con el Partido Sociedad Patriótica, a excepción de la provincia de Imbabura que logró alcanzar el cuarto escaño por Pachakutik sin establecer alianzas políticas.

Provincia	Partido/Movimiento	Consejeros 2002-2004	Indígena
Bolívar	Id	Segundo Aurelio Coles Tibanlombo	x
Chimborazo	Psp/Mupp-Np	Marcelo Villalva Morales	x
Imbabura	Mupp-Np	José Manuel Quimbo Amaguaña	x
Morona S.	Mupp-Np	Sunka José Sharup Tatsemai	x

*Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.*

Para el período 2004-2006 en Cotopaxi tenemos un resultado interesante, pues en esta provincia después de dos años de la elección de una autoridad indígena se logra la designación como autoridad seccional para el Consejo Provincial a una mujer indígena, ocupando el primer escaño con 34,261 votos.

En Chimborazo la representación se logra a través del Partido Sociedad Patriótica con el tercer escaño, y Tungurahua de la misma manera a través de Julián Maliza que es reeligido después de dos años. En las provincias de la Región Amazónica se amplía la representación indígena en las provincias de Morona Santiago, Napo y Sucumbíos.

4. En ambos casos las provincias a las cuales representaron, superan el 7% de la población indígena a nivel de la provincia.

Provincia	Consejeros 2004-2006	Partido/Movimiento	Indígena
Cotopaxi	Blanca Cecilia Velásquez Tigse	Mupp-Np	x
Chimborazo	Vicente Chucho Cuvi	Psp	x
Morona S.	Juanito Edgar Taisha Yambiqui	Mupp-Np	x
Napo	Guadalupe Salvina Grefa Aguinda	Psc	x
Sucumbios	Rene Orlando Grefa Cerda	Mupp-Np	x
Tungurahua	Julián Maliza Tasna	Id/Mupp-Np/Mfc	x

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

### Elección de alcaldes municipales

En el período 2000 y 2004 se consigue una interesante participación en los gobiernos locales por parte de los pueblos indígenas. En las ciudades de Guaranda, Suscal, Saquisilí, Guamote, Huamboya, Taisha y Arajuno la representación para alcaldes municipales se logra a través del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, mientras que en las ciudades de Pallatanga, Otavalo y Cascales el triunfo se plasma a través de alianzas de Pachakutik con partidos grandes como la Izquierda Democrática y otros. Solamente en la ciudad de Colta, a través de Pedro Curichumbi tenemos una representación indígena que no entra por Pachakutik, pues el último en mención gana las elecciones a través del Movimiento Amauta Jatari, movimiento indigenista evangélico cuya fuerza política se radica en la provincia de Chimborazo.

Provincia	Ciudad	Alcaldes Indígenas 2000-2004	Movimiento/Partido
Bolívar	Guaranda	Arturo Yumbay Iligama	Mupp-Np
Cañar	Suscal	Manuel Maria Castro Mayancela	Mupp-Np
Cotopaxi	Saquisilí	Antonio Llumitasig José	Mupp-Np
Chimborazo	Colta	Pedro Curichumbi Yupanqui	Maj
	Pallatanga	Tomás Nicolás Curicama Guaman	Id/Mpd/Ps-Fa/Mupp-Np
	Guamote	José Esteban Delgado Vimos	Mupp-Np
Imbabura	Cotacachi	Auki Kanaima Tituaña Males	Mupp-Np
	Otavalo	Mario Hernán Conejo Maldonado	Id/Mupp-Np
Morona Santiago	Huamboya	Miguel Puwuanchir Wajari	Mupp-Np
	Taisha	Leonidas Awananchi Shakay Tivi	Mupp-Np
Pastaza	Arajuno	Ventura Bartolo Calapucha Cerda	Mupp-Np
Sucumbios	Cascales	Edmundo Ricardo Vargas Alvarado	Mupp-Np/Mpd

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

Actualmente, es decir para el período 2004-2008, la participación en los gobiernos locales a través de autoridades indígenas también es importante, pues se cuenta con dieciséis representaciones. Sin embargo, la consolidación de este resultado ya no se da principalmente a través del Movimiento Pachakutik, sino que más bien la participación es también por otros partidos políticos nacionales como la Izquierda Democrática, Sociedad Patriótica y otros movimientos locales. Tenemos que de las quince representaciones, once ganan las elecciones por el Movimiento Pachakutik, mientras que los cuatro restantes lo hacen a través de Izquierda Democrática y Sociedad Patriótica.

