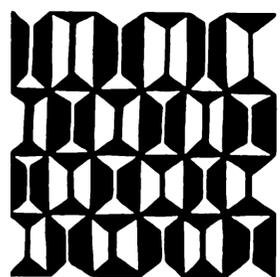


tema central

UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS **Movimiento indígena, democracia y política en Ecuador**

Fredy Rivera Vélez



En las dos últimas décadas, Ecuador ha permanecido expuesto a una serie de problemas económicos y políticos que han repercutido en la gobernabilidad democrática, en la plena vigencia de los derechos humanos y en la posibilidad de construir instituciones eficaces, legítimas y representativas, bajo un marco político propicio para el desarrollo social y económico de sus habitantes. En términos amplios, estos problemas han puesto en duda el futuro inmediato acerca de la constitución de un efectivo estado de derecho que exprese el respeto a las reglas de juego democrático, por parte de los distintos actores de la sociedad civil y autoridades gubernamentales.

Todas estas dificultades, si bien continúan presentes con diferentes matices y constituyen legados de un pasado no muy lejano —al punto de que se habla de la existencia de una democracia imaginaria (Andrade,

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

1999), o que ésta se encuentra en constante crisis por no haber llenado las expectativas de la población desde la transición efectuada en 1979, luego de permanecer varios años bajo mandato militar—, lo cierto es que la democracia ecuatoriana contiene actualmente una *sui generis* mezcla de estructuras democráticas formales y prácticas autoritarias, ligadas a culturas políticas tradicional-populistas que han limitado, entre otros factores, la consolidación institucional necesaria para generar procesos colectivos de aprendizaje democrático e introducir, en esa relación, amplias capacidades de organización autónoma en la sociedad civil.

Se ha mencionado que en democracias delegativas con instituciones de apariencia representativa —como la ecuatoriana— se producen híbridos políticos que contienen elementos democráticos y autoritarios (Peruzzotti, 2001), ya que

[...] no siempre es fácil realizar un corte claro entre el tipo de democracia que se organiza alrededor de la delegación representativa y el tipo en que el elemento delegativo eclipsa al representativo» (O'Donnell, 1997: 295).

Esta hibridez política se expresaría, por ejemplo, en la debilidad parlamentaria; donde, en buena medida, el carácter del sistema de partidos evidencia su personalismo y faccionalismo, al procesar de forma dominante el interés de grupos; en muchos casos, ajenos a la esfera política y ubicados en el ámbito regional, gremial, empresarial, e incluso étnico. De hecho, varios partidos son considerados como maquinarias electorales efectivas que posibilitan a sus patrocinadores el acceso directo a espacios de poder como recompensa, sin que exista de por medio una vocación o proyectos colectivos que beneficien a la población en su conjunto (Montúfar, 2004: 88).

En términos generales, hay consenso entre investigadores y académicos en que existe una distancia que crece entre políticos y ciudadanía que ha llevado a que la representación no involucre un real rendimiento de cuentas para que la «sociedad pueda sancionar las contradicciones entre hechos y propuestas, entre actuación y normas ético-políticas, o un sentido de interés general. El voto podría servir, eventualmente, como sanción posterior en las urnas, pero ya no se construye sobre los hechos, sino con relación a una agenda electoral que tiene como premisa prioritaria la cultura de la redención» (León,

FREDY RIVERA VÉLEZ

2004: 35). A esto pueden sumarse las conocidas lógicas y culturas clientelares, prebendarias, patrimonialistas, autoritarias y un fuerte componente de corrupción en todas ellas, para conferir un carácter deficitario a los rendimientos de la democracia ecuatoriana.

Mediante estos procedimientos, no sólo se visualiza la incapacidad de los partidos políticos para procesar las demandas de sus representados, sino también la construcción de identidades sociales que están en una constante tensión entre la repetición de unas tradiciones sedimentadas a lo largo del tiempo, y la capacidad de innovación de los actores políticos frente a los desafíos de recientes acontecimientos, experiencias negativas y nuevos horizontes de sentido democrático (Burbano de Lara, 2003).

Por estos y otros procedimientos, en la actualidad, resulta difícil negar que en el país existen dimensiones políticas negativas relacionadas a las constantes crisis de gobierno, a procesos de desafección ciudadana vinculadas con el deterioro de la representación en el sistema de partidos, a la pérdida de credibilidad y legitimidad de muchas instituciones estatales y privadas, a la presencia galopante de la corrupción en varias esferas, a la falta de transparencia y poca rendición de cuentas de las autoridades y organismos públicos y, en general, a la fragilidad de nuestra sociedad frente a lógicas de conducción cada vez más excluyentes en lo económico, dependientes de la política internacional, y vulnerables en el ámbito regional y hemisférico.

En efecto, los grupos de poder económico y político no han logrado articular sus diversos intereses en torno a un sistema institucional que garantice regulaciones estables y predecibles, ya que sus fracturas regionales, las distintas articulaciones internacionales y su marcado carácter oligárquico han profundizado las dinámicas corporativas de la lucha política, cuyas consecuencias se concretan en la constante des-institucionalización del estado, la discontinuidad de las políticas de desarrollo de los sucesivos gobiernos (Rivera y Ramírez, 2005), y el desamparo que promueven estas acciones en el ámbito de los derechos fundamentales de las personas.

La presencia de esas lógicas políticas y los resultados producidos se han confabulado a tal extremo que el régimen político ecuatoriano se presenta ineficaz para redistribuir el poder social y promover la igualdad de derechos, lo que impacta de forma negativa en la formación de una ciudadanía activa y una sociedad democrática. En forma paralela, los

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

constantemente escenarios de crisis están insertos en las incertidumbres, contingencias y retos que implica la construcción de agendas estatales sobre temas de gobernabilidad, reforma política, modernización y dotación de bienestar a la población.

De ahí que la recurrente inestabilidad institucional y la exclusión política y económica que sufre la mayoría de los habitantes del país —muchas veces generadas en contextos marcados por el desgobierno y la impunidad— formen parte de un círculo vicioso que se activa con frecuencia a través de movilizaciones, paros, protestas y bloqueos, que ponen en entredicho la legitimidad y continuidad de los gobiernos de turno. El ejemplo más contundente es que, desde 1997 hasta el 2005, el país ha tenido seis presidentes —tres derrocados—; una efímera junta de salvación que estuvo representada por una coalición militar-indígena que duró tres horas en el poder, y una larga lista de funcionarios públicos prófugos —que incluyen a un expresidente y un exvicepresidente—.

Esta serie de acontecimientos —que demuestran la fragilidad de la democracia formal ecuatoriana y sus instituciones políticas— no ha estado exenta de dinámicas sociales alternativas y procesos organizativos basados en identidades diferenciadas, que han cuestionado desde hace dos décadas el carácter elitista, racista y excluyente de los grupos de poder que han gobernado a la sociedad nacional. Sin duda, la manera cómo se manejó al estado, las entidades de representación y las políticas públicas por parte de las élites constituye un factor que está directamente relacionado con la emergencia de nuevos actores políticos y movimientos sociales que han interpelado a los partidos tradicionales y a una cultura política prevaleciente que, hasta la actualidad, marca los vínculos entre la sociedad y el estado.

Para que estos nuevos actores —principalmente, indígenas, negros, agrupaciones de ciudadanos independientes y sectores poblacionales regionales— hayan «entrado» activamente en la escena política se necesitó la congruencia de varios elementos. Entre los más importantes se encuentran:

- a) reducción de la centralidad del estado en términos de integración, desarrollo y construcción de identidades nacionales a raíz de la generación de agendas descentralizadoras regionales, y un repliegue de las formas clásicas de cooptación que habían sido impulsadas durante muchos años. Es decir, el formato estado-nación dejó de

FREDY RIVERA VÉLEZ

- representar una supuesta colectividad homogénea y no tuvo la capacidad de generar relatos únicos ante la pluralización de identidades, sentidos y pertenencias que demandaban el reconocimiento de derechos diferenciados;
- b) crisis de representación al interior y exterior de los partidos políticos tradicionales, que originó la eclosión de movimientos ciudadanos urbanos y rurales;
 - c) cambios en el sistema electoral, lo que dio paso a la participación de agrupaciones independientes;
 - d) procesos de re-organización de la sociedad civil, basados en demandas identitarias concretas —por ejemplo, las organizaciones de mujeres, barriales, comunales—;
 - e) reformas constitucionales que, de alguna manera, ampliaron el espectro de derechos humanos para la población; y
 - f) colapso de muchas organizaciones clasistas populares de izquierda —básicamente, obreras y campesinas—, las que al no poder integrar en sus discursos y prácticas políticas a las identidades sociales y étnicas emergentes, continuaron durante varios años convocando a un sujeto político que no se sentía representado en estas organizaciones —como es el caso del Frente Unitario de Trabajadores (FUT)—.

