

# ENTRE LA OPOSICIÓN Y EL ENFRENTAMIENTO AL DIÁLOGO Y LAS ALIANZAS: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador

Lourdes Tibán G. (CONAIE)

Fernando García S. (FLACSO Ecuador)

Junio de 2006

## 1. Introducción

El objetivo del trabajo es el análisis de las políticas multiculturales impulsadas por el Estado ecuatoriano y por las organizaciones indígenas en los últimos 15 años para dar respuesta al carácter multicultural y pluriétnico que define al Ecuador como nación. Nos concentraremos en un doble ejercicio, en las políticas generadas por el movimiento indígena, especialmente, por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, y el movimiento Pachakutik a escala nacional; y las generadas a escala regional y local, principalmente por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, MICC.<sup>1</sup>

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

Las dos preguntas de investigación que nos planteamos son averiguar si la propuesta del Estado plurinacional concebida por el movimiento indígena ha consolidado una forma propia de cómo gobernar la diversidad en Ecuador. Y, segunda, confrontar el discurso del movimiento al inicio de su emergencia política en 1990, con la práctica política de los gobiernos liderados por indígenas en los últimos diez años, para verificar la presencia de prácticas políticas no “colonizadas”, “propiamente” indígenas, o anti hegemónicas (Escobar *et al.*, 2001; Santos, 1998).

---

<sup>1</sup> La fecha de corte de la investigación es junio del 2005. Cabe mencionar que luego de esa fecha el Ecuador eligió nuevo presidente en octubre de 2006, fue elegido el actual presidente Rafael Correa que

## **2. Reflexión metodológica sobre la experiencia colaborativa**

La práctica de la investigación colaborativa (Hale, 2004) entre investigadores académicos e indígenas tiene, en el caso ecuatoriano, una larga trayectoria. El interés de las organizaciones indígenas por los estudios analíticos de intelectuales indígenas y no indígenas; así como, el acompañamiento de los académicos al proceso de consolidación del movimiento permitieron que la dirigencia de la CONAIE, ECUARUNARI y el MICC apoyen la investigación cuyos resultados se presentan a continuación.

Las organizaciones indígenas auspician estas iniciativas cuando se cuenta con ellas desde la formulación y discusión de las propuestas que surgen de intereses comunes de las partes. En ese sentido, se aprobó un acuerdo en el que se especificó las responsabilidades de la instancia académica y de las organizaciones en el proceso investigativo, en la discusión de resultados y en su respectiva difusión. Este instrumento de carácter aparentemente formal se convirtió en un compromiso que no fue eludido por ninguna de las partes y cuyo seguimiento se hizo en forma conjunta.

Al inicio de la investigación, elegimos los ejes analíticos –entre los propuestos por el proyecto inicial- aplicables al caso ecuatoriano y formulamos el objetivo central y las preguntas de investigación. Igualmente, distribuimos los temas de estudio: el investigador académico analizaría las políticas multiculturales del Estado y del movimiento indígena de carácter nacional; y, la investigadora indígena las de carácter local y regional. Acordamos, finalmente, la metodología a utilizar para la recolección de información que comprendería, principalmente, entrevistas a profundidad a los actores de los procesos. Además, se daría especial importancia a la participación observante y comprometida en ciertos sucesos claves.

Esto implicó, para el investigador académico, participar en reuniones con la dirigencia de la CONAIE, ECUARUNARI y Pachakutik, en la capital y en las provincias, para discutir los efectos de la ruptura de la alianza de gobierno y las posibilidades de participación en las elecciones municipales de octubre de 2004. En este sentido, el congreso anual del ECUARUNARI celebrado en abril de 2004, donde se delineó la estrategia del movimiento para los próximos seis meses; y, la asamblea que organizaron el MICC y Pachakutik para designar y presentar a sus candidatos a los gobiernos locales y al gobierno provincial en agosto de 2004, tuvieron especial dedicación.

---

inició su período en enero de 2007. El cual convocó a Asamblea Constituyente en septiembre del mismo año, la que se instaló en noviembre y tiene previsto terminar sus labores en junio de 2008.

La investigadora indígena, por su parte, participó en las distintas reuniones del comité político de la CONAIE, ECUARUNARI y del MICC y, al haber sido designada candidata para la alcaldía del municipio de Salcedo por Pachakutik, fue protagonista activa de las reuniones y mítines políticos de su campaña.

La dificultad de mantener reuniones periódicas para evaluar el avance del trabajo, más aún cuando la investigadora indígena fue candidatizada a la alcaldía, fue una complicación que debimos enfrentar. Este hecho evidencio que toda investigación debe contar con el ritmo y tiempo de los actores, los que no necesariamente coinciden con los previstos por el proyecto. Sin embargo, el hecho de que la investigadora indígena haya sido protagonista de una campaña política, nos permitió hacer un análisis a profundidad y “desde dentro” del desempeño de Pachakutik y del sistema electoral en su conjunto.

Un resultado positivo de la metodología utilizada fue contar con organizaciones indígenas que encuentran sentido y aplicación a este tipo de investigación. De esta manera, contribuimos a desmitificar el carácter académico y teórico asociado a esta actividad y, en consecuencia, a ratificar la importancia que profesionales indígenas se adiestren en estas prácticas, con el fin de que estudien sus problemas, pero también los de los “otros”, los no indígenas, que también forman parte de su realidad.

El texto se preparó de acuerdo a la división inicial del trabajo. Bajo la guía de los ejes temáticos e hipótesis elegidos, elaboramos un primer avance que desarrollaba el tema asignado en capítulos separados para, luego de recibir los comentarios de los demás equipos, reelaborarlos en conjunto.

El investigador académico verificó que participar en el análisis de las políticas pluriculturales en un país como el Ecuador conduce, necesariamente, a dos tipos de enfoques metodológicos; el uno proveniente de la participación observante y comprometida y, el otro, originado por el “estar afuera”, por el no ser indígena pero formar parte de una realidad intercultural y diversa que abarca a todos.