Provincia	Ciudad	Alcaldes Indígenas 2000-2004	Movimiento/Partido
Bolívar	Guaranda	Carlos Alberto Coles Toalombo	Id
Cañar	Suscal	Abelina Morocho Pinguil	Id/Ps-Fa
Cotopaxi	Sigchos	José Segundo Jami Llumitasig	Mupp-Np
Chimborazo	Alausi	José Clemente Taday Lema	Psp/Miay
	Colta	José Pedro Curichumbi Yupanqui	Psp/Miay
	Guamote	Juan De Dios Roldan Arellano	Psp/Miay
Imbabura	Pallatanga	Tomas Nicolás Curicaman Guaman	Mupp-Np
	Otavalo	Mario Hernán Conejo Maldonado	Mupp-Np
	Cotacachi	Auki Kanaima Tituaña Males	Mupp-Np
Morona Santiago	Tiwintza	Pedro Anduasha Uvijindia Yauna	Mupp-Np
	Taisha	German Martin Ujukam Kawarinm	Mupp-Np
	Pablo Sexto	Rafael Domingo Antuni Catani	Mupp-Np
	Logroño	Gregorio Unkush Ampuch	Mupp-Np
Sucumbios	Cascales	Edmundo Ricardo Vargas Alvarado	Mupp-Np
	Pelileo	Manuel Caizabanda Jerez	Mupp-Np
Zamora Chinchipe	Yacuambi	Victor Manuel Gualan Chalan	Mupp-Np

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

A pesar de que el Movimiento Pachakutik logra su protagonismo desde su origen, en la actualidad su debilitamiento ha sido muy evidente con las salidas de autoridades municipales que inclusive han creado otros movimientos locales estableciendo una suerte de movimientos políticos paralelos que compiten por los mismos espacios locales. Es lo que ha sucedido en Otavalo con la salida del Alcalde Mario Conejo y su equipo de concejales, que actualmente han formado el movimiento político local denominado “Minga Intercultural”, lista 62.

### Elección de diputados

En la elección del 2002 los indígenas logran la designación de 4 representantes para diputados de los 100 que son elegidos a nivel nacional. Entre ellos se encuentran los diputados

de las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Morona Santiago y Zamora Chinchipe que son del Movimiento Pachakutik. De las autoridades elegidas en el 2002, 5 fueron expulsados y destituidas. Asumieron como titulares de Pachacutik los suplentes: por la provincia de Bolívar, Oswaldo Gavilán, indígena; por la provincia de Chimborazo, Estuardo Remache, indígena; por la provincia de Napo, Domingo Tanguila, indígena; por la provincia de Morona Santiago entra, Sandra Palacios, mujer mestiza. La destitución de Héctor Orellana diputado por Zamora permitió que entrara como titular Gonzalo Antonio Aguilar de la alianza con el Partido Socialista Frente Amplio.

Con el mapeo realizado de la participación política de los indígenas desde el 2000 hasta el 2004 para desempeño de autoridades como consejeros provinciales, prefectos, alcaldes y diputados, vemos que el Movimiento Pachakutik es casi exclusivamente la fuerza política por la que los indígenas logran su mayor participación; constituyéndose en el principal movimiento que expresa la diversidad cultural dentro de sus cuadros de representación política.

### Indicios de aprovechamiento y dificultades de la participación política electoral

La CONAIE a partir de 1990 actúa como un fuerte protagonista social que cuestiona a la democracia representativa, los pueblos indígenas no se sentían representados ante los gobiernos y partidos políticos tradicionales. “En la década del 80 había un análisis bastante profundo sobre el tema de si la democracia representa o no representa a los pueblos y nacionalidades dentro de la perspectiva histórica cultural...”<sup>5</sup>.

A partir de 1990 se radicaliza el hermetismo a este sistema democrático mediante acciones de presión colectivas lideradas por la CONAIE a la cabeza con Luis Macas; por ejemplo, los planteamientos de ejercer el voto nulo en las elecciones de 1992 en la que es elegido como presidente el arquitecto Sixto Durán Ballén. Con ello demuestran su inconformidad con el sistema democrático, al igual que los planteamientos de los pueblos indígenas de llevar a cabo una Asamblea Constituyente que permita una representación más directa y que no sea por la vía de los partidos políticos. En 1995 triunfa el NO en la Consulta Popular por acciones como marchas organizadas por la CONAIE.