En el caso ecuatoriano, la conjugación de estos y otros factores hicieron posible que grupos indígenas y negros adquirieran una mayor participación en las esferas políticas regionales y nacionales, rompiendo décadas de una perversa representación que los había rebajado a ciudadanos de segunda categoría o menores de edad. Las demandas culturales, económicas y sociales planteadas por ellos se materializaron, parcialmente, en reformas constitucionales. Reformas como, por ejemplo, la declaración del Ecuador como país multiétnico y pluricultural en 1998. Sin embargo, esta conquista formal no suprimió las mentalidades racistas y excluyentes que prevalecen hasta ahora ni incluyó la elaboración de una normativa específica para el tratamiento y aplicación real de los derechos colectivos en varias esferas de la sociedad nacional.

A lo largo de dos décadas, las agrupaciones indígenas han atravesado por varias etapas organizativas; han influido para rediseñar el campo político ecuatoriano, e incluso han participado en acciones

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

poco democráticas, al ser parte de un golpe de estado en el 2000, lo cual desdibujó la imagen que habían construido en años anteriores a ese episodio. No obstante, con todos estos avances y retrocesos, surge la pregunta de si estas acciones —emanadas desde una identidad colectiva diferenciada— han sido capaces de transformar la cultura política ecuatoriana, la estructura de las instituciones estatales y de promover una democracia participativa que incluya a distintos sectores de la población.

Para responder a esa interrogante, planteo la hipótesis de que el movimiento indígena constituye un actor político que —luego de pasar la fase de «mitificación»— ha entrado en un proceso de desgaste político; que lo ha dispersado organizativamente y lo ha hecho entrar en un agudo proceso de recomposición, cuyos resultados están por ser evaluados. Esta dinámica política e identitaria la asocio con la frase «un paso adelante, dos pasos atrás», porque ella condensa una serie de acciones y situaciones que sirven de marco explicativo para analizar el papel del movimiento indígena con relación a la política y la democracia ecuatoriana.

En efecto, el «paso adelante» estaría expresado en la década de los noventa, periodo de resultados favorables para el movimiento indígena porque logró ser efectivo en la reivindicación de derechos colectivos contenidos en las reformas constitucionales, en la generación de nuevas formas organizativas y en el reposicionamiento de otras más tradicionales, lo que les permitió acceder al control de varios gobiernos locales. También, en la construcción de un discurso étnico con el que fracturaron el imaginario nacional ecuatoriano, articulando —en esa dinámica— a distintos sectores de la sociedad que habían sido excluidos por los grupos dominantes, y que mantenían supeditado a sus intereses los mecanismos de representación.

Los «dos pasos atrás» constituyen distintas fases del proceso político indígena que está vinculado con dos contextos importantes que han repercutido negativamente en su estructura y convocatoria social: 1) las lógicas de cooptación y neocorporativismo en las que incurrieron durante varios gobiernos, y 2) el tránsito frugal como aliados en el poder que mantuvieron en el mandato del expresidente Gutiérrez, y que significó un duro golpe respecto sus intenciones de seguir como referentes políticos alternativos frente a la sociedad ecuatoriana. Más adelante, desarrollaré estas ideas.

FREDY RIVERAVÉLEZ

LOS INDÍGENAS Y LA HISTORIA RECIENTE

La historia del Ecuador —a semejanza de otros países andinos— está llena de relatos oficiales y no oficiales. Entre los no oficiales y tardíamente aceptados, se encuentran los procesos de construcción nacional, que estuvieron cargados de explotación, injusticia, racismo y colonización interna en contra de la población india y negra por parte de los grupos blancos y mestizos, que hasta el día de hoy detentan el poder. A lo largo de casi todo el siglo XX, la población indígena fue depositaria de una serie de políticas de «integración» nacional que tenían el objetivo de redimir, incorporar, civilizar, ciudadanizar y culturizar a los diferentes —indios y negros—, quienes eran vistos como obstáculos para el desarrollo y el progreso de la nación ecuatoriana.

Durante decenios, el estado impulsó una serie de acciones y programas para tratar de incorporar a los indígenas a mercados regionales y nacionales: delegó a las misiones religiosas católicas y adventistas la responsabilidad de «civilizar» a los distintos grupos étnicos amazónicos y andinos —a través de la limitación de sus lenguas maternas y la adquisición del castellano y el cristianismo como requisitos culturales de la sociedad dominante—, y promovió el paternalismo asistencial, que —amparado en discursos indigenistas y del relativismo cultural— construyó una visión folclórica de un indio pasivo que debía ser tratado casi como menor de edad y al que se podía tratar de manera inferior.

Todas estas actitudes racistas encontraron legitimidad en una sociedad nacional que seguía pensando —imaginariamente— la nación ecuatoriana como una forma social culturalmente homogénea, parecida a los modelos europeos. Incluso, hasta bien entrados los años sesenta, los partidos de izquierda —principalmente, el Partido Comunista— consideraban que el indio era un compañero de segundo orden que debía ser representado, dada su incapacidad de hacerlo por sí mismo (Rivera, 1998).

Las reformas agrarias de 1963 y 1974 cambiaron muy poco la situación de pobreza, abandono y explotación en la que se hallaban los indígenas. Si bien se prohibió el huasipungo y otras formas de explotación precaria del trabajo en las haciendas y plantaciones, las tierras entregadas a las comunidades indígenas estaban generalmente localizadas en zonas ecológicas de altura y con baja productividad,

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

factor que a la postre devino en la creación de minifundios y una presión demográfica creciente que debía desarrollar sus actividades agropecuarias sobre recursos frágiles y limitados.

Lo curioso de estas reformas agrarias es que fueron ejecutadas por dictaduras militares. La segunda —la de 1974—, sobre todo, en su afán por impulsar las relaciones sociales y productivas en el campo y en el país, vio en estas medidas la posibilidad de modernizar y construir la nación ecuatoriana que hasta finales de los setenta tenía serios problemas de integración física, productiva, cultural e ideológica. La vocación nacionalista de las FFAA promovió también una modernización del aparato estatal, trató de implementar un modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, aplicó medidas de incentivo industrial y bancario, desplegó acciones tendientes a la colonización de zonas de frontera y nacionalizó el petróleo —que hasta ahora constituye el principal rubro de ingresos fiscales—.

La intervención por parte del estado en el agro fue relativamente intensa. Los gremios y comunidades campesinas e indígenas de esa época tuvieron el apoyo de los aparatos gubernamentales para impulsar sus distintas formas organizativas, sin que ello eliminara la presencia de la iglesia y de las primeras organizaciones no gubernamentales (ONG) que comenzaron a trabajar en desarrollo rural. Tampoco significó que los conflictos por la tierra desaparecieran totalmente porque los terratenientes, propietarios rurales e intermediarios continuaron presionando para mantener sus privilegios económicos e intereses locales.

Las políticas incentivaron una institucionalización del sistema de producción agropecuario, que estaba organizado racialmente, y donde se podía ubicar con facilidad a productores mestizos adinerados, muchos de los cuales abandonaron la producción de granos por un tipo de producción pecuaria que generara más ingresos. Un segundo sector de mestizos estaba constituido por dueños de terrenos medianos que se aventuraron en la producción capitalista de escala más pequeña. Y, finalmente, había una gran masa de productores indígenas que cultivaban los productos menos remunerados, destinados a mercados locales y domésticos.

Estos últimos estaban compuestos por una minoría de pequeños comerciantes con suficiente productividad y tierra para mantenerse y obtener ganancias, y una amplia mayoría de minifundistas que requerían vender su fuerza de trabajo en los distintos mercados para sobrevivir

FREDY RIVERA VÉLEZ

(Pallares, 1998). Sin embargo y a pesar de esas limitaciones, los grupos indígenas habían comenzado su proceso organizativo local y regional que —años más tarde— los convertiría en un actor político fundamental de la sociedad ecuatoriana.

En 1972 —con el apoyo de sectores católicos y partidos de izquierda cristiana—, se formó la ECUARUNARI —la primera organización indígena en el ámbito nacional con capacidad de generar un discurso alternativo de nación y modernidad, que se sustentaba no sólo en reivindicaciones de tipo material relacionadas con el acceso justo a la tierra, sino en aspectos identitarios que realzaban la figura del indio como constructor y portador de la historia nacional—.

Este posicionamiento respecto de su identidad étnica y cultural les servirá a los indígenas como importante soporte político para que sus organizaciones rompieran paulatinamente esa perversa imagen inferiorizada de indio = campesino que se había legitimado durante décadas, y que revelaba la existencia de una sociedad racista que estaba anclada en prácticas cotidianas, provenientes de una frontera étnica que clasificaba social y culturalmente a la población asentada en varias regiones del país.

