

Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de Conaie y Pachacutik en Ecuador*

MANUEL CHIRIBOGA**

Resumen

Este artículo analiza el profundo cambio de la participación política de los indígenas ecuatorianos, quienes a principios de los años noventa estaban prácticamente excluidos de la política formal del país, para convertirse en los primeros años del nuevo siglo en protagonistas de la vida política ecuatoriana local y nacional. Este cambio acelerado puede explicarse con relación a tres procesos simultáneos: 1) el surgimiento de un enorme movimiento identitario, liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Conaie); 2) la construcción de microprocesos locales que generaron núcleos de participación política local; y 3) una dinámica de alianzas y aperturas a otros grupos sociales, cuya expresión política es Pachacutik. Sin embargo, este protagonismo indígena en lo político no parece transformar en forma sustancial las relaciones interétnicas en instituciones como el mercado ni en las relaciones cotidianas. Éstas demuestran una persistencia mayor a aquellas propias del sistema político y siguen caracterizándose por relaciones basadas en la discriminación y el racismo. Hay una asincronía entre cambios en diferentes esferas, que requiere discutirse, y que este trabajo busca analizar.

Palabras clave: *Desigualdad, movimientos indígenas, Ecuador, participación política, relaciones interétnicas.*

Abstract

This article analyzes the profound transformation in indigenous people political participation in Ecuador during the last 15 years. Traditionally, excluded from formal political institutions, indigenous peoples are nowadays key actors in political life in Ecuador, both at national and local levels. This fast change can be explained by three simultaneous processes: 1) The emergence of a powerful identity movement, led by Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Conaie); 2) the building of micro level processes which generated local participation; and 3) a dynamic of coalitions and openness to other social groups, politically expressed in Pachacutik. Nevertheless, this new indigenous empowerment doesn't seem to transform inter-ethnic relationships in the market and in daily life, which are more resilient; racism and discrimination still dominate everyday relations in Ecuador. This article attempts to analyze the asynchrony of the transformation within different social fields.

Key words: *Inequality, indigenous movements, Ecuador, political participation, inter-ethnic relations.*

Presentación***

El gobierno ecuatoriano de Lucio Gutiérrez, contó a inicios de su gobierno y hasta agosto de 2003, con dos ministros indígenas, ambos líderes históricos de la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Conaie), y dos ministros no indígenas, vinculados al partido político Pachacutik,

* Artículo recibido el 25/10/04 y aceptado el 30/11/04.

** Investigador principal de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en donde coordina el programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, Quito. Correo electrónico: mchiriboga@rimisp.org

*** Una versión inicial de este trabajo se presentó en el seminario Framing inequality in Latin America, Revising durable habits of thought, organizado por la State University of New York en Stony Brook, Manhattan, el 23 de abril, 2004.

establecido por dicho movimiento en la década de los noventa. Ellos constituían apenas una fracción de una presencia significativa de dirigentes indígenas con cargos de responsabilidad en el gobierno ecuatoriano. Al mismo tiempo líderes indígenas o mestizos vinculados a Pachacutik y a la Conaie, ocupaban cargos electos en gobiernos provinciales y municipales, incluyendo cinco prefecturas provinciales, una treintena de alcaldías municipales y varios cientos de concejalías, así como consejerías y juntas parroquiales.

Apenas 12 años atrás, los grupos indígenas no participaban en la política formal y no había indígenas electos en el Congreso o en puestos municipales o provinciales. De hecho, apenas en 1979 se introdujeron reformas constitucionales que removieron obstáculos legales, que impedían la participación como votantes a la gran mayoría de indígenas ecuatorianos: el derecho de voto a los analfabetos. Ello fue consagrado por la nueva Constitución, que marcó el regreso a la democracia, luego de más de diez años de dictadura militar. La resistencia de los partidos políticos tradicionales, incluyendo aquellos del centro político, a facilitar esa participación era evidente. Cesar Verduga, ministro de gobierno del presidente socialdemócrata Rodrigo Borja entre 1988 y 1992, y en ese entonces un distinguido intelectual progresista, señaló en una entrevista que “los objetivos del movimiento indígena eran buenos, pero que la sociedad ecuatoriana no lo aceptaría en los siguientes 50 años”.

Tan enorme transformación debe ser explicada. Quisiera plantear que dicho cambio acelerado puede explicarse con relación a tres procesos simultáneos: el surgimiento de un enorme movimiento identitario, liderado por la Conaie; la construcción de microprocesos locales que generaron núcleos de participación política local; y, una dinámica de alianzas y aperturas a otros grupos sociales, cuya expresión política es Pachacutik. Esto permitió romper, en el campo de la participación política, la tradicional exclusión de la que han sido objeto los indígenas.

Sin embargo, este nuevo protagonismo indígena en lo político no parece modificar en forma sustancial y automática las relaciones interétnicas que se dan en el plano local, especialmente en ámbitos diferentes de lo político, es decir, en instituciones como el mercado y las relaciones cotidianas. Éstas demuestran una persistencia mayor a aquellas propias del sistema político y siguen caracterizándose por relaciones basadas en la discriminación y el racismo. Hay, en ese sentido, una asincronía entre cambios en diferentes esferas, que requiere discutirse, y que este trabajo busca analizar.

El artículo está dividido en cinco partes, además de esta breve introducción. En una primera, discutimos algunos de los impactos del movimiento indígena en dos campos distintos: el de las reformas constitucionales y en las formas de gobierno local; en la segunda parte, analizamos las características del movimiento indígena ecuatoriano para explicar su importancia; en la tercera presentamos cifras acerca de la desigualdad y la exclusión indígena en Ecuador, sobre la base de una revisión somera de los últimos censos de población y agropecuario. En la cuarta sección, intentamos responder a la pregunta de por qué dichas movilizaciones no se traducen en cambios significativos en la situación de la población indígena; finalmente, ofrecemos algunas conclusiones.