Para lograr una representación directa en los poderes del Estado, sin el patrocinio de los partidos políticos tradicionales, en 1995 se funda la organización política de Pachakutik con una gran base social indígena. El Movimiento Indígena genera la oportunidad de participar por primera vez en las elecciones de 1996. La candidatura de Freddy Ehlers a la presidencia y Luis Macas de la CONAIE quien precedía la lista para diputados nacionales, fueron las figuras más representativas de la alianza con el Movimiento Nuevo País. Pachakutik se convierte en la sorpresa de la contienda electoral del 26 de mayo, en el que es electo Luis Macas

---

5. Extracto de la entrevista realizada al Sr. José María Cabascango, ex vocal del Tribunal del Supremo Electoral.

como diputado nacional y 7 diputados provinciales, mientras que Freddy Ehlers ocupó el tercer puesto de entre los más votados y no llegó a la segunda vuelta electoral.

### Pachakutik desde el ideal

Pachakutik nace desde el ideal, los sueños y aspiraciones de la sabiduría indígena. Plasma como principios filosóficos principalmente la noción del tiempo en una dimensión espiral, es decir de retorno a los buenos tiempos, de un tiempo que vuelve de una crisis al buen vivir, al tiempo de florecimiento. Este planteamiento está sujeto a la necesidad de un agente de cambio o transformación que debería provocar el tiempo de florecimiento; Pachakutik sería este agente de cambio mediante la incorporación de la diversidad cultural al escenario político del país. Basado en este imaginario del colectivo indígena, se plasman también los códigos de ética del no mentir, no ser ocioso y no robar. Intrínsecamente se establece la concienciación del derecho a la diferencia por condición étnica y la participación política en el que se manifiestan los códigos culturales.

Nace desde lo extra-institucional, es decir desde la propuesta de las organizaciones indígenas y movimientos sociales que se reconocen por fuera de la institucionalidad del Estado como la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos, CONAIE. Sin embargo su creación se constituía como un espacio de lucha desde lo institucional para incidir en la estructura del Estado, esta vez como actores directos que reivindican los derechos políticos de los pueblos indígenas y de otros sectores sociales marginados. “Yo diría que el movimiento político Pachakutik, es un movimiento que creó la CONAIE sobre todo como una estrategia de lucha institucional que pueda hacerlos desde la participación en diferentes cargos desde el Estado...”<sup>6</sup>.

Desde la concienciación de los derechos políticos, la participación electoral directa, tiene los objetivos de alcanzar el poder en toda la institucionalidad del Estado y constituirse así en una organización política del pueblo ecuatoriano, construida desde el aporte de diferentes sectores sociales. Su nacimiento estuvo mentalizado desde las organizaciones indígenas en confluencia con organizaciones sociales que tengan una misma tendencia ideológica y que respondan a los estratos sociales excluidos del país, más no con partidos políticos tradicionales. En este contexto Pachakutik se convierte en un espacio político que trasciende a nivel nacional como un espacio amplio y abierto, pero que se debe a las estructuras sociales indígenas y campesinas básicamente, por lo que replica las acciones de presión colectivas, principales estrategias de lucha del movimiento indígena contra el Estado.

*... coordinar con las luchas extra institucionales en este caso desde la organización pero no como un fin sino como un medio para ir alcanzando los planteamientos, los objetivos que se persiguen en los pueblos indígenas desde las organizaciones; es*

---

6. Extracto de la entrevista realizada al Diputado del Congreso Nacional, Sr. Ricardo Ulcuango.

*así que éste es un instrumento político para que desde los sectores que no tienen la posibilidad de participar, sobre todo desde la toma del Estado, entonces está este instrumento político. Por lo tanto yo diría que es un una herramienta para continuar luchando desde lo institucional, por un lado para poder participar democráticamente en las elecciones y alcanzar las autoridades, pero de esas autoridades luchar en coordinación con las organizaciones, entonces ésta es una herramienta, un medio para ir alcanzando los derechos y sobre todo los derechos y garantías que tienen los pueblos indígenas; pero no solamente los pueblos indígenas sino también de los sectores mas pobres del país que confía en este movimiento<sup>7</sup>.*