Desde 1976 en adelante y bajo la conducción de un nuevo triunvirato militar, se inició el proceso de retorno democrático. La crisis al interior del gobierno militar había dado más poder de negociación a las élites y partidos políticos tradicionales que presionaron por una fórmula de retorno por la vía de una asamblea constituyente de corte corporativo. En ese contexto, el segundo periodo militar ejecutó su propio proyecto de transición, nombrando a representantes de partidos, organizaciones sociales y gremios para que preparen una nueva constitución, y nuevas leyes de elecciones y de partidos políticos. Leyes que —contenidas en la nueva constitución— intentaran fortalecer el sistema presidencial, consolidaran la centralidad de la planificación en la elaboración de las políticas públicas, y ratificaran un modelo de desarrollo centrado en la intervención del estado en áreas estratégicas como el petróleo, telecomunicaciones y servicios públicos.

En cierta forma, el modelo económico diseñado por la dictadura se plasmaba en otra carta magna que establecía nuevos derechos civiles y políticos, sobre todo el derecho al voto a los ciudadanos analfabetos —en su mayoría, indígenas—, así como amplios derechos a la educación, la salud y la vivienda (Rivera y Ramírez, 2005).

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

El retorno a la democracia —en 1979— no significó mayores cambios en las condiciones de vida para la población indígena, aun cuando se les había tomado en cuenta como ciudadanos con capacidad de voto. Esta decisión de la clase política —que negoció con los militares la transición—, si bien incorporó a los analfabetos al proceso electoral, ampliando de alguna manera la ciudadanía política, no tuvo una intencionalidad marcada por un convencimiento ético para aplicar e institucionalizar los derechos colectivos, sino por cálculos electorales de corte populista —tratando de utilizar a los analfabetos, campesinos e indígenas como un sector proclive al manejo paternalista y clientelar de los distintos partidos políticos que participaron en la contienda para el retorno democrático—. De esa manera, una vez más se institucionalizó la lógica de representación basada en la ideología paternalista y racista que inferiorizaba a la población india.

La década de los ochenta estuvo marcada por una fuerte crisis económica que afectó a toda la población —en particular, a la campesina e indígena—. Inflación persistente; reducción considerable de la producción agropecuaria en la región costeña durante 1983 por efectos del «fenómeno del niño», que destruyó el sistema vial y parte de la sustentabilidad alimentaria nacional; el terremoto en 1987, que paralizó las exportaciones petroleras —principal ingreso y base del presupuesto estatal—; decrecimiento del PIB en 6% entre 1981 y 1990, y recesión económica prolongada, constituyen, entre otros, los indicadores y situaciones que estuvieron presentes en esta década perdida. A pesar de estos azotes de la naturaleza y del impacto de la crisis, representó un periodo importante para las distintas organizaciones indígenas que, en 1986, constituyeron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) como instancia orgánica y de representación de los indios del país.

Con el surgimiento de esta entidad se dejaba atrás una larga fase de representaciones que había excluido y tratado como inferiores a los indígenas. Ya no se trataba de enarbolar un discurso y práctica clasista como campesinos —distanciándose, con ello, de la izquierda tradicional y de los partidos políticos—, sino de construir un espacio político propio, dotado de significación identitaria por sobre otras consideraciones ideológicas, y con objetivos canalizados a la lucha por la tierra y las reivindicaciones de tipo étnico-cultural que incluía presiones al estado ecuatoriano para que implemente políticas públicas específicas. A la

FREDY RIVERA VÉLEZ

par que nacía este tipo de organización étnica, se observaba una crisis profunda en los movimientos sindicales urbanos y rurales, y se constataba la poca capacidad de convocatoria de otros actores sociales del extenso tejido popular.

LA INCURSIÓN POLÍTICA EMERGENTE DE LOS INDÍGENAS

El inicio de los años noventa trajo consigo la fractura del imaginario nacional ecuatoriano —concebido como una nación homogénea en términos culturales, integrado territorialmente y cohesionado desde la perspectiva social—. Para que estas representaciones dejaran de tener sentido, tuvo que producirse un gran levantamiento indígena en casi toda la república, el cual cuestionó las bases constitutivas de la «nacionalidad» ecuatoriana y develó una serie de conflictos existentes que no habían sido atendidos por los sucesivos gobiernos de turno.

La protesta generalizada tomó por sorpresa a todos los habitantes —especialmente de la región costeña— y evidenció un trabajo organizativo desde lo local y regional que se había realizado casi en silencio a lo largo de años anteriores. Los indios adquirieron voz propia y su voluntad colectiva implicó que, a partir de ese momento, fueran tomados en cuenta como movimiento social porque —desde un punto de vista teórico— cumplían las características para ello: identidad, oposición, totalidad y ética (Fontaine: 2002).

Las demandas indígenas se condensaron en 16 puntos. Menciono los principales: 1) solución a los conflictos por tierra —especialmente en la sierra, lugar en el que se había acumulado una gran cantidad de tensiones sociales, las que constituían una «bomba de tiempo» en las zonas rurales y urbanas con predominio demográfico indígena—; 2) implementación de una política educativa bilingüe e intercultural en el ámbito estatal, que reconociese las particulares lenguas ancestrales indígenas; 3) medidas de compensación a las medidas económicas establecidas en el marco de constantes ajustes estructurales que incrementaron la pobreza entre la población ecuatoriana; 4) el reconocimiento del Ecuador como plurinacional —asunto que atrajo la atención de las fuerzas armadas y de las élites congregadas en distintos sectores políticos y productivos—, y 5) una serie de demandas locales

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

y parroquiales destinadas a resolver viejos problemas sociales y económicos, que reducían la legitimidad y funcionamiento del estado nacional en esas zonas. Para ello, se plantearon el objetivo de construir el poder desde abajo, incorporando la noción de gobiernos locales alternativos —que amplía la concepción formal de la democracia y trata de establecer mecanismos inclusivos de participación para afrontar las debilidades de una ciudadanía limitada—.

La solución del gobierno a las demandas étnicas se ejecutó de forma paulatina y parcial; sin embargo, constituyó una coyuntura política en extremo importante por varios motivos. Primero, los indios lograron concentrar el interés de otras organizaciones populares, al punto que varias de ellas se incorporaron a la CONAIE a partir de esos acontecimientos. Segundo, la sociedad «nacional» observaba asombrada cómo un sector poblacional que había permanecido excluido y aparentemente controlado por diferentes instancias políticas y económicas era capaz de interpelar al estado y a los sectores políticos tradicionales, y de poner en la mesa de debate temas centrales relacionados con el desarrollo económico y el sistema político, que incluían la presencia de una nueva generación de dirigentes. Y, con ello, romper la falsa imagen de indio subordinado. Tercero, inauguraron una fase de protesta social, relacionada también con el pedido de que el Ecuador sea declarado plurinacional, la que —años más adelante— remecería los escenarios gubernamentales por las características de las demandas planteadas. Cuarto, cuestionaron la falta de dinamismo y miopía de los partidos y organizaciones de izquierda, que se habían anquilosado y separado de las aspiraciones populares. Y, quinto, motivaron una seria preocupación entre los mandos de las fuerzas armadas, que veían en el movimiento indio el caldo de cultivo de una posible desestabilización al estado nacional.

Posiblemente, en esta coyuntura se puede asociar la figura de la subversión a la presencia indígena —desde la perspectiva de los militares—; con el paso del tiempo, dicha preocupación pasó a ser más bien de colaboración y de conspiración por la participación de estos actores en el golpe de estado —de enero del 2000— contra el ex presidente Jamil Mahuad.

Si bien el primer levantamiento culminó en junio de 1990, la desatención del Congreso Nacional, el desinterés de los partidos políticos, y los pedidos de los sectores productivos para que se tenga

FREDY RIVERA VÉLEZ

«mano dura» ante los reclamos indígenas que deseaban la «desintegración nacional», originó un clima de tensión a nivel general que interpeló a los militares como defensores del orden democrático establecido. Para 1991, las fuerzas armadas anunciaron su preocupación por la preservación de la unidad nacional, en clara respuesta a la demanda de plurinacionalidad y, por esta razón, establecieron una estrategia para tener una mayor presencia institucional en las comunidades indígenas de las distintas regiones del país.

Esa estrategia iba desde el reemplazo de los muchas veces ausentes maestros de las escuelas rurales, hasta la donación de materiales para pequeñas construcciones comunitarias, pasando por visitas de salud y capacitación en varios oficios. Todo ello representó un cambio sustantivo en el panorama rural hasta entonces abandonado. La estrategia militar cumplía tres propósitos explícitos: 1) conseguir información sobre la realidad de las comunidades —dirigentes, formas organizativas, relaciones—, 2) la disuasión que suponía su sola presencia directa, y 3) el apoyo en el desarrollo. Este último propósito suponía una verdadera suplantación «militar» de la presencia estatal (Barrera, 2001: 120).