La Conaie y su irrupción en el sistema político

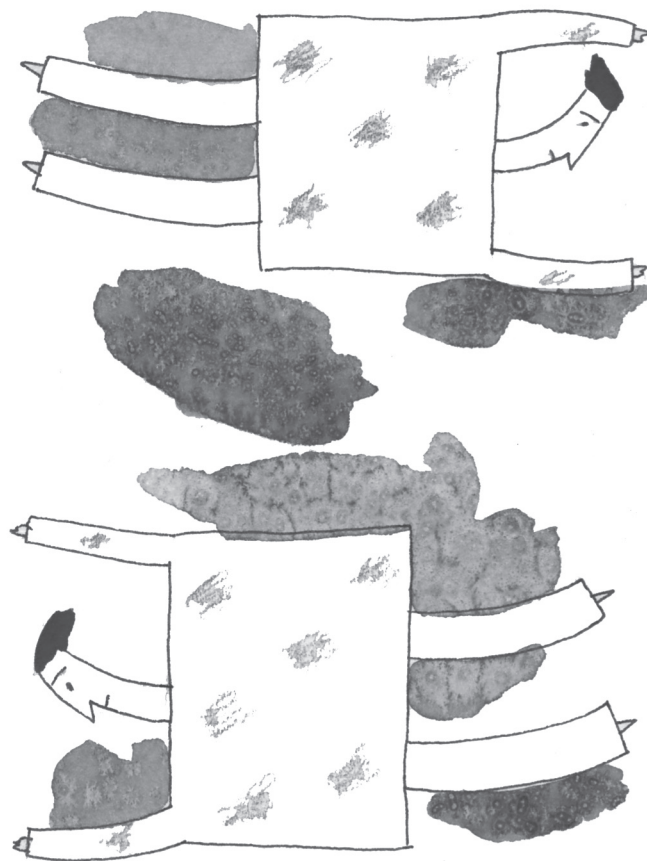
En este apartado buscamos analizar el impacto que ha tenido el movimiento indígena ecuatoriano en dos ámbitos principales: la reforma constitucional del año 1998 y la participación política local. Para ello, y luego de recordar brevemente la historia del movimiento, analizaremos estos dos temas.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas fue establecida en 1986 como resultado del acuerdo de dirigentes amazónicos, agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) y dirigentes serranos integrados en Ecuarunari. Más recientemente la organización nacional promovió la conformación de un organismo regional indígena en la costa ecuatoriana, denominado Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa del Ecuador (Conaice). La Conaie está estructurada en la actualidad en torno a una directiva nacional presidida por un presidente y un Consejo de Gobierno. Estas instancias de dirección son electas por la asamblea de los pueblos indígenas que se reúne cada dos años y en ellas están representados los principales pueblos indígenas del país.

A lo largo de sus diecinueve años de historia, el movimiento y sus organizaciones han transitado de una agenda básicamente étnica, basada en la defensa de su cultura, a una agenda compleja que combina demandas por un país plurinacional y, más recientemente, por un *otro desarrollo*, sustentado en una crítica radical al neoliberalismo y a la globalización. Durante ese periodo la Conaie ha dirigido al menos cinco levantamientos indígenas nacionales y liderado otras formas de movilización. Entre las principales pueden mencionarse las siguientes:

- a) Levantamiento del INTI Raymi en 1990, que marca la primera presencia nacional del movimiento indígena, centrada en demandas por tierra y que se tradujo en acceso a territorios importantes para los indígenas de la amazonía.
- b) La marcha hacia Quito de los pueblos indígenas de la amazonía en 1992.
- c) Levantamiento de 1994 con relación a la Ley Agraria impulsada por los sectores gremiales empresariales y que logró impedir la aprobación de artículos referentes a la compraventa de tierras de comunidad y toda causal de afectación de tierras.
- d) Levantamiento contra el gobierno de Bucaram en 1997 y en favor de la Asamblea Constituyente, que se tradujo en cambios significativos en la Constitución Política del Estado con relación al carácter pluricultural del país, los derechos ciudadanos y los derechos colectivos.
- e) El levantamiento indígena de 1999 contra el programa de ajuste estructural y la eliminación del subsidio al gas.
- f) Levantamiento de 2000 contra el gobierno de Mahuad y que culminó con su salida, sobre la base de demandas de ética en la cuestión pública y en la política, y contra los programas económicos de desregulación, privatización y dolarización.
- g) Levantamiento de septiembre de 2000 en contra de la dolarización y en favor de un plebiscito para revocar el mandato del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, bajo la consigna de *nada sólo para los indios*.
- h) La participación exitosa de Pachacutik, el partido formado por las organizaciones indígenas y sus aliados, en las elecciones de mayo de 2000, que le permitió conquistar electoralmente un número significativo de gobiernos locales.
- i) La participación en los comicios presidenciales de 2002 en coalición con el coronel Lucio Gutiérrez y su triunfo electoral, incluyendo la elección de 11 diputados en el Congreso nacional.

Estos levantamientos indígenas inmovilizaron hasta un mes seguido importantes regiones del país con cortes de carreteras, ocupación de los principales espacios públicos, paralización de mercados y ocupación de iglesias, estaciones de radio y televisión e instalaciones gubernamentales de diverso tipo. Por medio de dichas acciones irrumpían en la política, reclamando ser reconocidos como actores y, ante todo, como pueblos diferentes y nacionalidades, y presionando por una reforma sustancial del Estado, como uno pluri-



nacional y multicultural. A estas demandas generales adicionaban una larga lista de demandas locales, que cada comunidad o sector elaboraba, con base en consultas amplias. La movilización se interrumpía sólo cuando sus dirigentes eran recibidos por el presidente de la República y su gabinete, cuando se acordaban respuestas específicas a sus pedidos y se establecían mecanismos concertados para dar seguimiento a los acuerdos (Guerrero, 2000; Ponce, 2000; Dávalos, 2002).

La Conaie jugó un trascendente papel en la reforma constitucional ecuatoriana de 1997-1998 y en la introducción de varios capítulos relativos al carácter pluricultural y multiétnico y sobre derechos de las poblaciones indígenas. Ello fue el resultado de demandas planteadas por el movimiento indígena casi desde un inicio, pero que encontraron viabilidad política luego de la destitución del presidente Bucaram y del llamamiento a Asamblea Nacional Constituyente, convocatoria en la que tuvieron un papel destacado. La incorporación de varios dirigentes históricos de la Conaie

en las listas de Pachacutik facilitó tal resultado.¹ Entre las principales reformas que establece el nuevo marco constitucional pueden mencionarse:

- a) En su artículo primero la Constitución define al Ecuador como un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.
- b) Establece que el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas.
- c) Consagra en su capítulo 5 sobre *derechos colectivos* entre otros, los siguientes: mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico; conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.
- d) Reconoce la *capacidad judicial* de las autoridades de los pueblos indígenas y su capacidad de aplicar normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes.
- e) Abre la posibilidad de *sistemas de administración seccional específicos* en los territorios indígenas (Art. 214).
- f) Establece que las organizaciones indígenas nacionales participarán en la elección de un *delegado al Tribunal de Garantías Constitucionales*.

g) Igualmente, y por presión del movimiento indígena Ecuatoriano, ratificó el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (oit)*, con lo que éste pasó a ser parte de la legislación interna del país.

Con estas reformas legales, Ecuador modificó sustancialmente su marco constitucional y rompió con una larga tradición de invisibilidad legal y política de los pueblos indígenas. Como bien lo destaca Pablo Dávalos en la “concepción de plurinacionalidad, el movimiento indígena apelaba al concepto de Nación y con ello desbarataba, por decirlo así, todo un andamiaje simbólico, ideológico, jurídico y político construido desde la idea de la ‘Nación Ecuatoriana’, que volvía inexistentes a los pueblos indígenas, bajo la denominación de ecuatorianos”.

La Conaie promovió, en 1996, la formación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik, un movimiento político inscrito en el registro electoral. Establecer esta organización tuvo dos intenciones: liberar a la población indígena del tutelaje de los partidos políticos tradicionales y facilitar alianzas con otros sectores de la población. De hecho, en sus órganos de dirección, el partido incluye una combinación de representantes de diversos movimientos sociales, además de los indígenas y de nuevos políticos mestizos de izquierda.²

Por medio de este partido-movimiento, cercano a la Conaie, los indígenas eligieron 11 (de 100) representantes en el Congreso nacional, 30 alcaldes municipales y cinco prefectos provinciales, 13 consejeros provinciales, 61 concejales municipales y lograron presencia en 117 juntas parroquiales. Esta participación política activa le permitió constituirse en un actor clave y moderno, localizado en las instituciones básicas del país³ (Ponce, 2000; Barrera, 2001; Chiriboga, 2001).