## Práctica política de Pachakutik

### a) Relación con las organizaciones sociales

Pachakutik es el resultado de la articulación de fuerzas del movimiento indígena, especialmente la CONAIE y los movimientos sociales como la Coordinadora Social de los Movimientos Sociales, y planteó el respeto y la reivindicación de sus particularidades mediante un espacio político propio. Para ello priorizan la construcción de un Estado plurinacional que busca constituirse como un espacio político que promueva la representación directa en los espacios de poder de los que menos tienen; y en sus orígenes plantea como una primera estrategia de participación, la intervención en los gobiernos seccionales, con la perspectiva de que la localidad es el mejor espacio para incidir en los cambios sociales y económicos.

Por su origen y su constitución, Pachakutik es una entidad política que debe responder a los objetivos que plantean los movimientos sociales, lo que genera un conflicto en la práctica política entre lo extra-institucional y la institucionalidad. La institucionalidad implica el respeto a las leyes, la creación de instrumentos jurídicos, planteamiento de propuestas al gobierno nacional, mientras que lo extra-institucional significa acudir desde su base social al llamado para realizar acciones de protesta contra la institucionalidad del Estado. Existe una suerte de acudir a la institucionalidad pública para el reconocimiento de sus derechos, lograr el beneficio para sus comunidades pero de desconocerla y no sentirse parte de ella; esta situación puede obedecer a que el Movimiento Pachakutik fue creado como una herramienta para satisfacer las demandas de sus representados, por lo tanto quienes llegan a ser autoridades del Estado mediante este instrumento deben responder a los objetivos y mandatos que plantean las organizaciones sociales. Esta situación constituye uno de los principales conflictos del movimiento, el mismo que se evidencia en el informe del bloque parlamentario del Pachakutik en su II Congreso Nacional, que plantea como objetivos el fortalecimiento del Pachakutik mediante la promoción de la participación social, la combinación de la protesta con las propuestas. Al respecto, el Diputado Ulcuango manifiesta:

---

7. Entrevista realizada al Diputado del Congreso Nacional, Sr. Ricardo Ulcuango.

*El inicio del año 2000, se caracterizó por la lucha generalizada de los pueblos ecuatorianos en contra del neoliberalismo y la corrupción de Mahuad. Derrocando al Presidente y su gabinete. El Bloque Pachakutik mantuvo una actitud de respaldo a esta gesta histórica mediante el apoyo logístico y sobretudo una labor de información positiva de la lucha a través de los medios de comunicación. Nuestro respaldo al funcionamiento de los Parlamentarios de los Pueblos lo hicimos por escrito en la Escuela Politécnica Nacional. El Bloque en su conjunto no participó en la toma del Congreso y del palacio de gobierno, por las consecuencias que podrían derivarse en la aplicación del Código de Ética de la Legislatura.*

Las organizaciones sociales actúan como vigilantes de la canalización de sus demandas a través de la participación política electoral y cumplimiento de sus demandas una vez que son elegidos como autoridades. Pachakutik actúa en el presente como un actor político de carácter nacional que busca responder a las necesidades de la sociedad ecuatoriana, especialmente de los sectores más pobres; cumpliéndose de esta forma su visión original de ser un movimiento amplio, incluyente; esta realidad hoy en día se manifiesta en documentos como el plan de gobierno democrático para el 2006 denominado “Plan de gobierno democrático del Estado Plurinacional” que entre sus postulados básicos recoge:

- Construir un modelo de desarrollo sustentable, solidario y soberano.
- Priorizar la inversión productiva con énfasis en la economía popular y comunitaria.
- Fomentar la integración regional latinoamericana y la inserción soberana en la economía mundial.
- Orientar la cooperación internacional al desarrollo y no a la sobre vivencia.