Esta estrategia de suplantación colapsó rápidamente por la incapacidad presupuestaria de los militares de atender tantas necesidades acumuladas por la pobreza y abandono de décadas. Al poco tiempo, las fuerzas armadas disminuyeron el grado de intervención, pero quedó marcada en la memoria de oficiales y tropa una situación nacional que re-descubrían y que no habían asumido como propia. De ahí en adelante, la preocupación de éstos se canalizó hacia otras tareas castrenses, pero no perdieron de vista los proyectos de plurinacionalidad que todavía siguen interpelando a los militares porque cuestionan su tradicional identidad institucional, basada en el nacionalismo integrador.

¿Qué factores intervinieron para que la acción colectiva indígena haya logrado semejante respaldo poblacional y legitimidad por sobre otros actores políticos tradicionales y populistas? Considero que además de generar un discurso anti *stablishment* y cuestionar la forma nación como construcción histórica aparentemente integradora, existen aspectos novedosos y originales relacionados con la capacidad de articular lo étnico, lo clasista y lo popular en un proceso político emergente, como identidad diferenciada en el contexto nacional. Es decir, la habilidad para juntar lo diferente, lo diverso y lo desigual en

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

una dinámica que reivindica la lucha contra la exclusión, la discriminación, el racismo y la pobreza.

Lo indígena agrupa, crea identificaciones compartidas, genera vínculos de solidaridad, pero también oposiciones y antagonismos, desde donde se plantean estrategias de lucha y resistencia. Pretende construir el campo de las representaciones culturales e identitarias mediante un trabajo sistemático de liberación de lo indígena de los estigmas negativos que la sociedad dominante ha construido respecto a ellos (Burbano de Lara, 2005: 240).

Para 1992, el incumplimiento gubernamental de las demandas indígenas dio lugar a otras acciones de protesta y movilización. Esta vez, los temas de demanda se habían ampliado al reconocimiento de la propiedad sobre territorios ocupados ancestralmente —básicamente, amazónicos— que implicaba asumir el principio de territorialidad y la aceptación de un estado plurinacional. Nuevamente, soluciones parciales y no de fondo fueron la tónica del tratamiento del conflicto. Sin embargo, los indios habían decidido no participar en las elecciones de ese año, ratificando sus demandas ante los candidatos finalistas y acumulando capital simbólico y político; pero, sobre todo, posicionándose como actor político para las cercanas luchas, pues ya se preveía un gobierno de corte neoliberal que no escondió su intención de implementar varias políticas de ajuste estructural y reducción del estado.

En efecto, en 1994, se produjo —a nivel nacional— el segundo levantamiento indígena, que movilizó a varios sectores rurales y urbanos del país con el fin de rechazar la aprobación de una nueva ley agraria, que en su parte central trataba de modificar la estructura legal de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, especialmente de la sierra. Esta medida tenía como objetivo también «liberalizar» los mercados de tierras comunitarias, que eran consideradas «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 grandes propietarios, se aprobó la reforma que impedía la liberalización de las tierras comunitarias (García, 2000).

De esa manera, las lógicas de la acción política indígena se ampliaron a terrenos de confrontación y negociación dentro del estado neoliberal, arrinconando al Congreso Nacional y fortaleciendo, con ello, la

FREDY RIVERA VÉLEZ

capacidad de convocatoria étnica, estrategia que consolidaba el proyecto político establecido por la CONAIE en 1993. Este proyecto descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su propia institucionalidad, abriendo espacios de poder al interior del mismo estado para desarrollar sus objetivos identitarios, que incluían demandas de autonomía frente al aparato gubernamental mediante dos mecanismos. Por un lado, establecía un disenso que impugnaba al estado-nación ecuatoriano y, por otro, dotaba de sentido y consenso a las distintas organizaciones populares que se habían sumado a las convocatorias indígenas.

Hacia finales de 1994, la tensión política dentro del país era elevada. Un número indeterminado de protestas y paralizaciones tenía bloqueado al gobierno y al sistema de partidos, así como a sus mecanismos de representación —que estaban en una crisis profunda—. La falta de respuestas a las demandas indígenas hubiese generado un conflicto nacional sin precedentes, si es que no se hubiera producido la guerra no declarada entre Ecuador y Perú, a inicios de 1995. Este acontecimiento motivó un «cierre de filas» a nivel nacional en pos de la defensa territorial, y los indígenas se sumaron a esa convocatoria general. Como era de esperarse, la beligerancia entre el estado y los indígenas bajó ostensiblemente y se estableció una tregua interna que duraría muy poco, ya que a los costos de la confrontación bélica —que repercutió gravemente en la economía— se sumaron medidas de ajuste estructural que activaron nuevamente la posición indígena de confrontación.

LA SEDUCCIÓN DEL PARTIDO ÉTNICO: ¿SOLOS O ACOMPAÑADOS?

Entre el debate sobre la naturaleza identitaria de la nación ecuatoriana, las persistentes críticas al sistema de representación política vigente en ese entonces, los pedidos de ampliación de la ciudadanía social, la tenaz oposición al proyecto de liberalización de tierras que afectaba la tradicional figura de la propiedad comunal, y la demanda de inclusión diferenciada en las políticas públicas, el movimiento indígena resolvió establecer una estrategia política de largo plazo, que consistía en tomar los poderes locales por la vía democrática y electoral para acceder, posteriormente, al poder central.

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

La convocatoria a las elecciones nacionales de 1996 promovió un amplio debate en el seno de las organizaciones serranas y amazónicas. En ese contexto, se produjo una discusión entre dirigentes esencialistas que planeaban una línea eminentemente étnica para la participación electoral y los que defendían una estrategia de alianzas amplias. Finalmente, lograron consensuar la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, que —junto a otros movimientos sociales— apoyó la candidatura de un periodista televisivo —quien, sorpresivamente, llegó a conquistar el tercer lugar—.

Si bien este partido establecía una apertura en términos de participación interna, no se podía negar su estrecha vinculación con la CONAIE, al extremo que hasta la actualidad se le considera, equivocadamente, el brazo político de esa organización. Independientemente de estos debates, lo cierto es que dicho movimiento político puso en discusión la importancia de la dimensión étnica en los escenarios de la institucionalidad política y la democracia ecuatoriana. Y, principalmente, dotó de un nuevo sentido a lo «popular», frase que por muchas décadas había sido utilizada por los partidos populistas para excluir e invisibilizar la categoría étnica, en sus lógicas de representación y juego de intereses.

Desde esa perspectiva, y para ser la primera vez que los indígenas participaban electoralmente con candidatos claramente identificados, su incursión en el proceso de elecciones y sistema de partidos fue un éxito, pues lograron una diputación nacional, siete diputaciones provinciales, seis alcaldías y más de sesenta autoridades locales en los cantones que tenían población indígena significativa. A partir de estos acontecimientos, el movimiento indígena conjugó dos tipos de estrategias. Por un lado, construía mayores posibilidades de éxito para la ejecución de políticas multiculturales que habían planteado al estado nacional. Y, por otro lado, concretaba su intención de manejar el poder desde gobiernos locales para acumular experiencia y conocimientos dentro del aparato gubernativo y administración nacional, lo que implicaba —a decir de Fernando García— transitar de la política contenciosa a nuevos paradigmas de gobernabilidad (García, 2005).

¿Cómo ejercer autoridad, mandato y gestión en los gobiernos locales y representaciones legislativas obtenidas? Esta, aparentemente, simple pregunta implicaba un reto para los indígenas elegidos democráticamente, ya que se necesitaba generar un nuevo discurso y un modelo de gestión distintos a la forma en que los partidos tradicionales habían conducido

FREDY RIVERA VÉLEZ

las políticas públicas en el país. Para tal efecto, se acordó impulsar un tipo de intervención social y de desarrollo basado en varios aspectos fundamentales: democratización del poder local, transparencia de la gestión administrativa, promoción local de la economía, programas sociales, inclusión política y cultural, aspectos que estaban cruzados transversalmente por los principios de equidad, género, interculturalidad, sostenibilidad y participación organizada.

El discurso de la democracia participativa tomó forma en los municipios donde se eligieron autoridades indias. Si bien estos gobiernos locales son pobres y con pocos recursos, los espacios de interacción pública entre autoridades y grupos organizados de la sociedad se dinamizaron democráticamente por la vía de la inclusión de actores sociales en la discusión y toma de decisiones de ciertas áreas de la política local, cuyo control se había concentrado tradicionalmente en estrechos círculos de funcionarios y políticos. En algunos casos, esa nueva práctica gubernativa local buscó la concertación de intereses colectivos para el diseño y definición de políticas locales, negociación de recursos y distribución pública del presupuesto. Se trató de un proceso de re-apropiación del espacio público estatal —vía el control político-administrativo de las municipalidades— por parte de actores sociales que históricamente fueron postergados de estas funciones (Ramírez Gallegos, 2001).