A su vez, la investigadora indígena logró, por un lado, un espacio para sistematizar y reflexionar sobre su rica experiencia al interior del movimiento indígena y, por otro, sin dejar de “estar adentro”, contar con la posibilidad de “estar afuera” para mantener una perspectiva crítica del movimiento.

### **3. Principales hallazgos**

#### **a. Los actores**

Entre los actores participantes en la insurgencia del movimiento indígena a partir de 1990 se distinguen los siguientes protagonistas: los representantes del Estado,<sup>2</sup> las organizaciones indígenas,<sup>3</sup> los aliados<sup>4</sup> y los mediadores.<sup>5</sup>

El Estado ecuatoriano, desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los años 1960, no ha mantenido políticas de largo plazo que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas. Por el contrario, desde el retorno a la democracia en 1979, formuló y ejecuto un conjunto de políticas públicas intermitentes y coyunturales hacia esos sectores.

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

---

<sup>2</sup> Funcionarios del frente político: los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa, del frente económico: de Economía, Energía, Agricultura y Ambiente, y del frente social: de Bienestar Social, Salud, Educación y Vivienda, también participaron el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del Presidente.

<sup>3</sup> Las organizaciones indígenas nacionales mencionadas de acuerdo al grado de representación que ostentan, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos, FEINE y Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN.

<sup>4</sup> Coordinadora de Movimientos Sociales que reúne a organizaciones de base no indígenas vinculadas con los partidos de izquierda, algunos sindicatos de trabajadores estatales, grupos de intelectuales y profesionales y ONG de desarrollo. Estos actores no son motivo de análisis en el presente artículo.

<sup>5</sup> La iglesia católica, representada por su jerarquía, Fundación Rigoberta Menchú y la comisión de observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país. Estos actores no son motivo de análisis en el presente artículo.

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

Los mediadores han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas.

#### **b. Los principales episodios contenciosos entre pueblos indígenas y el Estado**

Una vez precisados los actores que han intervenido en la generación de las políticas multiculturales, es conveniente analizar los principales episodios contenciosos que se han desarrollado en los últimos quince años.

El primero tiene relación con la institucionalización en 1988 de la educación intercultural bilingüe al crearse la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), al interior del Ministerio de Educación con funciones y atribuciones propias. Cabe mencionar que el movimiento indígena, por acuerdo con el presidente de turno Rodrigo Borja, logró que el nombramiento del director nacional de la DINEIB se haga a partir de una terna presentada por las organizaciones indígenas nacionales.

En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional planteó una agenda<sup>7</sup> de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno de turno fue rechazar la posición del

---

<sup>6</sup> Este tema es analizado por varios autores en la *Revista Iconos*, No.10, FLACSO, sede Ecuador, abril de 2001.

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

<sup>7</sup> La agenda del movimiento va a ser denominada por sus actores como “mandato”, en el sentido de que es el resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo que incluye rendición de cuentas periódicas.

movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones” al plantear la reivindicación de la plurinacionalidad.

En 1992, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, CONFENIAE, filial de la CONAIE, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la república. Su travesía por el centro del país dio a esta marcha un carácter casi nacional. La principal reivindicación era la legalización de los territorios<sup>8</sup>, como paso inicial para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta demanda permitió el reconocimiento por parte del Estado de 3 959 578 hectáreas de territorios indígenas en la Amazonia y Costa, todavía queda pendiente el reconocimiento de 2 348 777 hectáreas. Se trata de territorios agregados que corresponden a las áreas de asentamiento poblacional y áreas de reserva. Para el caso de la Sierra, donde existen tierras individuales y comunales, no se dispone de información actualizada sobre la superficie ocupada. La constatación en esta región es que existe una correlación directa entre territorios étnicos serranos ubicados sobre los 3200 msnm, es decir, tierras de altura con limitado uso productivo.

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

A partir de las elecciones de 1996, las organizaciones indígenas deciden intervenir con el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, se eligieron 75 funcionarios públicos indígenas por primera vez en el país. Los pueblos indígenas resuelven una estrategia política de largo plazo: tomarse los poderes locales por la vía democrática y electoral para acceder posteriormente a la toma del poder central. Esta medida fue posible debido a dos decisiones del Congreso Nacional; la una, el voto de los analfabetos en 1979 y, la otra, en 1994 el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política.

---

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

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

Durante el gobierno provisional de Alarcón en 1998, se llevó a cabo la Asamblea Constituyente que aprobó una nueva constitución. Para ella fueron elegidos cuatro asambleístas indígenas que cumplieron un papel importante en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, el pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territoriales indígenas.

En las elecciones de 1998 son elegidos seis diputados del Movimiento Pachakutic; una, la doctora Nina Pacari, fue nombrada segunda vicepresidenta del Congreso para el período 1998-2000. El movimiento, en negociaciones con Yamil Mahuad antes de su posesión, logró dos importantes avances: la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) con calidad de cartera de Estado adscrita a la Presidencia y la Dirección de Salud Indígena, adscrita al Ministerio de Salud Pública. Ambos espacios preservaron las facultades aplicadas a la DINEIB ya mencionadas.

El Congreso Nacional en 1998 ratificó el convenio 169 de la OIT por gestiones del diputado indígena Miguel Llucó, que complementó las reformas constitucionales logradas en el mismo año. Luego de un largo proceso de negociación, iniciado en 1992, el gobierno inició el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) en 1998 como resultado de un préstamo ofrecido por el Banco Mundial y FAO. Un proyecto piloto de este organismo internacional dirigido a pueblos indígenas y negros, con una duración de cuatro años y una inversión de 50 millones de dólares. Los componentes principales fueron: la delimitación de territorios indígenas y negros, el fortalecimiento de sus organizaciones, crédito para proyectos productivos y becas para la formación de estudiantes universitarios. Las organizaciones indígenas han participado en este proyecto en todas sus fases.

En 1999, durante la presidencia de Mahuad, los pueblos indígenas van a llevar adelante dos levantamientos nacionales. El primero, realizado luego del feriado bancario

y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el ejecutivo, se extendió durante cuatro días y contó con la participación de las organizaciones indígenas que bloquearon las carreteras de las provincias de la Sierra y Amazonía. Este levantamiento tuvo un carácter especial, el movimiento indígena negoció con el gobierno por primera vez en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas.