¹ Luis Macas, el dirigente histórico de la Conaie destacaba en 1992 que “nuestra demanda contempla el pedido de reforma al artículo 1 de la Constitución Política del Estado, reconociendo al país como Estado plurinacional, ya que consideramos que nos identificamos como nacionalidades indígenas, que formamos parte de un Estado plurinacional [...] Esta demanda se orienta, al mismo tiempo, al reordenamiento constitucional y la creación de leyes e instrumentos jurídicos que permitan nuestro derecho a la autodeterminación [...] El derecho que demandamos a la autodeterminación consiste en crear un régimen (autogobierno) que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de nuestras comunidades, en el marco del Estado nacional” (Dávalos, 2002).

² El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik Nuevo País, MUPP-NP, “se rige por los principios del *ama shua, ama killa y ama llulla*, no robar, no mentir, no ser ociosos, los mismos que solamente serán posibles en una sociedad solidaria, justa y equitativa, que reconozca la existencia de diferentes nacionalidades y pueblos más allá de la simple constatación antropológica o étnica; es decir una sociedad en donde se respete el derecho a la diferencia cultural o religiosa, y a la vez se genere empleo y se promueva la participación ciudadana, se garantice el control social y la transparencia en la gestión administrativa de lo público.”

³ Incluso después de su frustrada participación en la alianza con Lucio Gutiérrez y que terminó en su ruptura a seis meses de su llegada al poder, en las elecciones del 2004, Pachacutik mantuvo su votación. Ello a pesar de que con auspicio de su ex aliado se presentó un contrincante: el partido indígena Amauta.

Desde ellas ha logrado influir en leyes, reformas institucionales, programas públicos y acciones administrativas. Entre las principales iniciativas políticas en las que han tenido influencia cabe destacar el establecimiento del Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, organismo adscrito a la Presidencia de la República y constituido por representantes indígenas, el lanzamiento del programa de educación bilingüe del Ecuador que promovió la alfabetización entre las poblaciones indígenas, los programas de salud que reconocen a los agentes de salud indígenas, para citar algunos.

Seguramente, uno de los campos en que el movimiento indígena ecuatoriano ha tenido un papel relevante es en la descentralización y la participación popular, pues definen la construcción de poderes locales como uno de sus ámbitos prioritarios de trabajo.⁴ La importancia dada a estos gobiernos locales está acompañada por una propuesta de reforma de las instituciones locales, promoviendo mecanismos de participación, tanto en lo relativo a la planificación, como al tema presupuestario. Con ello, el movimiento indígena apunta a transformar aquello que se ha constituido en el terreno de reproducción de las relaciones neocoloniales y de invisibilidad de las poblaciones indígenas. La organización social, las transformaciones rurales y las características particulares del movimiento indígena permitieron un avance significativo de los indígenas en las instituciones locales.

Estas modalidades incluyen modificaciones en los sistemas administrativos y de toma de decisiones de tipo participativo: conformación de asambleas y parlamentos indígenas y populares locales, presupuestos participativos, sistemas de rendición de cuentas, que han facilitado la toma de decisiones colectivas. Todos estos mecanismos han dado a dichos municipios un alto grado de legitimidad entre sus electores. Uno de los cambios más trascendentes ha sido dirigir las inversiones municipales y seccionales a las áreas rurales, en proporción a su población y en una forma consensuada entre los actores locales.⁵ De hecho, la mayor parte de estas autoridades han sido reelectas con una proporción mayor de votos que en su primera elección. Además, sus modalidades de gestión participativa se han convertido en un factor de presión sobre otros gobiernos locales, hasta el punto en que se puede

afirmar que una de las mayores contribuciones del movimiento indígena al desarrollo del país está en las modalidades de gobernanza local: parroquial, cantonal y provincial.

No hay duda de que las principales innovaciones en la gestión local de los gobiernos locales indígenas se produjeron en los ámbitos político-administrativos y de inversión pública. Así, por ejemplo, en cantones como Alausí, Guamote, Cotacachi y Saquisilí, más de 70% del gasto municipal se destina a las zonas rurales, contrariamente a la habitual atención a los centros poblados. Sin embargo, no siempre estas prácticas e inversiones han logrado resultados importantes en la reducción de la pobreza o cambios en la posición de los indígenas con relación a los mercados. Ello puede ser un resultado de su reducida repercusión en instituciones como los mercados, la limitada participación de actores no indígenas en los mecanismos propuestos, la poca influencia de las decisiones municipales en las empresas locales, sea porque los actores privados se aíslan de los nuevos sistemas institucionales, sea por un contexto macroeconómico poco favorable para el desarrollo local (North, 2003). En realidad, cómo enfrentar los temas económicos constituye uno de los principales desafíos de los gobiernos locales y sobre ello volveremos más adelante.

Esta frustración en encontrar resultados como producto de sus luchas ha implicado crecientemente un ajuste en su identidad, la que ha sufrido una notable transición. Ésta se ha experimentado en dos sentidos, una entre los sectores más politizados del movimiento hacia una línea antiglobalización, otra hacia prácticas clientelares. Como señala Augusto Barrera “lo que en sus inicios emergió como un conflicto de carácter étnico, se ha ido desplazando hacia un tipo de interpelación global a la matriz de dominación política y al modelo de conducción económica imperante [una] articulación del discurso histórico y étnico cultural con los contenidos antineoliberales” (Barrera, 2001: 44). Ese ajuste en su identidad es igualmente un resultado de la creciente imbricación de la dirigencia del movimiento indígena con redes globales antiglobalización.⁶ En sentido inverso, para muchos sectores indígenas pauperizados, la falta de resultados abrió la puerta a relaciones clientelares con el Estado: intercambio de lealtades y votos por obras. Sobre esa base el

⁴ Véase el documento de Pachacutik *Tesis sobre la construcción de poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos*, presentado en la III Asamblea Nacional del Movimiento.

⁵ Los gobiernos locales controlan hoy en día cerca de 50% de la inversión pública del país.

⁶ Una de las fuentes principales de conflicto durante el gobierno de Gutiérrez y que influyó sobremanera en la ruptura y salida de Pachacutik tuvo que ver con el manejo neoliberal de las políticas económicas y comerciales del país.

movimiento fue parcialmente carcomido por la acción del gobierno de Gutiérrez, después de la ruptura con el movimiento indígena.⁷

Sociedad civil, movimiento indígena y participación política

Uno de los aspectos más destacados de los movimientos sociales actuales es, con seguridad, su relación con los temas de identidad y política de reconocimiento mutuo; de hecho, estos movimientos pueden ser analizados desde la perspectiva de políticas de identidad. Si bien gran parte de la discusión ha estado vinculada a las necesidades y deseos de las personas, lo que me parece central en el caso de los movimientos indígenas es que éstos se asocian con una fuerte movilización de comunidades y grupos y formas de acción colectiva que tienen significación local. La fortaleza de las organizaciones indígenas se deriva de basarse en una infra-

estructura que “ensambla cientos o miles de espacios sociales, territoriales o de micro movilización: comunas, federaciones, pastorales sociales, comunicadores populares, iglesias evangélicas, promotores de educación bilingüe, etc. con estructuras de representación política nacional que, bajo el poderoso recurso identitario étnico cultural, le dan significado a su propio ser” (Barrera, 2001: 43).