Mientras esto sucedía en los espacios locales del poder, la conducción del gobierno recayó en el líder populista Abdalá Bucaram, quien triunfó en las elecciones de ese año. A pocos meses de asumir la presidencia, Bucaram creó el Ministerio de Asuntos Étnicos con la clara intención de dividir al movimiento indígena, al nombrar un dirigente amazónico en esa cartera de estado. No obstante, este tipo de estrategia política no pudo ser desarrollada porque la corrupción, el desacato a normas constitucionales, y la temprana ilegitimidad de este gobierno ocasionaron su derrocamiento, en 1997.

En las movilizaciones populares que condujeron a la caída de Bucaram intervinieron activamente muchas organizaciones indígenas, pero el corto paso de éste por el poder dio lugar a que se generase un proceso de institucionalización y cooptación estatal, manejado con fines clientelares y populistas por los siguientes gobiernos de turno.

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

EL CORPORATIVISMO INDÍGENA: TENTACIONES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA ESTATAL

La salida de Bucaram estuvo caracterizada por un comportamiento irregular del Congreso Nacional —que en una interpretación *sui generis* de la Constitución lo declaró «incapaz mentalmente», destituyéndolo por simple mayoría de votos y entregando el mandato al presidente del Congreso, Fabián Alarcón—. Para que se concretera esta decisión, los partidos políticos tuvieron que recurrir a los mandos militares —que días antes habían retirado el apoyo al expresidente—, quienes —con esta acción— se convirtieron nuevamente en árbitros de la democracia ecuatoriana.

El papel no deliberante de unas fuerzas armadas exentas de la dinámica política es una situación que puede aparecer como parte del imaginario democrático, pues su intervención mediadora —que inclinó la balanza del juego político— se evidenció en la crisis de febrero de 1997. Desde esa perspectiva, no se puede negar el hecho de que las intervenciones de las fuerzas armadas también son producto de esa libre interpretación de ser garantes del estado de derecho y la Constitución; una suerte de árbitros finales que tratan de ordenar el caos político, caracterizado —según la percepción militar— por el derrumbe gradual de las capacidades de la política formal para tener eficacia y coherencia en los gobiernos de turno (Rivera, 2001).

No se puede negar que una de las características constantes en la cultura política ecuatoriana está vinculada con la presencia de lógicas excluyentes y discrecionales en la toma de decisiones sobre el ámbito público y estatal. Frecuentemente, los reducidos grupos económicos y políticos que tienen acceso a esas decisiones imprimen un sello prebendario y clientelar acorde a sus intereses, y poseen mayor capacidad de presión y negociación, lo que afecta al propio sistema de partidos y a los niveles de participación que se supone deben estar presentes en una institucionalidad moderna y eficaz. Es por ese motivo que los distintos movimientos sociales y sectores organizados de la sociedad civil han cuestionado el discurso, prácticas y lógicas de ese tipo de estructuras políticas, que toman el nombre de la democracia y la representación para plasmar sus intereses particulares.

FREDY RIVERA VÉLEZ

Asociado a este fenómeno, se presenta un déficit en la construcción de ciudadanía y la falta de un verdadero estado de derecho que garantice el cumplimiento de determinados valores de la democracia, tales como la rendición de cuentas, la transparencia gubernativa, el consenso y el procesamiento normativo del conflicto, como parte sustancial de las reglas de juego democrático.

La existencia del clientelismo y el corporativismo ha echado fuertes raíces en el sistema político, al punto de transformar y desvirtuar los mecanismos de participación y de representación democrática (Pachano, 2002), porque el peso de las relaciones, redes y estructuras clientelares y corporativas se han constituido en mecanismos generalizados y «legítimos» de vinculación e intercambio político que, al ir más allá de las coyunturas electorales, han penetrado a la totalidad del sistema político e institucional, adaptándolo a sus propias lógicas y condiciones (Pachano, 2000: 141).

La presencia de este tipo de lógicas posibilita, a cada momento, la realización de pactos excluyentes y pone en funcionamiento verdaderos cárteles de *insiders* contra *outsiders*, grupos que restringen la competencia, dificultan el acceso y distribuyen entre los socios los beneficios del poder. Representan, por lo tanto, el peligro de que la democracia se convierta en un proyecto privado de líderes de unos pocos partidos políticos y asociaciones corporativistas, que extraen beneficios privados y protegen su posición, excluyendo al resto de la sociedad; la cual, a su vez —dada su incapacidad de generar mecanismos participativos alternativos—, contribuye a que la democracia sea anémica (Przeworski, 1998: 87).

Este tipo de situaciones se volvieron a expresar durante el interinazgo de Fabián Alarcón, quien abrió las puertas para la creación de varias entidades de desarrollo con presencia indígena y para la ejecución de proyectos con apoyo de varios organismos internacionales. De igual modo, se estableció el Consejo de Planificación de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADEIN), el Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indios y Negros del Ecuador (PRODEPINE) y se diseñó una nueva relación entre indígenas y estado, a través de la participación de sus dirigencias en la toma de decisiones sobre el futuro de los pueblos y nacionalidades.

De alguna manera, este mecanismo de cooptación reguló la protesta indígena y bajó la intensidad de las demandas, canalizándolas parcialmente hacia sus respectivas entidades estatales. La institucionalización no sólo actuaba en los organismos que tenían dirección indígena, sino que estaba presente en el ámbito legislativo y en

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

los gobiernos locales que habían sido elegidos en las elecciones de 1996. De esa manera, un sector del movimiento indio entraba en el juego de la cultura política tradicional, que se caracteriza por dinámicas prebendarias, activación de redes clientelares y prácticas populistas que potencian lógicas corporativas entre el estado y segmentos de la sociedad —en este caso, los indígenas—.

Después de todo, los indios no hacían otra cosa que reproducir determinados esquemas de interacción con los poderes estatales, dado que en el Ecuador la tradición corporativista o neocorporativista muestra una notable flexibilidad y resistencia, debido a que el estado ha terminado convirtiéndose en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas, controladas por entidades gremiales, sindicales, profesionales y civiles.

De hecho, los movimientos sociales y los grupos de interés social operan en la perspectiva y con el horizonte de, o bien, conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice y extienda su jurisdicción privativa y particular; o bien de llegar a controlar y apoderarse de algún bastión institucional que opera como [colonia] del grupo de interés. La tradición legal corporativista ha ayudado sin duda, a facilitar esta captura a pedazos del Estado. De esta forma, ha sido abortada la posibilidad de crear un Estado que opere como reducto y garante del interés público en abstracto (Bustamante, 1999: 28).

Estas prácticas de cooptación influyeron para que otras organizaciones indígenas no adscritas a la CONAIE cuestionaran al estado por la manera cómo legitimaban determinadas dirigencias. La disputa por recursos ofrecidos hizo que aparecieran organizaciones indígenas con convocatorias locales, pero con capacidad funcional —como la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), vinculada al Partido Socialista—. A pesar de que, efectivamente, se instauró una lógica corporativa, se redefinió la manera de hacer gestión gubernativa local basada en una democratización de los espacios públicos, como escenarios de una nueva relación entre autoridades y población.

La convocatoria establecida por el presidente interino para la realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1997 originó tensiones y disputas dentro del movimiento indígena. Los sectores populares y movimientos sociales no indígenas que se habían aliado a

FREDY RIVERAVÉLEZ

Pachakutik acusaron a este partido de ser el brazo político de la CONAIE. Como era de esperarse, los debates al interior del movimiento indio sobre su participación electoral evidenciaron dos posturas: una que estaba proclive a participar exclusivamente en los espacios locales y regionales para aumentar la legitimidad que habían obtenido en las gestiones locales —y con ello aprovechar el capital simbólico y político acumulado que se destinaría a fortalecer un proyecto político a más largo plazo (es decir, un proyecto de afirmación de las identidades étnico-culturales asociadas al manejo territorial)—, y otra postura que planteaba la participación amplia mediante alianzas para posicionar al partido y sus figuras a nivel nacional —asunto que era visto como necesario, pues se consideraba que era hora de avanzar en una estrategia instrumental que utilizara la institucionalización que brinda la democracia electoral—.

La tensión generada entre doctrinarios y pragmáticos se resolvió de manera perentoria y en los hechos en cada provincia y cantón (Barrera: 2001), en los que —a la postre— actuaron ambas lógicas y estrategias indígenas. Tanto los unos como los otros estaban conscientes de que —independientemente de las ideologías— existía el peligro de las institucionalizaciones y el corporativismo, cuyo costo político hubiera sido reducir la intensidad de las confrontaciones con las autoridades gubernamentales.