El evento detonante del otro levantamiento fue la decisión del gobierno del alza mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del dólar, suceso que provocó una alianza social semejante a la anterior, a la que se incorporaron también los transportistas. Además, las organizaciones indígenas de la Sierra culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a negociar al presidente en el centro mismo del poder, luego del arreglo entre el gobierno y las organizaciones sociales se congeló el precio de los combustibles por un año.

A pesar del diálogo<sup>9</sup> y los acuerdos, el gobierno los incumplió, por lo que el VI congreso de CONAIE que se realizó en noviembre de 1999 resolvió la interrupción de las conversaciones y el inicio de medidas de hecho. El agravamiento de la crisis económica y política nacional tuvo su punto culminante con la decisión de dolarizar la economía en enero de 2000, el movimiento indígena junto con el resto de movimientos sociales inició un nuevo bloqueo de carreteras y se puso en marcha la toma de Quito a la par de levantar la reivindicación más radical hecha hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo gobierno democrático, alternativo, directo y participativo.

Tras esta reivindicación se inició una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las elites económicas y las Fuerzas Armadas fue indescifrable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena establecieron con un sector de oficiales del ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero de 2000, el alto mando militar decidió entregar el poder, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, al vicepresidente Noboa, presidente del Ecuador hasta enero de 2003.

Luego de los sucesos del 21 de enero, cuatro meses más tarde, el 21 de mayo, se realizaron las elecciones de los gobiernos locales. El movimiento indígena participó

---

<sup>9</sup> Desde el levantamiento de 1990 las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se dieron en el transcurso de las medidas de hecho. A partir del levantamiento de julio de 1999 una vez logrado el



activamente en la campaña con candidatos propios y en alianza con otros partidos y, lograron el 22 por ciento de las prefecturas provinciales; el 14 por ciento de las alcaldías; el 12 por ciento de los consejeros provinciales; el 9,5 por ciento de los concejales elegidos. Por último, consiguió el 61 por ciento de las juntas parroquiales rurales.

Durante el gobierno de Noboa, se realizó un nuevo levantamiento nacional en el año 2001, las causas del conflicto fueron las medidas económicas adoptadas por el gobierno, especialmente el aumento del costo de los combustibles y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta se inició un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas.

Durante el gobierno de Noboa el Estado tomó varias decisiones relacionadas con los pueblos indígenas. El Congreso Nacional en el año 2000 aprobó la creación en su interior de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras etnias. Esta instancia desde el inicio ha estado presidida por diputados indígenas del movimiento Pachakutik y muestra logros limitados. La creación por decreto ejecutivo, en mayo del 2002, del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, FODEPI, a través de una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y que se encuentra actualmente en funcionamiento.

Una de las acciones más importantes que el movimiento indígena desarrolló luego de la reforma constitucional de 1998 fue la discusión y formulación de la ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, que intentaba a través de la legislación secundaria iniciar la aplicación de las normas constitucionales.

Este proyecto se inició al interior de la CONAIE en 1998 y fue discutido durante tres años al interior de los pueblos y nacionalidades y otros sectores académicos e intelectuales. Tras de él había una importante base social y política que lo respaldaba, situación que para la práctica legislativa ecuatoriana era inusual y extraordinaria. Finalmente, en noviembre del 2001 se presentó al Congreso Nacional, su estudio inicial fue confiado a la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias que emitió el informe de aprobación.

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

---

acuerdo se inicia un proceso de diálogo entre las partes para su aplicación y seguimiento. Algo semejante va a suceder en el levantamiento de febrero de 2001.

El 8 de enero del 2002, a una semana de terminar su período, el presidente Noboa envió al Congreso Nacional el veto total a la ley. Además, esta decisión obligó al proyecto a esperar un año calendario para intentar su reingreso al Congreso siempre y cuando se cuente con el voto de las tres cuartas partes de los diputados. En la práctica significó su archivo definitivo.

El Estado ecuatoriano, desde el ejecutivo, utilizó su capacidad de regulación legal para poner en vigencia el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas a fines del 2002. Este instrumento jurídico permitió la reiniciación de las actividades petroleras en territorios indígenas.

La contribución desde el poder judicial al tema de las políticas multiculturales ha sido mínima. El reconocimiento de amparo constitucional a una organización indígena amazónica que obligó a las empresas petroleras a negociar con las organizaciones indígenas jurídicamente reconocidas en 2002 y la sentencia de un juez de la provincia de Cotopaxi reconociendo la aplicación del derecho indígena en 2004.

El acontecimiento más polémico del movimiento luego del gobierno de Noboa esta representado por la alianza con el gobierno de Gutiérrez que lo llevo al poder a partir del 2003, alianza que luego fue deshecha seis meses más tarde. Luego del rompimiento el movimiento debió enfrentar un conjunto de “acciones de intimidación selectiva y de resquebrajamiento” (Barrera, 2004), por parte del gobierno de Gutiérrez que cesaron con su caída en abril de 2005.

El denominado “mandato” de los pueblos indígenas se ha ido transformando a través del tiempo y cambiando conforme las vicisitudes de la vida política y económica del país. Cabe mencionar que el Ecuador, como el resto de países de la región, ha debido implementar un conjunto de medidas de ajuste económico a partir de 1982, la mayoría de ellas con alto costo político y social.<sup>10</sup>

Las demandas han girado, según el mismo movimiento indígena, alrededor de dos ejes: el uno, vinculado con el bienestar de toda la población pobre del país y, el otro con aspectos relacionados con el bienestar de los pueblos indígenas. El movimiento en el caso ecuatoriano muestra como uno de sus logros haber suspendido algunas medidas

---

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

de ajuste económico que evitaron el proceso privatizador de los servicios básicos estatales y la plena vigencia del modelo económico neoliberal.