En su inmensa mayoría, éstos procesos sociales locales son el corolario de luchas políticas locales, por parte de las comunidades indígenas y un conjunto de aliados externos, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la Iglesia, partidos políticos de izquierda e intelectuales indígenas. Ellos se involucran en luchas por la tierra, contra los abusos de caciques locales, en favor del nombramiento directo de autoridades locales, por la prestación de servicios sociales y otros similares. Por lo general, estas luchas pusieron en relación a comunidades localizadas en espacios geográficos o en unidades político-administrativas



⁷ El impacto de la participación de Pachacutik y de la Conaie en el gobierno de Gutiérrez requiere un estudio que hasta ahora no se ha emprendido. Con todo, gobiernos locales históricos del movimiento indígena como Guamote, pasaron al partido Amauta. Se denunció con amplitud el uso por parte del gobierno de prácticas clientelares para lograr tal objetivo.

específicas y evolucionaron hacia la formación de organizaciones de segundo grado. Este eficaz proceso de establecimiento de organizaciones indígenas en los años ochenta ha sido llamado “la década ganada de las organizaciones sociales” (Bebbington *et al.*, 1992).

Estos procesos y luchas locales produjeron una generación de líderes, muchos de ellos provenientes de cursos de capacitación llevados adelante por agencias gubernamentales y ONG, grupos pastorales y de los programas de educación bilingüe, estos últimos impulsados por dirigentes nacionales del movimiento indígena. En ellos se enfatizaba no sólo el desarrollo de destrezas específicas, sino que constituían espacios de reflexión sobre la realidad nacional, los derechos humanos, los derechos de los pueblos, entre otros. Dichas acciones consolidaron líderes que posteriormente ocuparon puestos en las municipalidades indígenas, como alcaldes o concejales y, cuando fue el caso, puestos gubernamentales en las agencias nacionales.

Estos procesos influyeron poderosamente en las instituciones interétnicas de base neocolonial, cambiándolas en muchos sentidos. En cierta manera, redibujaron la frontera étnica a nivel local, en particular en cuanto al sistema político. Esto fue muy notorio cuando dirigentes indígenas llegaron a las municipalidades como autoridades locales. Como se ha reiterado, estas organizaciones gubernamentales se caracterizaban por el uso clientelar y discrecional de los recursos públicos, los que por lo común se concentraban en la atención de los centros urbanos. Las poblaciones rurales e indígenas, por el contrario, eran excluidas de atención, y en la mayor parte de los casos maltratadas (Burgos, 1970; Cameron, 2003).

Cuando los indígenas o sus aliados llegaron a los gobiernos locales llevaron adelante procesos participativos de gestión municipal que, en muchos casos, implicaron el establecimiento de nuevas instituciones locales, amén de presupuestos y planes de desarrollo participativo, parlamentos indígenas, comités intersectoriales de diverso tipo, etcétera. Éstos modificaron la forma como se tomaban decisiones y se distribuía el presupuesto, privilegiando la inversión en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. Además articularon los programas que llevaban adelante las ONG y otros actores, ampliando así el impacto de las acciones municipales.

Otros señalados casos de aglutinación de comunidades campesinas e indígenas fueron las llevadas adelante por las ONG y sus programas de desarrollo rural. En muchas ocasiones apoyaron la constitución de organizaciones de segundo grado, ya fuera para acciones de solidaridad, con comunidades involucradas en luchas por la tierra, o para efectos de desarrollo

rural. Lo ocurrido al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), la mayor ONG ecuatoriana, es revelador: apoyó la formación de organizaciones de segundo grado en todo el país, estableciéndolas como interlocutoras de sus programas de crédito y asistencia técnica; sin embargo, muchas de ellas engrosaron el movimiento indígena y se interesaron en la política local (Chiriboga *et al.*, 1999).

También desempeñaron un papel primordial algunos programas públicos como los de educación bilingüe y que implicaron la formación de una red nacional de educadores bilingües, la mayoría de los cuales eran dirigentes de comunidad; los programas de desarrollo rural, que promovieron la creación de organizaciones campesinas, como interlocutoras de sus acciones y las actividades pastorales católicas y evangélicas durante los años ochenta y noventa. En conjunto coadyuvaron a la formación de una densa red de organizaciones campesinas, indígenas, artesanas, de mujeres, de grupos eclesiales de base, de organizaciones territoriales de diverso tipo, de alcaldías municipales alternativas y de juntas parroquiales.

Para inicios de los noventa el movimiento indígena disponía de una enorme capacidad de movilización, cuando miles de indígenas paralizaron la sierra y amazonía ecuatorianas y descendieron sobre la ciudad de Quito. Casi todos los movilizados pertenecían a esas nuevas organizaciones sociales. En ese sentido, el movimiento indígena ecuatoriano puede ser descrito en los términos empleados por John Keane:

un conjunto de más o menos fuertemente interrelacionados biomas, que en la realidad son procesos sociales; donde las poblaciones, comunidades y ecosistemas, comprenden individuos de carne y hueso, individuos utilizadores de símbolos, hogares, negocios que buscan ganancias, ONG, coaliciones y movimientos sociales [...] que ayudan a conservar o modificar relaciones de poder entroncadas (*embedded*) en las cadenas de interacción que vinculan los órdenes locales, nacionales e internacionales. De gran importancia es el hecho de que estas redes tienen el poder de dar forma a nuevas identidades y aun de generar conciencia de que estamos siendo introducidos en un “orden” más general, sea nacional o internacional (Keane, 2002: 24).

Obviamente estos espacios de articulación en que confluyen diversos procesos comunitarios y locales, ayudan a mi juicio a promover unos ajustes a los recursos de identidad y reconocimiento, que sobrepasan sus ámbitos de relación inmediata a nivel local, para poner bases de un movimiento identitario regional y nacional. Lo que me parece esencial de esta perspectiva

es la relación que establece entre redes, diversidad de actores, sentido de la acción, interacción con las estructuras que vinculan diferentes ámbitos y su efecto en las identidades primarias de la población.

Visible en esta definición es la idea de que las unidades de base de estas redes no están constituidas exclusivamente por ciudadanos individuales, sino por comunidades y ecosistemas. Éste es sin duda el caso del movimiento indígena ecuatoriano, donde en la base de sus federaciones y centrales se localizan un conjunto de comunidades y procesos sociales, en los cuales participan varios hogares, articulados por procesos históricos, de identidad étnica, de lazos familiares y de proximidad.