En todo caso, lo que estaba en juego era la presentación a las elecciones del año siguiente y los temas de agenda que se debatieron en esta Asamblea —que elaboró una nueva constitución, ampliando los derechos ciudadanos y culturales—. También, se reconoció la categoría de pueblos y se fortaleció la figura presidencial, pero no solucionó los principales problemas del país. No obstante, las elecciones de 1998 fueron el escenario para que los indígenas volvieran a participar en las distintas dignidades de representación popular, logrando seis diputados para su Movimiento Pachakutik.

La relación del movimiento indígena con el gobierno de Jamil Mahuad —quien ganó las elecciones— empezó con la negociación sobre la conformación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) —que obtuvo el carácter de secretaría de estado a finales de 1998, dependía directamente de la Presidencia de la República y tenía un secretario ejecutivo con rango de ministro, elegido por las organizaciones indígenas que avalaban su

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

mandato y gestión—. Dicha decisión hizo desaparecer al CONPLADEIN, favoreció a la CONAIE, y dejó sin representación a dos organizaciones nacionales importantes: la FENOCIN y la FEINE.

Una estrategia similar se presentó con la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), cuyo director también fue nombrado por las organizaciones indígenas. Adicionalmente, hubo acuerdos entre el gobierno y los indios para crear mesas de concertación destinadas al seguimiento y aplicación de las normas constitucionales.

AVENTURA GOLPISTA O INGENUIDAD POLÍTICA

El inicio del gobierno de Mahuad estuvo asociado a errores políticos y flaquezas institucionales de su partido —Democracia Popular—, que no pudo sobrellevar el constante chantaje político del Partido Social Cristiano —que lo había apoyado para llegar a la presidencia—, originando el conocido escenario de confrontación y pugna de poderes entre el legislativo y el ejecutivo.

Las relaciones políticas con los distintos sectores poblacionales también se vieron afectadas, pero se mantuvo una lógica de reparto y cooptación que ha caracterizado a los gobiernos de los últimos años. Así, mientras se procesaban estas relaciones «duales» entre indígenas y gobierno, la economía del país entró en un contexto de franco deterioro e inestabilidad por la incapacidad de Mahaud para afrontar los retos que había asumido al posesionarse como mandatario, y por la adopción de medidas antipopulares que pretendían paliar la crisis.

Entre las medidas anunciadas por el régimen en 1999, estaban: la controvertida decisión de suspender temporalmente el pago de la deuda externa —que aisló al país internacionalmente y generó una imagen negativa para la inversión—, incremento de los precios de la gasolina y gas de uso doméstico por un año; rebaja del subsidio de las tarifas de energía eléctrica para los más pobres, elevación de los precios de varios servicios públicos y, lo más grave —que tendría consecuencias nefastas para el gobierno de Mahaud—, el congelamiento paulatino de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros —decretado en el mes de marzo—, lo cual expresó la falta de voluntad política para frenar y sancionar la corrupción que se había instalado en buena parte del sistema bancario.

FREDY RIVERA VÉLEZ

El país sufrió la peor crisis de su historia y el PIB por habitante cayó —en un solo año— 9%. La crisis fue esencialmente bancaria, producto de la liberalización financiera de 1994, unida a reducidos controles, un débil sistema bancario, malas prácticas financieras, errores de política económica y choques externos negativos, a partir de 1995 (Correa, 2004: 12).

Los escenarios posteriores fueron fáciles de imaginar. Revueltas, paros con muertos de por medio, decretos de estado de emergencia nacional, inestabilidad y una gran acción de protesta popular que colocó nuevamente al movimiento indígena al frente de las demandas ciudadanas, mediante múltiples alianzas con sectores de distinto tinte ideológico y político. En ese contexto volátil, el gobierno trató de utilizar una estrategia de diálogo dilatado en los meses posteriores, pero la crisis —especialmente financiera y bancaria—, la inflación galopante y las devaluaciones sucesivas siguieron su propio rumbo, al punto de que el régimen optó —en enero del 2000— por renunciar a la moneda nacional —el Sucre— y adoptar la dolarización —como tabla de salvación política y económica—.

Esta decisión gubernamental fue unilateralmente aplicada en un contexto de crisis económica, social, financiera y política, y fue polémica debido a las tensiones sociales que existían en ese momento, así como a los desequilibrios económicos y sociales provocados por la aguda crisis bancaria, asociados a la ausencia efectiva de control sobre el sistema financiero nacional y a las presiones de grupos de interés (Falconi y Jácome, 2002). Desde una mirada de la gobernabilidad, Mahuad generó inestabilidad en pocos meses de mandato debido a que no poseía una adecuada capacidad de articulación política y a que tenía limitaciones para frenar las demandas clientelares y corporativas, y combatir efectivamente la corrupción pública y privada.

La conjunción de estos factores incidió para que —el 21 de enero de 2000— una facción de militares asociados a sectores populares e indígenas derrocaran al presidente Mahuad y establecieran un triunvirato de pocas horas —conformado por un líder indígena, un general del ejército y un representante de la «sociedad civil»—. En la madrugada del día siguiente, se comunicó al país que el poder estaba en manos del sucesor constitucional, el vicepresidente Gustavo Noboa.

¿Qué sucedió en esas horas de incertidumbre y tensión? ¿Cuales fueron los motivos reales que contribuyeron a que el triunvirato fuera

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

efímero y no haya tenido posibilidades de concreción y mandato? Hasta la actualidad éstas y otras preguntas no tienen respuestas incuestionables porque existe una multiplicidad de interpretaciones y versiones que incluyen, por ejemplo, el rechazo estadounidense al golpe y la presión para que se proceda democráticamente, según la Constitución ecuatoriana; conspiraciones anteriores al golpe, a cargo de un grupo selecto de generales que utilizaron a la dirigencia india y a los coroneles cabecillas de la asonada militar; acuerdos secretos entre los dirigentes indígenas y varios coroneles para tomar el poder y establecer un gobierno diferente; una planificación exhaustiva hecha por los indígenas y partidos de izquierda para aliarse con los militares y dar por terminado un gobierno corrupto, y desacuerdos y pugnas entre los mismos militares, ya que varias unidades no se plegaron al golpe —factor de extrema gravedad por el peligro de una confrontación de incalculables consecuencias—. En fin, una serie de suposiciones, imaginarios e interpretaciones que siguen debatiéndose hasta estos momentos.

Independientemente de estas aseveraciones, lo cierto es que a partir del involucramiento de los líderes militares e indígenas en el golpe de estado, se promovió una imagen *sui generis* de aceptación pública que aumentó el capital simbólico y político de los cabecillas, a pesar del comportamiento antidemocrático que tuvieron en esas acciones. A la dirección indígena se la criticó fuertemente por desviar sus principios y convicciones, al demostrar una contradicción entre discurso y práctica.

El golpe de estado produjo varios efectos externos e internos. A nivel internacional se generó una imagen de un país resquebrajado por la inestabilidad y el riesgo; recurrente en presentar crisis de gobernabilidad —que ha producido dos expresidentes en el exilio; uno de ellos acusado de corrupción—; con unas fuerzas armadas que pasaron de tutelares de la democracia a golpistas y con tantas tensiones e incertidumbres que bloquearon cualquier posibilidad de inversión extranjera.

A nivel interno, se puso en duda la consolidación democrática y el futuro del país. Por su parte, las fuerzas armadas constataron que su tradicional cohesión, unidad e institucionalidad había sido vulnerada, como producto de su participación en esos acontecimientos. Es más, la tensión dentro de éstas continuó durante muchos meses por la serie de sanciones, juicios y prisión de varios de los cabecillas del golpe de estado. Entre los líderes, estaba el coronel Lucio Gutiérrez —expresidente

FREDY RIVERA VÉLEZ

de la República—, quien estuvo en prisión algunos meses y, luego, fue amnistiado.

La solución a este periodo de inestabilidad institucional fue, nuevamente, la sucesión. Se nombró al vicepresidente Noboa como primer mandatario y su gestión transcurrió sin mayores sorpresas en el ámbito de las relaciones entre indígenas y gobierno. Agendas repetidas, prácticas corporativas continuadas y disputas internas que alejaron a varios aliados ubicados en los movimientos sociales y el Frente Popular, constituyeron la tónica de ese tiempo. Incluso, el levantamiento de febrero de 2001 en contra de las medidas económicas adoptadas dentro del persistente ajuste estructural tuvo la intencionalidad de capitalizar fuerzas internas, tratar de apaciguar a los disidentes y convocar a sectores contrarios a las medidas gubernamentales. Todo ello a puertas del proceso electoral del 2002.