#### **b) Debilitamiento de su base social y crisis de nuevos cuadros políticos**

Uno de los principales puntos que ponen en evidencia el debilitamiento de Pachakutik constituye el debilitamiento de la fidelidad política de su base social. Uno de los principales aspectos que incide en este aspecto es la participación político electoral con el Gobierno de Sociedad Patriótica, en la medida que la estructura organizativa se vió afectada por la corrupción y desvinculación partidaria de los indígenas y no indígenas de la línea ideológica de Pachakutik, por responder a intereses del partido de gobierno. La estructura organizativa de la cual goza Pachakutik constituye su mayor capital social y político; sin embargo, Pachakutik ha subordinado las candidaturas para la primera magistratura de la República a estructuras políticas que no cuentan con una base social, que al contrario han sido creadas para y por el momento electoral, cuya principal fortaleza están sujetas a la figura profesional o pública del candidato presidencial. A partir de 1996 ha participado en las contiendas presidenciales en alianza con el Movimiento Nuevo País y Partido Sociedad Patriótica, espacios políticos no contaminados en ese entonces de la política tradicional porque fueron creados para el efecto.

El gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2002 surge de la alianza política electoral entre Partido Sociedad Patriótica con el Movimiento Pachakutik y el Movimiento Popular



Democrático. “La alianza se construye sobre un ideario radical, basado en la lucha contra la corrupción, el rechazo del neoliberalismo, la negativa a la integración del Área de Libre Comercio (ALCA) y la reivindicación de la soberanía, en relación a la Base Militar de los EEUU instalada en Manta”<sup>8</sup>.

### c) Crisis de representatividad

La representatividad de las autoridades del Pachakutik en la actualidad ha sido cuestionada especialmente por manejos irregulares en los que han incurrido algunos legisladores indígenas y no indígenas. Existe una suerte de justificación de estos hechos al argumentar que los vinculados no tienen trayectoria organizativa; sin embargo algunos de los implicados indígenas hicieron vida organizativa en las filiales de la CONAIE en la Amazonía. Lamentablemente se nota que los principios éticos y el fin de luchar por el bienestar de sectores olvidados, encuentra una debilidad frente a los intereses personales, por lo que los indígenas no se sienten representados por sus líderes.

A fin de mantener la credibilidad de las autoridades frente a los hechos de irregularidad y corrupción política, se recurrió a la sanción formal apoyado en el marco legal y constitucional del Estado y además la aplicación de la justicia comunitaria en algunos casos. En el primer caso fueron expulsados del Movimiento Político y destituidos del Congreso Nacional cinco diputados del bloque legislativo Pachakutik, de los cuales dos eran indígenas. En el segundo la aplicación de la justicia comunitaria se da en un legislador indígena, quien fue ortigado en un acto público una vez que se evidenció situaciones que lo implicaban con tráfico de influencias.

En el estudio se manifiesta una débil tendencia de mantenerse en la pureza étnica como una forma de evitar la corrupción, asociando a todo elemento externo que no sea indígena aquel que corrompe las prácticas políticas de los indígenas.

La deslealtad política y organizativa es otro factor que incide en la crisis de representatividad, que en muchos casos luego de haber construido su trayectoria en una organización de segundo grado de la CONAIE pasan a formar parte de las filas de partidos, no sólo de izquierda, sino inclusive de derecha. Sin embargo la presencia de indígenas en otros partidos es deslegitimada desde el conjunto del Movimiento Indígena, teniendo como parte de éste a la CONAIE y al Pachakutik al aducir que son representaciones aisladas como personas individuales y que no tienen una representación desde los pueblos indígenas. Pero además, muchos de los militantes de Pachakutik, entre indígenas y no indígenas se han desafiliado del movimiento para lograr sus objetivos de llegar a la reelección y lo hacen a través de otros partidos o movimientos políticos e inclusive crean un movimiento propio como lo hace el ahora Alcalde de Otavalo Mario Conejo.

---

8. Julio Echeverría, “Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)”. Documentos de Trabajo 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005. Pág. 20.

#### **d) Misma práctica tradicional de los partidos políticos**

En resumen Pachakutik, constituido como la expresión política de la diversidad cultural, ha caído en las mismas prácticas tradicionales de los partidos políticos, que lo demuestra susceptible a tropezar en la corrupción y la deslealtad política (cambio de camiseta), más aun cuando de por medio se priorizan intereses personales, lo que finalmente produce una debilidad institucional y política.