La existencia de estos espacios asociacionales tiene justamente la capacidad de democratizar la comunicación y las deliberaciones, potenciar la participación de las comunidades en la cuestión pública, así como también crear nuevos espacios de acción colectiva (Tavera, 2001: 60). Los movimientos indígenas contribuyeron, por medio de esos espacios públicos locales, regionales y nacionales, a establecer un campo institucional nuevo y alternativo al dominante. En ellos las diversas comunidades y sus líderes tienen la capacidad de discutir sus diferentes ideas y definir un sentido de identidad compartido. No quiero afirmar que por fuerza esos espacios sean enteramente democráticos, por el contrario, en muchos de ellos predominan líderes acomodados de las comunidades, aquéllos con mayores niveles educativos y más contactos con el exterior, así como líderes masculinos (Ponce, 2000). En dichos

espacios tampoco participan con la misma fuerza y dedicación los miembros más pobres de las comunidades, muchas veces más preocupados por sobrevivir. A pesar de ello, contrastan claramente con los espacios neocoloniales tradicionales, de los que, sin importar su nivel económico o sus conexiones, ellos estaban excluidos.

Las asambleas, los parlamentos, las comisiones, los consejos y el diverso entramado de nuevas instituciones se constituyeron así en los espacios donde se socavaron las instituciones políticas de tipo neocolonial. Estos espacios comunicacionales contribuyeron con gran energía a ajustar las identidades de las comunidades específicas y en especial de sus líderes dándoles un sentido más general de pueblo indígena.⁸ En efecto, la experiencia de las impresionantes movilizaciones fue que se constituyeron en espacios comunicativos de gran significación, en los cuales causas locales y comunitarias se vincularon y articularon en términos de procesos, cuyo efecto dejó de ser exclusivamente local, para tener una significación regional y nacional.

La identidad dejó de vincularse sólo con la presencia de una cultura étnica en el marco de las sociedades locales en que están insertas y sus relaciones específicas con ellas, basadas en el agravio, la injusticia y la pérdida, para convertirse en una donde esos sentimientos se vuelven cada vez más multilingües y trans-territoriales y se asocian con el espacio nacional. En ese sentido, la pertenencia a esas redes-espacios públicos comunicacionales contribuyó de manera significativa al desajuste-reajuste de las identidades

Esquema básico de comunicación de las organizaciones y movimientos indígenas



⁸ No es por azar, a mi juicio, que en las bases del movimiento identitario indígena ecuatoriano hayan tenido un papel central dos procesos puestos en marcha por los fundadores del movimiento indígena y sus grupos de apoyo: el sistema de profesores y maestros bilingües desarrollado bajo influencia indígena en los ochenta, y las radios populares bilingües. Éstas se constituyeron, en los hechos, en la base de la red reticular comunicativa que vinculó los procesos locales.

territoriales y a la valorización de las identidades étnicas, pero cada vez más relacionadas con la globalización (Martín-Barbero, 2001: 221 y 226 y de Sousa, 1998).⁹

La construcción de un espacio comunicacional en la cual participan las organizaciones y movimientos indígenas parece, pues, combinar dos tipos de acción: una de tipo funcional, dirigida a crear un mayor espacio para las agendas locales de las organizaciones indígenas por medio de las acciones políticas locales y provinciales que se organizan en función de finalidades específicas y la acción comunicativa horizontal, donde conferencias y seminarios sirven para generar un sentido de comunidad para la acción colectiva nacional. La capacidad de movilización de la Conaie, la poderosa organización indígena ecuatoriana, en buena medida se basó en el manejo de estos dos sistemas de articulación-comunicación. En efecto, las agendas sobre las cuales se movilizaron los indígenas en sus grandes levantamientos de los noventa, constituían un largo listado de demandas locales y nacionales.

Un sistema de comunicación de este tipo es fundamental también para asegurar que las organizaciones nacionales y sus dirigentes mantengan una relación permanente con los dirigentes locales de las comunidades que ellos representan.¹⁰ Al mismo tiempo, ellos permitieron limar los conflictos entre las diversas corrientes internas del movimiento indígena, como aconteció en el levantamiento del 2001 (Chiriboga: 2001).¹¹

No obstante, el esfuerzo que hizo la Conaie no se circunscribió a un proceso interno de los pueblos y organizaciones indígenas, sino que buscó confluir con procesos similares que ocurrían con otros movimientos identitarios simultáneos. Éste era el caso de los movimientos feministas, ecologistas, campesinos, afroecuatoriano, etcétera. Como bien lo mencionaba Luis Macas en una entrevista en 1996: “Ya no estamos solos

los pueblos indígenas, estamos junto a los obreros, los afroecuatorianos, las mujeres, la juventud, los profesionales, los maestros, los trabajadores por los derechos humanos, la comunidad cristiana de base. Es decir, todos los pobladores de nuestro país que deseamos ansiosamente el cambio, la transformación.”

Justamente el establecimiento de Pachacutik, el movimiento-partido, tenía esa intención: crear un espacio mayor de confluencia entre grupos de distintas características. De hecho, los dirigentes indígenas hicieron un esfuerzo permanente por generar plataformas mayores, bajo la consigna de *nada sólo para los indios*.

Etnicidad y desigualdad en Ecuador

Diversos estudios sobre desigualdad en América Latina han subrayado que los pueblos indígenas son sistemáticamente más pobres que los no indígenas y que esto se debe a menores activos productivos, educativos, experiencia de trabajo, estructura familiar y ocupaciones, así como a factores como valores, normas y prácticas sociales, es decir, instituciones que reproducen un sistema discriminatorio de larga duración (Psa-charopoulos y Patrinos, 1994; Comisión de Derechos Humanos, 2002)

En esta sección expondremos información relativa a las circunstancias de la población indígena en Ecuador, en especial desde el punto de vista cuantitativo. Se cuenta para ello con información censal, tanto poblacional como agropecuaria reciente, que permite formarse una opinión general al respecto.¹²

Si bien resulta difícil una cuantificación precisa del número de indígenas, el mejor cálculo es 14.3%,¹³ que incluye población que se autodefine como tal, o habla una lengua nativa o sus padres la hablan o la hablaron. La población indígena se localiza principalmente en

⁹ Una evolución importante del movimiento indígena ecuatoriano es su creciente participación en redes de tipo global, tal como lo he analizado en: “Sociedad Civil Global, Movimientos Indígenas y el Internet” (2003).

¹⁰ Debe examinarse, sin embargo, si esa comunicación entre dirigentes locales y nacionales se ampliaba para incluir a todos los miembros de la comunidad o si se limitaba a una comunicación entre dirigentes.

¹¹ Hoy en día el movimiento indígena enfrenta un serio desafío luego de su participación en el gobierno, como efecto de una política deliberada de sus antiguos aliados de dividir el movimiento, utilizando para ello toda la capacidad clientelar del Estado y de líderes indígenas en conflictos con la vertiente principal del movimiento.

¹² El VI Censo de Población averiguó tanto sobre la autodefinición étnica de la población, como sobre la lengua utilizada en el hogar. El III Censo Agropecuario del país se ejecutó en el periodo 2001-2002 e indagó también sobre la autodefinición étnica y la lengua para los productores agropecuarios.