### **c. Formas nuevas de gobernar: el movimiento indígena y su intento desde los gobiernos locales**

El nacimiento legal de la CONAIE en 1986 y el levantamiento de 1990 el movimiento indígena ecuatoriano trazó una nueva agenda política encaminada a confrontar la que hasta entonces había desarrollado el gobierno nacional y en especial los gobiernos locales. Con el fin de definir cuál va a ser el accionar del movimiento indígena se planteó un discurso de cambio y se empezó a hablar de los gobiernos locales alternativos. Para ejecutar esta propuesta el movimiento indígena, en este caso CONAIE,<sup>11</sup> discutió quien debía ejecutar esta agenda y como se la podía llevar a la práctica dentro de la estructura del Estado ecuatoriano. Luego de varios análisis y discusiones se asoció con otros actores sociales y decidió crear el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–Nuevo País.<sup>12</sup>

El tema de los gobiernos locales se inscribe en la constitución del Estado plurinacional, lo cual implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos de su acción. La gestión local alternativa apareció en la agenda política de Pachakutik desde 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta se originó en el proceso organizativo del movimiento expresado en el Proyecto Político aprobado en el IV Congreso de la CONAIE en 1993.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requerían la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local, la transparencia de la gestión administrativa y política y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.

Paralelo a la trilogía de principios básicos están también como ejes transversales: la equidad social, de género y de generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la

---

<sup>11</sup> Nos referimos a la CONAIE porque es de donde nace el movimiento político Pachakutik y en su proyecto inicial planteó la construcción del poder desde lo local.

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

participación. Todos estos planteados desde una iniciativa propia, con autonomía, provenientes de las bases sociales y desde la práctica de los procesos organizativos.

Las propuestas hechas por el movimiento indígena para el ámbito local tienen relación con la vigencia de un “gobierno indígena” o “buen gobierno”, de inmediato su análisis desde la práctica del ejercicio del poder para el caso del MICC.

#### **d. El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi**

El MICC es una organización indígena que pertenece a la instancia regional de la sierra ECUARUNARI y a escala nacional es filial de CONAIE. Ubicada en la provincia de Cotopaxi (ver mapa anexo), creada en 1978 y conformada por 28 organizaciones locales. Es una de las organizaciones más representativas y decisivas en el quehacer político de CONAIE, su grado de organización y de movilización le ha permitido ser protagonista de los levantamientos indígenas.

El MICC actualmente es una organización sólida y crítica, lo demostró en las elecciones del 2002 cuando no se unió a la alianza indígena-militar con Gutiérrez porque consideraba que el proceso de consolidación de participación indígena no podía apoyar una alianza coyuntural y mucho menos liderada por un ex militar.

Para complementar su acción política, el MICC lidera otros procesos que le fortalecen. La escuela de líderes para capacitar y asegurar nuevos cuadros con equidad de género para ejercer la dirigencia y cargos públicos; la gestión de becas estudiantiles; proyectos para mejorar la calidad de la educación en las comunidades indígenas. A escala provincial ejecuta el Proyecto de Desarrollo Cotopaxi (PRODECO), que está dirigido a mejorar las condiciones de vida de las comunidades de base con el financiamiento de la Unión Europea.

La relación del MICC con la CONAIE se asemeja a la que mantienen dos organizaciones indígenas en la Sierra (la FICI en Imbabura y el MICH en Chimborazo), las tres organizaciones son sus ejes de acción política y movilización y cuentan con gobiernos locales presididos por indígenas que han logrado avances innovadores y referenciales.

Pachakutik desde el año 2000 constituye la primera fuerza política y electoral en la provincia de Cotopaxi. Este movimiento alcanzó en los comicios de octubre de 2004, las siguientes dignidades de votación popular para el período 2004-2008: el prefecto, la primera autoridad provincial (reelegido); dos consejeros provinciales de cuatro elegidos; un alcalde de siete; 12 concejales municipales de 30 y 75 miembros de juntas

parroquiales de 33 parroquias rurales de 165, en 23 juntas el movimiento alcanzó la presidencia de la mismas (Toaquiza, 2004).

Para el presente trabajo hemos elegido dos experiencias concretas de gobierno, la del prefecto César Umaginga y la del alcalde del municipio de Saquisilí, Antonio Llumitasig, para contrastar sus acciones con las propuestas hechas por el movimiento indígena, tanto en lo que se refiere a los pilares de gestión como a los ejes transversales de desarrollo local.

En el tema de la democratización del poder una de las prácticas más comunes ha sido la elaboración de los planes de desarrollo y la puesta en marcha de las asambleas provinciales o municipales para planificar, ejecutar y evaluar los mencionados planes. Sin embargo, el alcalde de Saquisilí va más allá, habla que se ha logrado un cambio de actitud en el ciudadano común, superando el paternalismo:

Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo: agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme.

La base de la participación ha sido la llamada “densidad organizativa” (Bretón, 2001) del movimiento indígena, que ha sido un referente para impulsar organizaciones similares entre los actores sociales no indígenas. Este hecho ha superado las instancias “oficiales” de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales y ha generado el surgimiento de instancias “no oficiales” que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo.

El caso del municipio de Saquisilí es representativo ya que aparecen nuevas formas de democracia local, como la creación de comités deliberantes:

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

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

En 1998 no quisieron aprobar el presupuesto porque querían poner cuotas y yo les dije: señores concejales, si ustedes no aprueban el presupuesto, voy a convocar a una asamblea ampliada y

hacer aprobar con el pueblo. Sé que voy a infringir algunas cosas pero estoy en la obligación de hacerlo. Debido a esa actitud se reconsideró y se aprobó.

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

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

Este gobierno circular reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe.