La debilidad institucional se manifiesta en varios aspectos:

- a.** Débil situación económica sostenida principalmente por las donaciones económicas de las autoridades elegidas por el movimiento.
- b.** Descuido en la aplicación de una política comunicacional que permita mantener articuladas a las bases políticas con sus autoridades: “Es un descuido compartido de la dirigencia nacional y provincial, no tenemos una política de comunicación propia, eso es grave, y la decisión que tomemos acá o en la CONAIE no es de ida y vuelta y eso no solo pasa en Pachakutik sino en todos los niveles con las autoridades también”<sup>19</sup>.
- c.** Debilidad en la conducción política para la formulación de un plan de gobierno participativo que involucre a las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik, que tiene como consecuencia la desarticulación de las fuerzas que conforman el movimiento. Se han quedado en los enunciados ideológicos en el discurso: problema institucional
- d.** Débil seguimiento y rendición de cuentas al interno de las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik.

### **Análisis y conclusiones de la participación política de los pueblos indígenas**

La participación política y ciudadana de los pueblos indígenas en el Ecuador se produce en un contexto de exclusión social manifiesta de forma estructural desde el Estado. Sin embargo, el movimiento indígena como un actor protagónico de los cambios políticos y sociales, logra promover una participación activa de este sector dentro de la política ecuatoriana.

Uno de los aspectos más relevantes evidentes como una constante del proceso de participación de los pueblos indígenas, es su relación antagónica y excluyente con el Estado, una muestra de aquello constituye la inclusión los pueblos indígenas como sujetos políticos, cuando recién tienen derecho a votar en 1979 con la apertura del sufragio hacia las personas que no sabían leer ni escribir. Sin embargo eso no significó que el Estado se preocupara por desarrollar una política electoral intercultural y promover una participación consciente, pues hasta el momento el Tribunal Supremo Electoral realiza pocas actividades para

---

9. Extracto de la entrevista realizada al profesor Gilberto Talahua, Coordinador Nacional del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.



involucrar a este sector en la participación electoral y de esta forma poder cumplir en igualdad de condiciones con su derecho de elegir y ser elegidos.

El involucramiento de los pueblos indígenas dentro del Estado implicó un proceso de interiorización y reconocimiento como sujetos de derecho a participar en igualdad y de respeto a la diversidad cultural. Su participación política es parte del proceso de reivindicación cultural que llevaría a los indígenas a demandar y participar de los derechos políticos que les asisten como sociedades colectivas y como ciudadanos. En esa necesidad de ser reconocidos como sujetos de derechos colectivos y políticos, a partir de sus reivindicaciones propias, impulsan un proceso que los llevaría a ser reconocidos como un actor social nacional, defendiendo aspiraciones y necesidades para los pueblos indígenas al igual que para el conjunto de la sociedad, especialmente de aquellos más pobres del país.

Por su parte los partidos tradicionales han incluido dentro de sus plataformas políticas el tema indígena solamente como parte del discurso político que mejore su estrategia electoral, más no como una propuesta de solución democrática a los problemas que aquejan a los pueblos indígenas. Desde la filosofía de los partidos su planteamiento margina a la diversidad cultural, su visión de la administración de la sociedad ecuatoriana no contempla el desarrollo de una sociedad intercultural, al contrario manifiesta una administración del Estado poco participativa. En este contexto es necesaria la renovación de los partidos políticos, lo que implica la incorporación de la interculturalidad como un eje transversal del partido en sus plataformas.

El movimiento Pachakutik por su parte ha dado un espacio con absoluta libertad para incluir a quienes deseen ser militantes del movimiento, pero no logra tener un control de aquellos líderes, muy en particular de aquellos que no son indígenas y han llegado a cargos importantes, caso concreto del prefecto de Imbabura, Gustavo Pareja, quien habiendo participado anteriormente por otros partidos políticos llegó a Pachakutik y obtuvo la prefectura de la provincia. En búsqueda de la reelección para el siguiente período, abandonó las filas políticas y participó por uno de los más opuestos partidos al movimiento indígena, el Roldosista Ecuatoriano, PRE. Casos similares podemos encontrar de forma generalizada en todo el país. Aunque en el presente año, por voluntad propia, varios militantes mestizos se separaron del movimiento para conformar otros frentes políticos.

A pesar de las dificultades que la participación política de los pueblos indígenas evidencia, uno de los logros fundamentales constituye la democratización del poder. A partir de 1990, el Movimiento Indígena profundiza el cuestionamiento a la democracia, especialmente porque este sector no sentía estar representado en las estructuras del poder.