¹³ Carolina Sánchez del Banco Mundial lo calcula en un reciente estudio sobre pobreza en 6.3%, pero exclusivamente basado en la autodefinición o si hablan una lengua indígena. El movimiento indígena por lo general presenta cifras en torno a 25 o 30%, lo cual en buena parte tiene que ver con las dificultades para definir de manera estadística lo que se entiende por indígena. Para fines comparativos, la cifra de quienes en 1950 señalaron que hablaban una lengua indígena era de 13.5%, mientras que para 2001 era de tan sólo 3.8%.

Cuadro 1
Indicadores sociales básicos de la población indígena ecuatoriana

| | Indígenas | Mestizos | Blancos | Afroecuatorianos |
|---|-----------|----------|---------|------------------|
| Tamaño medio de la propiedad en hectáreas | 10.1 | 14.1 | 21.6 | 20.7 |
| Analfabetismo, % | 20 | 7 | 4 | 11 |
| Años de escolaridad | 3.3 | 7.3 | 9.2 | 5.8 |
| Pobres y NBI % | 89.9 | 60.3 | 45.0 | 73.8 |

Fuente: Censos de Población del 2001 y Agrícola del 2002.

provincias amazónicas y en las provincias de la sierra comprendidas entre Imbabura y Cañar. La mayor concentración indígena, medida como proporción del total nacional se encuentra en las provincias de Chimborazo (18.5%), Pichincha (11.5%), Imbabura (10.5%) y Cotopaxi (10.1%) (León Guzmán, 2003; INEC, 2001).

Si se analizan las carencias y la incidencia de la pobreza se descubre que 89.9% de la población indígena puede definirse como pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), una proporción considerablemente más alta que la de cualquier otro grupo étnico. En igual sentido, indicadores de educación como alfabetismo y cursos seguidos en el sistema escolar, señalan una distribución en contra de la población indígena. Números similares pueden encontrarse para indicadores de salud, nutrición, sistemas de protección social, etcétera. En todas estas variables las mujeres indígenas presentan tasas aún más desfavorables que los hombres indígenas (Sánchez, 2004).

Si se examina el tema de acceso a la tierra, la información del Censo Agropecuario muestra que el hectareaje promedio para población que se autodefine como indígena es menor que el de cualquier otra denominación étnica. El mismo estudio ya citado de Carolina Sánchez, del Banco Mundial, destaca que una de las condiciones asociadas con la pobreza es

claramente la etnicidad del “jefe” del hogar rural. En el cuadro 1 hemos incluido varios indicadores de desigualdad con relación al grupo étnico de referencia.

La información censal agropecuaria destaca la importancia de la población indígena entre los productores rurales: 21% de ellos se definió como indígena. De acuerdo con el censo de población, 60.6% de los indígenas declaró trabajar en actividades primarias (agricultura, pesca y minería), 22.1% en terciarias (servicios) y 13.6% en secundarias (industria, manufactura y artesanía). En cuanto a categorías ocupacionales, 51.6% de todos los indígenas trabajan por cuenta propia y 15.6% como trabajador familiar no remunerado, mientras que apenas 20.2% lo hace como empleado o como asalariado. Tal como se puede observar en el cuadro 2, estos porcentajes apuntan con nitidez que la población indígena trabaja en las actividades de menor productividad, sobre todo si se compara con toda la población económicamente activa.

Lo que sorprende de esta información es el poco progreso observado en la mayoría de los indicadores, a pesar de políticas que de una u otra manera buscaron beneficiar a la población indígena, como el Programa de Educación Bilingüe, la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codempe), la ejecución del Proyecto de Desarrollo de

Cuadro 2
Comparación de categorías ocupacionales entre población indígena y el conjunto de la población

| | PEA indígena (%) | Toda la PEA (%) |
|--------------------------------------|------------------|-----------------|
| Total | 100.0 | 100.0 |
| Patrono o socio activo | 4.9 | 9.1 |
| Cuenta propia | 51.6 | 34.4 |
| Empleado o asalariado | 20.2 | 42.0 |
| del sector público | 3.2 | 8.5 |
| del sector privado | 17.0 | 33.5 |
| Trabajador familiar sin remuneración | 15.6 | 5.3 |
| Otros | | |
| No declarado | 7.4 | 8.7 |
| Trabajador nuevo | 0.3 | 0.6 |

Fuente: INEC, Censo de Población del 2001.

los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine) con apoyo del Banco Mundial y del FIDA, los esfuerzos de focalización de los programas sociales desde mediados de los noventa, los programas de desarrollo rural en las zonas indígenas y las acciones derivadas de las movilizaciones que tuvieron como finalidad negociar mejores condiciones y servicios para dicha población. Estas cifras demuestran que las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Ecuador son de pobreza y exclusión persistente, lo cual está estrechamente relacionado con la discriminación de la que son objeto, en tanto indígenas, y por la existencia de instituciones que, especialmente a nivel local, reproducen situaciones de exclusión y discriminación.

Neocolonialismo, instituciones y relaciones interétnicas

La durabilidad de las situaciones de exclusión a las que hemos hecho referencia en la sección anterior tiene que ver con la persistencia de instituciones de dominación de tipo neocolonial en los diversos ámbitos de vida social: en lo político, en lo económico, en lo social y, tal vez, de forma más visible, en las prácticas sociales cotidianas. Como lo ha recordado hace poco Aníbal Quijano, el nacionalismo latinoamericano fue concebido y actuado desde una perspectiva eurocéntrica de Estado-nación y nacionalismo, como una lealtad a una identidad establecida o asumida por los beneficiarios de la colonialidad del poder, al margen y no pocas veces en contra de los intereses de los explotados-dominados colonial y capitalistamente. Dicha relación de colonialidad toma toda su fuerza con respecto a los pueblos indígenas.

En efecto, una característica de los estados republicanos en zonas de importante población indígena implicó la generalización de la forma ciudadana a poblaciones consideradas por las elites blancas dominantes como incivilizadas y, en los hechos, la delegación del control de la población “sujeta” y no considerada igual a los grupos dominantes locales: hacendados, curas y militares. Aparece, en consecuencia, un sistema de dominación descentrado en las haciendas y, en menor medida, en los grupos de poder locales: comerciantes, usureros, tinterillos, instituciones, todas, “dotadas de códigos simbólicos y calendarios rituales [...] y de mecanismos de represión, resistencia y consenso” (Guerrero, 2000). Son los hacendados, sus funcionarios locales y los grupos de poder de los pueblos los que hablaban por los indígenas con el Estado. Los indígenas no se representaron directamente durante buena parte de la vida republicana.

Muchas de las instituciones propias de la comunidad andina indígena y de sus relaciones con la hacienda (o el Estado, o el mercado) estuvieron impregnadas por las relaciones de poder y control interculturales de tipo discriminatorio, que partían de la idea de la superioridad de la elite blanca sobre la indígena. Estas relaciones no sólo eran económicas y sociales, sino ideológicas y rituales (cf. Kyle, 2001, quien cita a Guerrero, 1991). Es más, en las zonas de predominio indígena, instituciones como la hacienda, el mercado o el Estado se caracterizaron –y lo hacen parcialmente hasta ahora–, por constituir sistemas de regulación, normas y sistemas cognoscitivos basados en las ideas de superioridad étnica. Dichas instituciones influyen en el comportamiento social de los actores, tanto indígenas como no indígenas.