En cuanto a la transparencia del manejo del presupuesto municipal es interesante conocer el testimonio de los órganos de control del Estado respecto a la gestión del alcalde de Saquisilí:

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

En este campo se han dado avances importantes, el municipio de Saquisilí ha incorporado como mecanismo de gestión presupuestaria la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre.<sup>13</sup> Sin embargo, no es suficiente, se quiere avanzar más y se hacen nuevas propuestas de planeación estratégica y de carácter participativo para ejecutar proyectos de gran envergadura:

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

La novedad del caso es mostrar si los gobiernos locales son o no alternativos, en que sentido lo son y si en realidad tienen una forma diferente de hacer política, en otras

---

<sup>13</sup> Experiencia iniciada en la ciudad de Porto Alegre en 1989, basada en la participación de la población, a través de un proceso de debates y consultas, que junto con las autoridades municipales y técnicos determinan y deciden la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno local.

palabras, de ejercer el poder desde abajo. El prefecto de Cotopaxi lo plantea de la siguiente manera:

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

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local, llamado en kichwa “alli kawsay”, el buen vivir o modelo de vida. Se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente implica una mejora en la generación de ingresos económicos sino que sobre todo supone lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo. Para lo cual se debe combinar dos aspectos importantes, según el prefecto actual, la visión de hacia donde ir y la voluntad política para hacerlo. Es una propuesta que nace de la cosmovisión indígena pero que es plenamente aplicable a los demás grupos culturales que forman parte de la provincia.

El planteamiento anterior requiere de un elemento que los gobiernos locales han ignorado en su acción, la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo para tratar de llegar al mencionado “alli kawsay”, el gobierno provincial ha formulado esa visión y los pasos que se deben seguir para lograrla. La presencia de un partido o movimiento político en el poder provincial pasa a ser secundaria en el sentido que se cumpla la visión mencionada, se trata de pasar de los proyectos o programas a la ejecución de políticas locales de largo plazo.

En la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural local cobra especial importancia la generación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las economías locales, las instancias organizadas, las relaciones interculturales y sus identidades propias, en el marco de largo plazo de caminar hacia la autonomía regional y local.

Un tema clave constituye la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político. De la experiencia del gobierno local alternativo en Cotopaxi parece importante lograr un equilibrio entre ejecución de obras materiales que son indispensables ante los ojos de los electores y la insistencia en los valores del proyecto

político que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder estableciendo prioridades en temas claves como la educación, salud y agua.

El prefecto de Cotopaxi trata de definir el equilibrio antes mencionado de la siguiente manera:

Las obras físicas son indispensables pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y como sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo que no tiene un valor económico sino haber logrado un espacio como movimiento indígena con mucho orgullo y que podamos impulsar, discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto.

Una de las políticas públicas que es motivo de atención para los gobiernos alternativos es la educación, para el caso del municipio de Saquisilí los avances son bastante limitados debido a la presencia de dos procesos de carácter estructural que inciden en la deserción escolar. El uno, el bajo nivel de ingresos económicos de los padres de familia, que obliga a trabajar a los niños para complementar los ingresos familiares y, el otro, el aumento de la pobreza luego de las medidas de ajuste económico de la década del noventa y de la dolarización en el año 2000.

El plan de desarrollo del municipio apunta al mejoramiento de la calidad de la educación, entendida como la formación y capacitación a maestros y padres de familia, el equipamiento de material didáctico y el mejoramiento de la infraestructura educativa.

El tema de salud muestra menores avances. Se ha intervenido poco en la infraestructura física, se mantienen los programas del gobierno central de atención primaria de salud, la vacunación de menores de 0-5 años y la atención a madres embarazadas.

Un aspecto crítico en la provincia y el municipio es el productivo, el prefecto ha trabajado en forma intensa en un programa de preservación ecológica de los bosques y páramos con el fin de mantener y preservar las fuentes de agua de consumo humano y de riego. En este campo el balance también es escaso, la limitación más importante es que son proyectos que requieren de una infraestructura básica de servicios, situación con que apenas se cuenta en los últimos años, y una fuerte inversión de capital estatal o privado que se encuentra fuera del alcance de los gobiernos locales.

El caso de Saquisilí es aleccionador respecto a la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de la zona, en 1996 cuando el alcalde Llumitasig inició su primer período el presupuesto municipal dependía en un 97 por ciento de las asignaciones gubernamentales. El 2004, luego de terminar su segundo período, el porcentaje bajó a 85 por ciento, debido a la consecución de fondos proveniente del sector no



gubernamental y de la cooperación internacional. Esta gran limitación somete todavía a los gobiernos locales a las gestiones que puedan hacer en el ministerio de Economía para recibir las asignaciones.

Es importante hacer mención a los ejes transversales de acción planteados por el movimiento indígena para la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la equidad de género sigue siendo una asignatura pendiente, pese al crecimiento de las organizaciones de mujeres en las comunidades de base su participación política es mínima.

Valga la pena mencionar lo sucedido en las últimas elecciones regionales y locales realizadas en octubre de 2004, que se aplica no solamente para la provincia sino a todo el país. Un logro del movimiento de mujeres ecuatorianas en los últimos años ha sido la denominada ley de cuotas electorales, según la cual para la conformación de listas se debe incorporar a las mujeres en un porcentaje de 40 por ciento, porcentaje que en las siguientes elecciones del 2006 logrará la paridad. Las mujeres del movimiento Pachakutik en las distintas nominaciones alcanzaron el 25 por ciento, lo cual muestra que la relación es todavía de tres a uno a favor de los hombres.

La equidad generacional referida a la participación de los niños, niñas, ancianos y ancianas es todavía un simple discurso, los gobiernos alternativos muestran pocas acciones y programas que les permitan a estos actores una participación protagónica.

La vigencia de una verdadera interculturalidad muestra en el caso de Cotopaxi cambios interesantes. El alcalde de Saquisilí hace una reflexión acerca de la percepción de los no indígenas en sus primeros días como autoridad y como ha ido cambiando e ilustran un proceso de dignificación del gobernante indígena ante los ojos de la población no indígena:

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

El alcalde reconoce que no se ha puesto en duda la capacidad de una autoridad indígena, sin embargo habla de la presencia de racismo de los mestizos respecto a los indios, reconoce el papel fundamental de la autoridad en el proceso de superarlo:

En Saquisilí no es una sorpresa que estén reunidos indios y mestizos. Sin embargo, todavía se ve racismo, como si fuera la necesidad la que le obliga a estar ahí. Yo creo que el papel del representante está en insistir en nuestros principios ideológicos de interculturalidad, como un proceso permanente de diálogo. Racismo existe. Recién acabamos de vivir la experiencia de una

campana política, nos han dicho de todo los candidatos no indígenas, desde matapiojos hasta pasta borregos, claro que son expresiones de los políticos, pero igual se evidencia lo que piensa la sociedad en general.