PASO FRUGAL POR EL PODER CENTRAL: COSTOS POLÍTICOS Y CRISIS ORGANIZATIVA

El proceso de definición interna del movimiento indígena —frente al proceso electoral de 2002— evidenció las tensiones existentes entre Pachakutik y la CONAIE. Una parte de la dirigencia pensó en presentarse con candidatos propios y otra, en alianzas. La primera opción se desestimó por varios e insuperables problemas, y condujo a que uno de sus dirigentes participara como candidato de la FEINE —que, por ese entonces, ya era rival de la CONAIE—. La segunda opción se materializó en la alianza con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) —nuevo partido fundado por el coronel Gutiérrez, tras un arduo trabajo que supo aprovechar la buena imagen del exmilitar—. Su discurso coincidía con muchas de los planteamientos indígenas: combate a la corrupción y a las políticas neoliberales, reforma política e inclusión social, oposición al ALCA, distancia respecto a las posiciones estadounidenses relacionadas con el Plan Colombia, entre otros.

Para sorpresa de todos, el coronel golpista llegó finalista en la primera vuelta electoral con el 21% de la votación. Y en la segunda, fue el triunfador. ¿Por qué ganó? Hay varias interpretaciones, pero la hipótesis más difundida es que el electorado le dio su aprobación a él y a la alianza por la simpatía que le tenían a las luchas indígenas y por haberse

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

confrontado con los poderes tradicionales. La votación obtenida recogió, en parte, un voto organizado urbano y rural —que incorporó a sectores que antes daban su elección por partidos de izquierda— y, en general, un voto antisistémico que identificaba a los partidos políticos tradicionales como cómplices de la peor crisis por la que había atravesado el país.

De esa manera, los indígenas y sus aliados conquistaron el poder, mediante procedimientos de la democracia formal. Si dos años atrás se los criticó por su peligrosa aventura golpista, ahora esas críticas negativas se habían transformado en sorpresa y admiración. No obstante, el feliz «matrimonio» entre indígenas y el PSP duró muy poco. A escasos meses de haber asumido el poder, Gutiérrez estableció mecanismos de acercamiento con el PSC —de orientación de derecha— para apaciguar la temprana oposición que tenía en el Congreso.

Curiosamente, ese mismo partido —objeto de rechazos en la campaña electoral— le pidió, a cambio, un bloqueo a las demandas y proyectos que Pachakutik pensaba desarrollar como cogobernante. Fueron meses de no ser tomados en cuenta y negados muchas veces. A la dirigencia indígena no se les designó en ministerios importantes, salvo el de Relaciones Exteriores y el de Agricultura. Tampoco fueron convocados para tomar decisiones vitales del país. Los círculos de poder del presidente se estrecharon al punto que su entorno pudo denominarse endogámico.

En agosto de 2003, Pachakutik abandonó la alianza gubernamental y pasó a la oposición, pero su tránsito frugal en el poder gubernamental le ocasionó altos costos políticos. Actualmente, los indígenas articulados al partido y a la CONAIE tienen una grave crisis organizacional. Gutiérrez fue muy hábil en propiciar el faccionalismo, a través de una política populista basada en redes clientelares y sustentada desde algunos ministerios. Al final, el capital político acumulado también sirvió para desarrollar mecanismos corporativos que incorporaron a sectores indígenas desilusionados con la CONAIE y Pachakutik.

A diferencia de años anteriores —en los que la movilización indígena era fuerte y ocasionaba paralizaciones nacionales—, en estos últimos años la convocatoria resultó un fracaso, y la capacidad política de presión ha bajado de intensidad. Hay varios elementos para explicar este fenómeno. Entre ellos: a) el breve paso de los indígenas en el gobierno los desgastó, produciendo divisiones entre las organizaciones

FREDY RIVERA VÉLEZ

de las regiones del país —por ejemplo, los dirigentes de la sierra se radicalizaron y una parte de los amazónicos se quedaron en el gobierno de Gutiérrez—; b) se generó un distanciamiento entre los dirigentes y las bases que hasta ahora no puede ser solucionada —un ejemplo de esto fue el fracaso del llamamiento al levantamiento nacional contra el gobierno, en marzo del 2004—; c) la habilidad del gobierno para dividir a las organizaciones indias a través de lógicas populistas y entrega de recursos —clientelismo—; d) no existió en el Congreso un bloque de oposición con participación activa de diputados indígenas representativos —algunos fueron cooptados por el gobierno—; e) el crecimiento de otras organizaciones indias —principalmente, las evangélicas—, con las que el anterior gobierno negoció y constituyeron parte de su sustento populista, y f) alejamiento de las entidades indígenas de sectores militares que antes habían sido cercanos.

De esa manera, en los escenarios inmediatos no se puede considerar al movimiento indio como un actor determinante en la alteración del orden o la estabilidad del país. Su proceso de recuperación organizativa tardará, ya que deberán recomponer sus alianzas internas y externas, y repensar la viabilidad de su proyecto político. La participación indígena en las elecciones de octubre de 2004 evidenció la pérdida de su fuerza electoral y capacidad de convocatoria política. Adicionalmente, otras organizaciones indígenas —como la FEINE y la FENOCIN— han experimentado un crecimiento importante que disputa el liderazgo de la CONAIE y que ha sido utilizado por el gobierno para mantener adeptos con prácticas corporativas muy conocidas.

Los costos políticos para el movimiento indígena articulado a Pachakutik y la CONAIE están a la vista. Después de todo y para ser un nuevo actor político, ha tenido muchos aciertos, pero también altos costos políticos —los que harán pensar a las dirigencias en cambios estratégicos, a mediano y largo plazo—.

Como hemos visto, en el caso ecuatoriano, los indígenas son todo lo contrario a esa vieja imagen del subversivo de los años sesenta, puesta actualmente de moda por la gran potencia, que —mediante políticas unilaterales y una concepción reducida del mundo— simplifica una diversidad de situaciones con criterios muy cuestionables, originando odios, intolerancias y fundamentalismos. Esto último es importante señalarlo para dejar en claro que la acción política de los indios se encuentra muy alejada de esa imagen que recientemente

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

circuló desde círculos militares estadounidenses —que considera a los «populismos» radicales e «indigenismos» como factores peligrosos y de riesgo para la estabilidad democrática y seguridad regional—.

Finalmente, sólo el paso del tiempo podrá definir cual será el camino de las organizaciones indígenas, en un futuro cercano. En estos momentos, caracterizados por una tendencia a asegurar varios de los ámbitos de la sociedad, economía, política y cultura —cuyos efectos perversos se expresan en una falta de transparencia y escasa rendición de cuentas de las autoridades, lo cual afecta a los regímenes democráticos—, es necesario tomar distancia de las posiciones que tratan de relacionar a movimientos étnicos o populares con la subversión —entendida como la acción armada y política destinada a desestabilizar y combatir a los gobiernos democráticos—.

PARA CONCLUIR

El movimiento indígena ecuatoriano ha transitado por distintos momentos cruciales en su accionar organizativo y varias han sido las lógicas desplegadas para ejecutar su programa político. Marcados por una fuerte orientación protagónica, sustentada en la reivindicación identitaria, los indios han superado con creces las capacidades de convocatoria y movilización de otros sectores organizados de la sociedad y se han constituido en uno de los interlocutores centrales del estado, en momentos de alta conflictividad sociopolítica. Sin embargo, las interrogantes que se desprenden de las características de su accionar político reciente suscitan algunos puntos de reflexión y debate.

No es una idea peregrina sostener que la acción política étnica ha pasado del clímax de la legítima demanda de la especificidad indígena a la negociación corporativa con los diferentes gobiernos de turno, en un proceso que les ha generado réditos políticos, una visible representación en la opinión pública y recursos económicos a este sector que plantea un tratamiento diferenciado. Es por ello que las tensiones ocurridas dentro de la dirigencia de la CONAIE y Pachakutik —producto de las aspiraciones y disputas de esa «visibilidad» personal de algunos dirigentes— promovieron un clima de fricción y alejamiento que —sin llegar a ser grave— generó cambios en la conducción y estrategia organizativa indígena.

FREDY RIVERA VÉLEZ

Esta serie de acontecimientos nos hace pensar sobre si efectivamente las lógicas indígenas son tan *sui géneris* como se creía, o si son parte de la cultura política ecuatoriana con todos sus déficit, errores y perversidades. Contestada esta interrogante inicial, dejamos a un lado ciertos imaginarios que sobredimensionaron al movimiento indígena y que aún circulan como verdades establecidas en nuestra sociedad.