No quiero decir que dichas instituciones se mantienen congeladas en el tiempo, por el contrario, las dinámicas del poder implican procesos de negociación continuos entre las partes, que, en ocasiones, se han identificado como de subordinación-resistencia. Dichas instituciones locales están igualmente atravesadas por cambios, en los sistemas institucionales, así como por los conflictos que emanan del contexto regional y nacional (e incluso internacional) más amplio. Modificaciones en las políticas públicas o en los marcos legales tienen una influencia en el sistema institucional local, aun cuando no sean trasladadas mecánicamente, sino traducidas a las condiciones locales y a las particulares relaciones de poder que en el ámbito local existen. En ese sentido, los avances nacionales en términos constitucionales, relativos a los derechos indígenas, no se expresan en forma inmediata en ganancias para indígenas en zonas concretas, sino que son objeto de negociación específica en el ámbito local. Asimismo, cambios en el funcionamiento de los mercados que generen mejores oportunidades para las poblaciones indígenas pueden tener ese mismo reducido impacto.

Las relaciones de discriminación y exclusión se reproducen por medio de instituciones, sean formales o no formales; es decir, valores y normas, modalidades organizativas y de prácticas sociales, cruzadas por relaciones de poder. En este trabajo definimos justamente a las instituciones, tal como lo ha mencionado Kirsten Appendini, como “órdenes negociados que son contruidos, mantenidos y transformados por la interacción social. Las instituciones están vinculadas a configuraciones de poder y dominación más amplias y pueden reproducir las obligaciones ideológicas y políticas a las cuales están atadas”.

El otro factor que distingue las relaciones interétnicas es que son territorio específico, esto es, tienen que ver con modalidades de discriminación que caracterizan

a los actores locales, territorialmente asentados. Como lo señala Appendini, el concepto local alude a la incrustación (*embedding*) de realidades a mayor escala en mundos concretos. Por lo tanto, para analizar dichas relaciones, es necesario hacer referencia al contexto institucional local, aquel que es relevante para los hogares en las áreas geográficas concretas que se estudia (Appendini, 2002).

Dos particularidades se asocian a las relaciones interétnicas: por un lado, el estar basadas en consideraciones relativas a la superioridad de un grupo sobre el otro y, por el otro, su persistencia en el tiempo; se trata de fenómenos de larga duración que cambian muy lentamente. En consecuencia, la perdurabilidad de las formas de exclusión que mencionamos antes es resultado de la forma como se establecieron históricamente los diversos grupos sociales y el tipo de relaciones que establecieron entre ellos, y de cómo evolucionaron en el tiempo. La persistencia de relaciones desiguales entre grupos sociales es observable no sólo en el funcionamiento de las instituciones políticas, sino también en el mercado, y en las relaciones sociales cotidianas. De hecho, los cambios que se pueden observar en las instituciones y prácticas políticas, no necesariamente se advierten en forma simultánea o derivada en las relaciones sociales cotidianas o de mercado. Esta falta de consistencia entre cambios en el terreno político y en los ámbitos económicos y sociales es lo que puede denominarse como *asincronía*,¹⁴ la cual tiene como resultado adicional volver precaria la durabilidad y la legitimidad de las nuevas instituciones políticas locales y sus prácticas innovadoras, en la medida en que favorecen el desarrollo de prácticas clientelares.

Dos ejemplos pueden describir lo que queremos enfatizar. En un estudio reciente de Carlos Larrea, citado por Sánchez (2004), sobre discriminación salarial, utilizando los modelos de OAXACA, que permiten descomponer diferencias de ingresos, con relación a capacidades laborales y discriminación laboral, encontró que 74% de las disparidades de remuneración podían vincularse a capacidades como educación e inserción en actividades de menor productividad, mientras que más de un cuarto de las diferencias podían explicarse por discriminación laboral (Larrea, 2004). Es decir, en el mercado laboral continúa la discriminación basada en etnicidad. También Jeannette Sánchez, apoyándose en el mismo trabajo de Larrea, destaca que los retornos de la educación son menores entre individuos indígenas que no indígenas, lo cual

no genera incentivos para la educación entre los primeros. Ello a pesar de los cambios constitucionales y legales contra la discriminación.

Hugo Burgos, a inicios de los sesenta, describió lo que él denominó relaciones interétnicas en la provincia de Riobamba. Destacó cómo el simple hecho de que los indígenas vendan sus productos agrícolas y pecuarios en el mercado estaba teñido de relaciones de dominación interétnicas en la medida en que no sólo los compradores eran mestizos, sino que los indígenas eran sometidos a prácticas de violencia como el arranque, la usura o la imposición unilateral de precios sistemáticamente más bajos que los que recibían los vendedores mestizos, por citar algunos ejemplos. Carola Lenz, investigando en los años ochenta, describió prácticas similares en la zona de Colta, el cantón vecino a Guamote, en la provincia de Chimborazo y personalmente pude observar lo mismo en el mercado de Guamote, este año de 2004. Lo que es más llamativo de este comportamiento que perdura, es que Guamote es, sin duda, uno de los ejemplos más notables de gobierno alternativo, conducido por representantes indígenas electos democráticamente, vinculados al movimiento indígena y que se caracteriza por la elaboración participativa de su plan y presupuesto para el desarrollo local, la existencia de un parlamento de los pueblos indígenas, con representación de todas las comunidades y aun de un proceso de reforma agraria que entregó todas las tierras a dichas comunidades (Cameron, 2003).

Lo anterior puede implicar que los procesos de cambio no sólo varíen de esfera a esfera de relaciones sociales, sino que sean territorialmente específicas. Así, por ejemplo, la forma como funcionan las instituciones y las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas puede variar de localidad a localidad y no es generalizable. Por ende, aquellas modalidades de relación interétnica que pueden observarse en los mercados de Chimborazo no necesariamente son aquellas que distinguen a los mercados de Imbabura, donde se localiza la población indígena de Otavalo (cf. Kyle, 2001).

En este caso, una mezcla de factores permitieron un desarrollo económico importante basado en la producción transnacionalizada de artesanías y más recientemente de música. Lo que parece explicar dicho dinamismo son, de acuerdo a Kyle, procesos como los siguientes: relaciones económicas y políticas con aliados extranjeros, producción sustentada en relaciones

¹⁴ Agradezco a los participantes en el seminario, y muy especialmente a Fulvia Rosemberg, por haber discutido esta falta de coincidencia en términos de asincronía.

intergrupales que ampliaron la base social de la actividad económica, los efectos de un capital simbólico importante vinculado a una identidad sociocultural manejada por la elite comerciante indígena, así como las particularidades de la globalización, que abrieron posibilidades a producciones con un fuerte componente cultural. Los indígenas manejan el gobierno municipal, pero también buena parte del mercado en que se venden sus productos artesanales, así como los circuitos de capital financiero y de servicios indispensables para su actividad.¹⁵

Esto parece justamente señalar que los cambios en los marcos legales y políticos nacionales que constituyeron un resultado práctico de los movimientos indígenas logran perdurabilidad cuando hay sincronía con cambios en las instituciones económicas, como los mercados, y cuando se logran modificar las relaciones económicas locales en que participa el grueso de la población indígena. Cuando aquello no se obtiene, la perdurabilidad de las prácticas innovadoras locales es precaria.