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

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

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

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

Para finalizar con el tema de la interculturalidad es importante tener en cuenta la opinión de otros actores que parece vislumbrar cambios en la percepción en el sentido de un “gobierno de los pobres”, un consejero provincial mestizo de la derecha política señala que ha apoyado al prefecto indígena porque él también es de origen pobre y en la provincia ya no existen “gamonales” o patronos, además de reconocer su carisma, liderazgo y conocimiento. Critica a Pachakutik por lanzar candidatos y elegir solamente a indígenas para las principales nominaciones.

Distinta es la opinión de un concejal municipal de Pachakutik, miembro de una organización de pobladores suburbanos de la capital provincial y de origen campesino. Él, junto con otro concejal de Pachakutik, forma parte de la minoría al interior del concejo municipal y cuenta haber recibido en carne propia un tratamiento racista por parte de otro concejal mestizo, al increparle que “los indios deben ponerse terno (traje) para ir a las sesiones del concejo”. Sin embargo, a pesar de este tratamiento menciona que su mayor logro fue la aprobación del plan de desarrollo participativo del municipio que fue propuesto por ellos. No descarta que en el corto plazo el movimiento logre elegir a un alcalde indígena.

Un último eje de la acción de los gobiernos locales es el de la participación, un elemento que ha cambiado y que para su continuidad y seguimiento requiere de un cambio en la mentalidad de la gente. En este campo ha sido importante el

reconocimiento y participación de los diferentes actores sociales y culturales que forman parte del municipio o de la provincia cuyo mejor escenario de presencia ha sido las asambleas cantonales y provinciales que se reúnen anualmente para hacer un doble ejercicio de toma de decisiones: rendir cuentas de lo planificado y ejecutado durante el año que termina y planificar y distribuir el presupuesto requerido en el siguiente año.

#### **4. Avances, retrocesos y lecciones**

Para terminar quisiéramos volver a los dos ejes de análisis planteados al inicio, la propuesta de la construcción de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural planteada por la CONAIE, y la consolidación de un “gobierno indígena” esbozado por el MICC.

Para lo cual es importante responder algunas interrogantes. La primera es cuando y como se moviliza el movimiento indígena ecuatoriano. Se distinguen tres etapas de este proceso. Una, cuando el movimiento está por “fuera” del Estado, es decir, no es reconocido como actor político, tampoco es sujeto de políticas públicas específicas, esta representado por intermediarios (generalmente blanco-mestizos) y cuya mejor definición es la invisibilidad. Se trata del período entre los años 1960 y 1990, las principales reivindicaciones giraron alrededor del derecho a la tierra y educación. Los logros fueron magros, una tibia reforma agraria e intentos aislados de educación auspiciados por la iglesia y las ONG.

La segunda se inicia cuando el movimiento entra con fuerza a la escena política nacional y se integra orgánicamente al Estado, desde los años 1990 y 2000. Empieza a funcionar como un actor estatal más y debe enfrentar las reglas del juego político así como aprender y manejar las prácticas y estrategias del poder. La propuesta principal gira alrededor de la construcción del estado pluricultural, multiétnico y plurinacional a través de una reforma política. La mayor conquista es la transformación de actores sociales en actores políticos, hasta el punto de lograr cuotas de representación y participación a escala nacional, regional y local.<sup>14</sup> La última etapa se inicia en el año 2001 hasta la fecha y se caracteriza por una curiosa paradoja, el movimiento indígena que había alcanzado el protagonismo político más importante de los últimos años entra en un punto de quiebre y declive que lo mantiene en un impasse político, ante lo cual cabe preguntarse si se trata de un repliegue estratégico o del agotamiento del

---

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

movimiento indígena como sujeto histórico, tal como lo plantea un análisis reciente (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 3).

Otra interrogante tiene que ver con las causas de la movilización. En el caso ecuatoriano cuando surge CONAIE en 1986 esta dirigida a la conformación de un nuevo tipo de Estado, diverso al Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002). Sin embargo, luego del IV congreso de CONAIE en 1993, en el cual se aprobó el Proyecto Político, la causa de su movilización cambia y se convierte en la construcción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural.

Una interrogante que necesita ser discernida es cuando el movimiento cesa en su movilización. Parte de la respuesta reside en que las políticas generadas desde el Estado ecuatoriano en los últimos quince años han respondido a las demandas del movimiento indígena al punto de lograr un relativo control del mismo. Así el ejemplo del discurso y la acción estatal atravesado por el desarrollismo va a atrapar al movimiento en su juego (el proyecto PRODEPINE por ejemplo). El Estado “cede” espacios de poder político al movimiento, similar a los espacios del “indio permitido” mencionado por Hale (2002), pero esto a su vez ha provocado una lucha interna entre organizaciones indígenas por acceder a los pocos recursos económicos destinados para su desarrollo.<sup>16</sup>

En realidad los avances logrados por el movimiento en las reformas constitucionales de 1998 tuvieron como contrapunto la aprobación de normas que van a consagrar una “governabilidad” que va a concentrar más el poder en manos de los grupos oligárquicos del país, la figura del “presidencialismo” se consolida hasta tal punto que en lugar de lograr una verdadera reforma del sistema político lo va a cerrar más y a generar más mecanismos de control de la participación social y de la misma democracia.

No hay que olvidar que al final de la década del 90, en la cual el movimiento indígena había llegado a su momento más alto, se va a producir en el país la crisis bancaria que desembocó en la dolarización de la economía que produjo la pérdida de la soberanía monetaria. A la distancia se puede observar que la “governabilidad” propuesta en la constitución de 1998 fue funcional a los grupos de poder oligárquicos ya que trasladó los costos de esta crisis al Estado, es decir, a todos los ecuatorianos y ecuatorianas, incluidos los pueblos indígenas.