De todas maneras, en los últimos años, los partidos tradicionales y los escenarios políticos ecuatorianos han tenido que re-considerar la presencia de los grupos organizados indígenas, pues si a principios de los noventa eran invitados y observadores pasivos de las decisiones tomadas por fuera de sus demandas e intereses, desde mediados de esa década, son actores importantes en el juego político del país. En ese sentido, las demandas de plurinacionalidad planteadas no deben ser asumidas como separación o división del estado nacional ecuatoriano, sino como una estrategia de fortalecimiento de sus derechos colectivos en el régimen democrático.

A pesar de los logros obtenidos —que modificaron parte de las estructuras estatales y establecieron nuevos campos de exigibilidad de derechos humanos—, el movimiento indígena parece encontrarse actualmente en una disyuntiva que oscila entre la pausa política estratégica y la disminución de su papel como sujeto histórico. En efecto, el éxito obtenido en los procesos electorales —que les abrió paso a la conducción de varios gobiernos locales—, si bien pueden promover nuevas pautas de gobernabilidad y servir de ejemplo al resto de los partidos tradicionales, también constituye un reto para la consolidación y permanencia de sus organizaciones, debido al desgaste político y faccionalismo que genera la gestión pública en contextos de desinstitucionalización del estado ecuatoriano.

Desde otro campo de análisis, los discursos indígenas también han sufrido metamorfosis al pasar de la crítica al sistema formal de la democracia y sus formas de representación hacia un discurso de concertación que ha presentado formas de concreción corporativa. Por ese motivo, surge la pregunta sobre si las políticas multiculturales impulsadas por este actor social, en la reciente década, tienen la capacidad para representar las reivindicaciones y demandas del resto de sectores poblacionales no indígenas. La respuesta no es sencilla, pues han existido momentos coyunturales en la dinámica política ecuatoriana en los que esta representación ha sido extensiva e incluyente,

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

y otros momentos —cuando los indígenas han priorizado sus lógicas corporativas— en los que se ha producido un distanciamiento de esa intencionalidad de representación general.

Desde esta perspectiva, existen enfoques que cuestionan los efectos negativos o no intencionados de las políticas multiculturales logradas por el movimiento indígena, ya que las reformas constitucionales de 1998 tuvieron como contrapunto la aprobación de otras normas que consagraron un tipo de gobernabilidad —lo cual concentró más el poder en los grupos oligárquicos del país, posicionó la figura del «presidencialismo» y truncó una verdadera reforma del sistema político, que sigue estableciendo mecanismos de control de la participación social y de la misma democracia—.

A esta situación se le denomina multiculturalismo neoliberal, porque si bien se abrieron nuevos espacios políticos de participación de los pueblos indígenas, éstos no lograron reducir el poder real de los grupos hegemónicos y la presión de los organismos monetarios internacionales (García, 2005). Por ello, la construcción de una verdadera ciudadanía multicultural —tal como fue planteada al inicio del proyecto político alternativo— continúa existiendo como una tarea inconclusa del movimiento indígena y del resto de movimientos sociales.

Finalmente, los retos democráticos —asumidos como responsabilidad general del país, pero especialmente del sistema político y de sus distintos actores— tendrán que canalizarse hacia la consecución de varios ámbitos jurídicos y legítimos que garanticen la gobernabilidad y la coexistencia pacífica en un estado de derecho pleno. En ese sentido, se requerirán construir espacios políticos e institucionales creíbles que además de resolver la pugna redistributiva y la corrupción que tanto daño ha generado, constituyan instancias capaces de procesar las representaciones de las identidades diversas, y recuperen la legitimidad basándose en la negociación, la tolerancia y el consenso —valores democráticos que aspira poseer la sociedad ecuatoriana, en un futuro cercano—.

bibliografía

ANDRADE, Pablo

1999 «El imaginario democrático en el Ecuador», en *Ecuador Debate*, núm. 47, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

BARRERA, Augusto

2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Ciudad, Abya Yala, Osal, Quito.

BURBANO DE LARA, Felipe

2003 «Democracia, cultura política y gobernabilidad —los estudios políticos en los años noventa—», en: Burbano de Lara, Felipe (compilador), *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, serie Antología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador, Quito.

2005 *La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso Ecuador*, en: Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coordinadoras), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Casa Juan Pablos/Universidad Autónoma de Puebla/ Universidad Autónoma de México/Gobierno del Distrito Federal, México DF.

BUSTAMANTE, Fernando

1999 «Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte», en *Ecuador Debate*, núm. 47, CAAP, Quito.

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

COALICIÓN DE ORGANIZACIONES CIVILES POR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

Boletín, núm. 5 (<http://www.coalicionacceso.org/contenido/boletines/b5.htm>).

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR (CONAIE)

1994 *Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador*, texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE, Quito.

CORREA, Rafael

2004 «Ecuador: de *banana republic* a *no republic*. Las tres últimas décadas de la historia económica del Ecuador», mimeo., Quito.

FALCONÍ, Fander y Hugo JACOME

2002 «La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad», en: *Revista Sociedad y Economía*, núm. 3, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali, octubre.

FLACSO-Chile

2003 «Amenazas a la gobernabilidad en América Latina», informe preparado para el «Foro de la Sociedad Civil, con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA», Santiago de Chile, 7 de junio.

FONTAINE, Guillermo

2002 «La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador: discurso ético y praxis política», en: *Indiana*, núms. 14-15, Juliana Strobele-Gregor (coordinadora), dossier: «Nuevas tendencias de los movimientos indígenas en los países andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio», Prebischer Kulturbesitz-Instituto Iberoamericano, Berlín, 2002.

GARCÍA, Fernando

2000 «Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano», ponencia presentada al XIV Encuentro de Etnología, Museo Nacional de Antropología y Folklore, La Paz, Bolivia.

FREDY RIVERAVÉLEZ

GARCÍA, Fernando y Lourdes TIBAN

2005 «Entre la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador», mimeo, Quito.

GUERRERO, Andrés

1998 «Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria», en: *Iconos*, N° 4, FLACSO-Ecuador, Quito.

INFORME CONFIDENCIAL

2004 *Boletín Informativo*, Quito ([www.informeconfidencial.com/mostrar contenido. php](http://www.informeconfidencial.com/mostrar_contenido.php)).

LEÓN, Jorge

2004 «La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003», en *Revista Política*, núm. 1, Santiago.

MONTÚFAR, César

2004 «Antipolítico, representación y participación ciudadana» en: *Ecuador Debate*, núm. 62, CAAP, Quito.

O'DONNELL, Guillermo

1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

1997 «Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías», en *Nueva Sociedad*, núm. 152, Caracas.

PACHANO, Simón

2000 «Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador», en: María Cañete (compiladora), *La crisis ecuatoriana*, Cedime-IFEA, Quito.

2002 «El desafío de la representación democrática», ponencia preparada para la conmemoración del vigésimo aniversario de la Fundación Foro de Colombia, Bogotá, noviembre.

PALLARES, Amalia

1998 «Construcciones raciales, reforma agraria y movilización indígena en los años setenta», documento preparado para la conferencia «Racismo en el Ecuador», Quito, 17-20 de noviembre.

MOVIMIENTO INDÍGENA Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

PERUZZOTTI, Enrique

2002 «La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial», en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (editores), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Paidós, Buenos Aires

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ

2001 «Accountability social: la otra cara del control», en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editorial SRL, Buenos Aires.

PRZEWORSKI, Adam *et al.*

1998 *Democracia sustentable*, Paidós, Barcelona.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin

2001 *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador*, PGU-CIUDAD (Forum), Quito.

RIVERA, Fredy

1998 «Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones», en: *Revista América Latina Hoy*, núm. 20, Universidad de Salamanca.

2001 «Democracia minimalista y fantasmas castrenses en Ecuador contemporáneo», en: Martín Tanaka (editor), *Las fuerzas armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

2005 «Ecuador: Untangling the drug war», en: Coletta Youngers and Eileen Rosin (editores), *Drugs and democracy in Latin America. The impact of US policy*, Washington Office on Latin America (WOLA), Lynne Rienner Publishers, Boulder.

RIVERA, Fredy y Franklin RAMÍREZ

2005 «Ecuador: Democracy and Economy in Crisis», en: Crandall R-Paz G-Roett R (editores), *The Andes in focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

FREDY RIVERAVÉLEZ

SCHEDLER, Andreas

1999 «Conceptualizing accountability», en: Andreas Schedler (editor), *The self-restraining state: power and accountability in the new democracies*, Boulder, Lynne Rienner.

SCHMITTER, Philippe

1998 «Continúa el siglo del corporativismo?», en: Jorge Lanzaro (compilador), *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Caracas.

SMULOVITZ Catalina y Enrique PERUZZOTTI

2003 «Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship», en: Scott Mainwaring and Christopher Welma (editores), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press.