En 1996, este Movimiento en alianza con otros sectores organizados articulan un espacio de participación política que tiene como resultado el Movimiento Pachakutik. Este hecho histórico incidió en la transformación del escenario político del Ecuador, básicamente porque tienen acceso los sectores excluidos de la sociedad, fundamentalmente la diversidad cultural como uno de los actores decidores del desarrollo, constituyéndose de esta manera en uno de los aspectos incidentes en la democratización del poder.



Por su parte, Pachakutik en su accionar político ha demostrado formas de democratización del poder que se evidencia en algunos aspectos:

- **Participación política electoral a través de la articulación con los movimientos sociales:** entra al juego político en representación de los movimientos sociales y lucha por el poder que tradicionalmente estuvo en manos de unos pocos representantes; en consecuencia, Pachakutik es conducido por organizaciones sociales, principalmente la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales que forman parte del Consejo Directivo y a su vez son la base social política de su estructura.
- **Implementación de una democracia participativa:** la institucionalización de las Asambleas Cantonales para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones, demuestra la acción de los alcaldes indígenas y su éxito en la gestión local, con el cual articula el ejercicio de la función pública en correspondencia con las necesidades del pueblo y mejora la participación y el control social.
- **Democracia representativa:** la diversidad cultural tiene acceso a la estructura de representación del poder en el Estado. Si antes los indígenas eran utilizados como escaleras o rellenos para el registro de las listas, promoviendo el ascenso de otros al poder, ahora su participación desde el poder en los gobiernos locales se constituye en una nueva alternativa, porque la aplicación de prácticas políticas implementadas como alcaldes indígenas no solo es un referente sino ha sido implementado por otras autoridades que no son indígenas.

Los aspectos señalados como prácticas democratizadoras impulsadas en uso del poder, es compartido con la colectividad quienes se constituyen en corresponsables del desarrollo de su comunidad. “En las sociedades liberales burguesas, gane quien gane las elecciones, el pueblo siempre pierde. La democracia se restringe al derecho al voto, un instrumento a través del cual, el ciudadano emite un cheque en blanco a favor de su candidato, asumiendo sin participación alguna, pasivamente, la corresponsabilidad de su gestión”<sup>10</sup>.

La visión política del movimiento Pachakutik, en función del ejercicio de autoridad, revitaliza conceptos éticos basados en la cosmovisión indígena. Esta percepción se manifiesta principalmente en el ejercicio del poder local, por su noción de rendición de cuentas y una visión diferente de las autoridades locales: cercano, accesible y de servicio a la comunidad. Por lo tanto, está interconectado con la sociedad pluricultural y constituyen parte de los cambios logrados desde la participación política del movimiento indígena los cuales son el capital social del movimiento que sus autoridades deben potencializar para la revitalización de su participación en la política ecuatoriana.

---

10. Aragort Solórzano, Yubirí. “La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado Mérida)”. Revista *Fermentum*, No. 41, año 14, septiembre-diciembre 2004.



## Bibliografía

- ARAGORT SOLÓRZANO YUBIRÍ, La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado de Mérida), Revista *Fermentum*, No. 41, año 14, septiembre-diciembre, 2004.
- ASOCIACIÓN PAZ Y ESPERANZA, documento titulado Informe Alternativo sobre el convenio 169 de la OIT Pag. 2. Realizado sobre el caso del Perú que será presentado ante la Organización Internacional del Trabajo - OIT.
- CORPORACION AGROPECUARIA, Ley Orgánica de Elecciones, Reglamento, Legislación Conexa, Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones, 2da edición, Quito, 2004.
- ECHEVERRIA JULIO, Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003) Documentos de Trabajo 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- FUNDACION Q'ellkaj y CEPAM, Documento "Percepción Electoral de los indígenas y mujeres en el Ecuador".
- FUNDACIÓN Q'ELLKAJ, Documento, OBSERVACION ELECTORAL INTERCULTURAL, Elecciones Seccionales - Ecuador 2004.
- GACETA CONSTITUCIONAL, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados Definitivos, Población que se declaró indígena, 2001.
- Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País. Plan de Gobierno Democrático del Estado Plurinacional 2006. "Iniciar lo irreversible".
- PRE, Declaración de principios ideológicos, estatutos y Programa de Gobierno Proyecto Político de la CONAIE. Quito, diciembre de 1997.