---

15 Planteamientos similares han hecho los movimientos indígenas de Chile, México y Bolivia.

<sup>16</sup> El costo del PRODEPINE entre 1998-2002 fue US\$ 50 millones (el 1% de lo gastado por el Estado en el “salvataje” bancario en el año 1999), además es un préstamo del Banco Mundial que es deuda externa.

El Ecuador en ese sentido es otro ejemplo de lo planteado por Hale (2002) y Postero (2001) para Guatemala y Bolivia, cuando mencionan que las reformas constitucionales y políticas del denominado “multiculturalismo neoliberal” han abierto nuevos espacios políticos de participación de los pueblos indígenas siempre que estos no representen una pérdida real del poder político de los grupos oligárquicos y de los organismos monetarios internacionales neoliberales. Aquí cabe la precisión que los derechos logrados por los pueblos indígenas son un avance pero pocas veces se cumplen.

Desde esta perspectiva hablar de la construcción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, tal como fue planteada al inicio, que implique cambios sustanciales en relaciones de poder, redistribución del ingreso y alivio a la pobreza, para el caso ecuatoriano, sigue siendo una aspiración del movimiento indígena y del resto de movimientos sociales. Asistimos a un reordenamiento de fuerzas políticas y económicas neoliberales en franca campaña de minar las bases organizativas de los movimientos sociales que planteen nuevas formas de representación y participación anti hegemónicas.

Otra parte de la explicación del cese de movilización del movimiento tiene que ver con un tema muy debatido como fue la creación de Pachakutik en 1996, concebido como un mecanismo político para participar dentro de la institucionalidad del sistema político ecuatoriano y no como el brazo político de la CONAIE, como sostienen muchos, ya que ella como tal es un sujeto político, y esa calidad no la podría ceder a manos de un determinado movimiento.

La pugna entre Pachakutik y la CONAIE se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales uno de ellos ha dejado al otro fuera de juego. El primero definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica del poder y la segunda en función del cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias se volvieron dramáticas el momento de decidir la alianza electoral que le dio el triunfo a Gutiérrez, por un lado Pachakutik seducido por el acceso al poder y, por otro, la Confederación manteniendo su estrategia de movilización y resistencia pero sin contar con la aprobación de las bases del movimiento para legitimar la alianza.

A pesar de que la ruptura de la alianza de gobierno fue digna pero tardía, el movimiento todavía sigue pagando el costo de la pérdida de legitimidad lograda en años

de duras luchas. Sin embargo, luego del rompimiento el gobierno, a diferencia de los anteriores, va a iniciar una lucha frontal contra el movimiento indígena, denominada según la estrategia militar de “cerco y aniquilamiento” (ICCI ARY-RIMAY, 2005:17). Se trata de un enfrentamiento político en el cual el gobierno utilizó todas las debilidades y limitaciones del movimiento, para lo cual manejó tres mecanismos de gran eficacia: el nombramiento hasta con rango de ministros de ex dirigentes de la CONAIE, el asedio directo a las organizaciones de base a través de los programas sociales del gobierno que “donaban” recursos materiales y los varios intentos de dividir a la CONAIE y crear una segunda CONAIE a través de la “compra” de ciertos dirigentes indígenas locales y regionales.

Este enfrentamiento se va agudizar mucho más cuando el gobierno de Gutiérrez se va alinear claramente con el interés de las empresas transnacionales que se encuentran empeñadas en extraer los pocos recursos naturales que le quedan al país. Como bien lo expresa el análisis antes mencionado: “los indios ya no son solo un objetivo político a eliminar, sino un objetivo económico a controlar” (ICCI ARY-RIMAY, 2005:17). La pregunta que queda pendiente ante la gestión de Pachakutik es si constituye o no un movimiento (partido) político “alternativo” o si es solamente el mecanismo institucional de participación del movimiento en el sistema político ecuatoriano?

Un tema relevante que muestra el caso ecuatoriano es el proceso de construcción de identidad del movimiento indígena (McAdam *et ali* 2001). Del análisis de los diferentes episodios contenciosos se puede profundizar en algunas características propias.

El carácter de CONAIE como organización nacional muestra una lección interesante, a diferencia de otros movimientos en otros países latinoamericanos donde todavía la unidad está en proceso. Esto le ha permitido ser actor e interlocutor con el resto de movimientos sociales y con el Estado. Sin embargo, el mismo hecho aparece como debilidad, ya que los diferentes gobiernos han favorecido la acción de otras organizaciones indígenas nacionales de menor representación que CONAIE utilizándolas con fines clientelares y divisionistas.<sup>17</sup>

La identidad del movimiento indígena ecuatoriano está unida a tres factores importantes, mencionados por Burbano (2005), a una estructura organizativa de alta densidad sustentada en las comunidades de base, a la formación de una elite y una intelectualidad indígena y a la producción de un discurso que convirtió a lo étnico en

---

<sup>17</sup> Según Iza (2005:113) CONAIE reúne al 75% de las organizaciones indígenas, el 25% restante está afiliada a otras 5 organizaciones nacionales, en especial a FEINE (evangélica) y FENOCIN (sindicalista).

factor de movilización política. Según el mismo autor, y siguiendo a Foucault (1989) y Deleuze (1995), “la identidad indígena es un dispositivo de acción política que opera en dos niveles: como un recurso crítico al discurso dominante acerca de lo indígena y como mecanismo de reconstrucción de las autopercepciones de los indios respecto de su lugar en la sociedad y en el Estado” (2005:261).

Coincidimos con varios estudiosos (Barrera, 2001; Saint Upery, 2001; Burbano, 2005) que lo más novedoso y original del movimiento indígena ecuatoriano es la capacidad de articular lo étnico, lo clasista y lo popular en su identidad, en otras palabras, la capacidad de juntar lo diferente, lo diverso y lo desigual en un mismo proceso que lucha contra la desigualdad, el racismo y la exclusión. Este hecho muestra la especificidad del caso ecuatoriano y constituye el aporte más interesante a la discusión en el contexto regional.