Algunas conclusiones preliminares

- a) El movimiento indígena ha logrado transformar el sistema institucional público local y en muchos casos provincial a partir de una enorme revolución organizacional de la sociedad civil global, de la llegada a instancias locales de gobierno y de una serie de innovaciones en el campo institucional. Ello ha modificado las viejas instituciones neocoloniales, mediante las cuales se sujetaba a la población indígena y se le volvía invisible.
- b) Dicha inserción ha implicado ajustes en sus identidades básicas locales, en el sentido de vincular las identidades comunitarias a la de pueblos y nacionalidades indígenas. Esto también ha permitido ligar las luchas concretas en cada localidad con las luchas más globales del movimiento indígena y crecientemente con visiones más globales acerca de los impactos de la globalización entre los pueblos indígenas y sus territorios y recursos.
- c) El movimiento indígena ecuatoriano se constituye como un espacio de articulación de este conjunto de procesos organizacionales locales y provinciales y que se moviliza sobre la base de una agenda que es al mismo tiempo sumatoria de demandas

locales y de transformación en las instituciones republicanas básicas, incluyendo la Constitución política.

- d) El movimiento se manifiesta como una movilización masiva y reiterada de los pueblos indígenas que ocupan espacios públicos de los cuales tradicionalmente fueron excluidos, y en su cada vez mayor intervención en el sistema político ecuatoriano, del cual se vuelven un actor fundamental.
- e) Además de los cambios que logran en el campo institucional nacional, son significativos los cambios que introducen en las instituciones locales, en las cuales establecen una serie de mecanismos nuevos de participación y transparencia en el manejo público, incluyendo una modificación en cómo se hace la inversión pública local. Estos cambios en los estilos de gestión han tenido una influencia decisiva en los procesos de descentralización del país.
- f) A pesar de las innovaciones realizadas en el ámbito de las instituciones nacionales y locales, los resultados en términos de desarrollo son todavía limitados. En parte ello se debe al relativamente corto tiempo de estos cambios, no más de ocho años, como también al efecto de los impactos particularmente depredadores y excluyentes que tienen las políticas neoliberales, incluyendo la casi ausencia de políticas de desarrollo rural y, más generalmente, la globalización sobre los pueblos indígenas y sus territorios y recursos.
- g) Sin embargo, la perdurabilidad de innovaciones institucionales locales está asociada de manera estrecha a modificaciones relativamente simultáneas en el ámbito de las instituciones económicas y sobre todo en los mercados y en la posición de la actividad económica indígena en ellas.

Bibliografía

- APPENDINI, KIRSTEN
2002 "El papel de instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 76, Santiago de Chile, pp. 71-88.
- BARRERA, AUGUSTO
2001 " 'Nada sólo para los indios'. A propósito del último levantamiento indígena", en *Iconos*, Revista de Flacso-Sede Ecuador, núm. 10, pp. 39-47.

¹⁵ Al contrario de lo que acontece en Guamote, las tensiones interculturales son el resultado del avance económico, social y político de los indígenas otavaleños, frente a un creciente desplazamiento de la población mestiza.

- BEBBINGTON, ANTHONY, ET AL.
1992 *Actores de una década ganada: tribus, comunidades y campesinos en la Modernidad*, COMUNIDEC, Quito.
- BURGOS G., HUGO
1970 *Relaciones interétnicas en Riobamba*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- CAMERON, JOHN
2003 "Municipal Democratization and Rural Development in Highland Ecuador", en Lissa North y John Cameron, *Rural Progress, Rural Decay*, Kumarian Press, pp. 164-187.
- CHIRIBOGA, MANUEL
2001 "El levantamiento indígena ecuatoriano del 2001: una interpelación", en *Iconos*, Revista de Flacso-Sede Ecuador, núm. 10.
2003 "Sociedad civil global, movimientos indígenas y el internet", en Fernando Calderón, *¿Es sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, vol. II, PNUD/ Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- CHIRIBOGA, MANUEL, ET AL.
1999 *Cambiar se puede*, FEPP/Abya Yala, Quito.
- CLAEH-ALOP
2002 *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, CLAEH, Montevideo.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS
2002 "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen", Ginebra.
- DÁVALOS, PABLO
2002 *Movimiento indígena ecuatoriano: La constitución de un actor político* [disponible en: www.CONAIE.ORG
- GUERRERO, ANDRÉS
2000 "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transcritura", en Andrés Guerrero, *Etnicidades*, Flacso/ILDIS, Quito.
- INEC
2001 *Resultados definitivos, Resumen nacional, Población que se declaró indígena*, INEC, Quito.
- KEANE, JOHN
2002 "Global Civil Society?", en Anheier, Helmut, Morlies Glasius y M. Kaldor, eds., *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press.
- KYLE, DAVID
2001 "La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional", en *Ecuador Debate*, núm. 54, CAAP, diciembre.
- LENZ, CAROLA
1997 *Migración e identidad étnica*, Abya-Yala, Quito.
- LEÓN GUZMÁN, MAURICIO
2003 "Etnicidad y exclusión social en Ecuador: una mirada a partir del censo de población del 2001", en *Iconos*, Revista de Flacso-Sede Ecuador núm. 17, septiembre.
- LEÓN TRUJILLO, JORGE
2004 "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003", en *POLÍTICA*, núm. 1, Santiago.
- MARTÍN-BARBERO, JESÚS
2001 "Transformaciones del mapa cultural", en Iván Rodrigo Mendizábal y Leonardo Cucurella, eds., *Comunicación en el tercer milenio. Nuevos escenarios y tendencias*, Friedrich Ebert Zeitung/Abya Yala, Quito.
- NORTH, LISSA
2003 "Rural Progress or Rural Decay. An Overview of the Issues and the case studies", en Lissa North y John Cameron, *Rural Progress, Rural Decay*, Kumarian Press, pp. 1-24.
- PONCE, JAVIER
2000 *Y la madrugada les sorprendió en el poder*, Planeta, Quito.
- PSACHAROPOULOS, GEORGE Y HARRY ANTHONY PATRINOS
1994 *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America, an Empirical Analysis*, The World Bank, Washington.
- SANCHEZ, JEANNETTE
2004 *Inequality and Social Disorder: Some Reflections in the Ecuadorean Case*, CAAP, Quito.
- SÁNCHEZ PÁRAMO, CAROLINA
2004 *Lapobreza en el Ecuador, 1990-2001. Diagnóstico y políticas*, World Bank, Washington.
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, DE
1998 *De la mano de Alicia*, Siglo del Hombre Editores, Santa Fé de Bogotá.
- TAVERA, LIGIA
2001 "Nuevas tecnologías y organizaciones civiles: el caso de LaNeta", en *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso-México, año 10, núm. 18, pp. 59-74.
- WORLD BANK
2003 *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking With History?*, World Bank, Washington.