En el tema de la relación de los gobiernos locales alternativos con nuevas formas de representación y participación democrática nos parece que los ejemplos ilustrativos de ciertas prácticas políticas indígenas propias que aun no han sido colonizadas y que contribuyen a “democratizar la democracia”.

Los logros en el campo económico desde los gobiernos locales son mínimos, no ha habido cambios en los modelos y políticas de redistribución del ingreso que permitan disminuir los índices de pobreza e iniciar un proceso de inversiones productivas locales.<sup>18</sup> Según el último informe del Banco Mundial (2005) para el período 1994-2004 la tasa nacional de pobreza creció en Ecuador aunque afecto en menor medida a los pueblos indígenas, sin embargo las cifras muestran que les toma más tiempo que la población no indígena para recuperarse de las crisis, lo que a la larga puede ser más devastador.

En el campo político parecen estar los cambios más significativos, medidos según la cantidad de movimientos políticos indígenas, representantes indígenas electos, normas constitucionales o políticas de salud y educación han crecido de manera sorprendente durante los últimos quince años. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos y judiciales nacionales sigue siendo muy inferior respecto de los no indígenas, lo que implica que los indígenas siguen estando sub representados en las instancias nacionales encargadas de formular y ejecutar políticas públicas.

---

<sup>18</sup> La excepción para el caso de Cotopaxi es el proyecto PRODECO financiado por Unión Europea.

Estos hallazgos nos permiten algunas reflexiones interesantes que para el caso ecuatoriano suceden por primera vez, el acceso de candidatos indígenas a cargos de representación popular ha permitido acercar la administración de lo público a los de “abajo”, a los pobres, a los que nunca han accedido al poder, como los llama el prefecto de Cotopaxi, ya que se trata de representantes de comunidades de base que llegan al desempeño de un cargo público con el fin de cumplir un mandato colectivo del cual deben rendir cuentas periódicamente con la posibilidad de ser revocados si no lo cumplen.

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

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

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

En el campo social es interesante observar las diferentes percepciones que muestra el eje transversal de la interculturalidad del plan de gobierno indígena, muchos de los testimonios mencionados hablan todavía de prácticas racistas entre mestizos e indios y



viceversa, sin embargo a unos y otros les junta la categoría de ser pobres, y esto ha permitido que todos se sientan representados por las autoridades elegidas, importando cada vez menos su origen étnico y cultural.

Al respecto lo que está sucediendo en las juntas parroquiales rurales muestran, como las llama Guerrero (2004), identidades múltiples de representación. En las cuales indios y mestizos tienen la capacidad de inventarse a sí mismo, son identidades versátiles, dice el autor mencionado, lo importante ahora no es el ser indígena o ser mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo.

Esta dinámica encontrada en las instancias locales de poder muestra mayores espacios de democratización y participación, contrariamente a lo que sucede a escala nacional donde más bien la gobernabilidad representada por la figura del presidencialismo cierra esos espacios, sin embargo ambas situaciones fueron aprobadas por las reformas constitucionales de 1998 y muestran en la práctica dos estilos muy diferentes y a veces contradictorios de hacer política. Por lo tanto, los gobiernos alternativos locales ecuatorianos están gestando formas nuevas de “buen gobierno” local en el marco de un gobierno nacional neoliberal y hegemónico.

## 5. Bibliografía

Banco Mundial

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

Barrera, Augusto

2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los 90*, Centro de Investigaciones Ciudad y editorial Abya-Yala, Quito

2004 “Violencia: peligros autoritarios y desafíos democráticos”, en *Iconos*, Revista de FLACSO sede Ecuador, No. 19, pp. 8-12.

Burbano de Lara, Felipe

2005 “La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso del Ecuador” en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Gobierno del

Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, UNAM y UACM, México, pp.235-267.

Bretón, Víctor

2001 *Cooperación al Desarrollo y Demandas Étnicas en los Andes Ecuatorianos*, FLACSO sede Ecuador, Quito.

CONAIE

1994 *Proyecto Político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador*. Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE, Editorial CONAIE, Quito.

Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez

2002 *México Diverso. El debate por la autonomía*. Siglo XXI Editores. México.

Deleuze, Gilles

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

Escobar, Arturo, Sonia E. Alvarez y Evelina Dagnino

2001 “Introducción” en: *Política Cultural & Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. TAURUS e ICANH, Bogotá, Colombia, pp. 17-48.

Foucault, Michel

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

Guerrero, Andrés (compilador)

2000 “Estudio Introductorio” en Antología de *Etnicidades*. Ediciones FLACSO. Quito, pp. 9-56.

2004 “La identidad nacional cuestionada”, en *Quincenario Tintají*, No. 58, Fundación Editorial La Pulga, Quito, pp. 10 -11.

Hale, Charles R.

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

2004 “Reflexiones hacia la Práctica de una Investigación Descolonizada,” ponencia presentada en la reunión de la “red de investigación indígena,” taller final del proyecto CLASPO, La Paz, Bolivia.

Iza, Leonidas

2005 “Ascenso y retos del movimiento indígena en Ecuador” en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia*

y *proyecto alternativo*, Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, UNAM y UACM, México, pp.108-118.

#### ICCI ARY-RIMAY

2005 “Los dilemas de la CONAIE”, Boletín ICCI ARY-RIMAY, año 7, No.70, ediciones ICCI, Quito, pp. 1-19.

Macas, Luis

2005 “La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales” en Pablo Dávalos (compilador) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, CLACSO, Buenos Aires, pp.35-42.

McAdam, D, S. Tarrow and C. Tilly

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

Postero, Nancy

2001 “Constructing indigenous citizens in multicultural Bolivia”, on line pub at geocities.com. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2005.

Rosaldo, Renato

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

Santos, Boaventura De Souza

1998 *La globalización del derecho; Los nuevos caminos de la regularización y la emancipación*, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá.

Saint Upery, Mark

2001 “El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento”, en *Iconos*, No. 10, FLACSO, Ecuador, Quito, pp.57-67.

Toaquiza, Elías

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

Entrevistas

Acuña, Edwin

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

Rodríguez, William

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

Llunitasig, Antonio

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

Umaginga, César

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

