



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Massal, Julie

El proyecto político indígena ecuatoriano. Convergencia y divergencias con su entorno político

Colombia Internacional, núm. 71, enero-junio, 2010, pp. 9-33

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81214948002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Colombia Internacional 71, enero a junio de 2010: 9-33

## **El proyecto político indígena ecuatoriano Convergencia y divergencias con su entorno político**

Julie Massal

*Universidad Nacional de Colombia*

### **Resumen**

Este artículo examina las contradicciones del proyecto político indígena en Ecuador frente a los proyectos del Gobierno central y de los actores externos. La promoción de los derechos colectivos se ha erigido en una nueva reivindicación central de los pueblos indígenas, que aspiran a participar en la formulación del modelo de desarrollo económico y político nacional encontrando opositores ambiguos. Esta compleja interacción es analizada develando cómo una aparente convergencia de discursos en torno a la promoción de la descentralización y la democracia participativa esconde una diversidad de proyectos de cambio político y social.

### **Palabras clave**

indígenas • descentralización • democracia • Ecuador • participación

## **Ecuador's indigenous political project Convergences and divergences with its political environment**

### **Abstract**

This paper addresses the contradictions between the indigenous political project in Ecuador and of those projects of both the central government and the external actors. The promotion of collective rights has arisen as a central claim of the indigenous groups who aim to participate in the definition of the national economic and political development model facing ambiguous opponents. This complex interaction is analyzed in order to reveal how an apparent convergence of discourses around the promotion of decentralization and participative democracy hides a huge diversity of social and political change projects.

### **Keywords**

indigenous peoples • decentralization • democracy • Ecuador • participation

Recibido el 11 de febrero de 2010 y aceptado el 28 de abril de 2010.



Este artículo se presentó en una versión preliminar en el seminario Identidades, movilizaciones sociales y política(s) en América Latina, organizado por el IFEA y la Universidad de los Andes en noviembre de 2007.

• • •

**Julie Massal** es profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.  
*julie\_massal@yahoo.fr*

# El proyecto político indígena ecuatoriano

## Convergencia y divergencias con su entorno político

Julie Massal

*Universidad Nacional de Colombia*

### INTRODUCCIÓN

En la década de los noventa del siglo XX se produjeron en América Latina numerosos cambios constitucionales en pro del reconocimiento de la diversidad cultural, mediante la afirmación del carácter plurilingüe y pluriétnico del Estado (Van Cott 1996 y 2003; Yashar 1999). Luego, el enfoque principal de la transformación política reivindicada por los movimientos políticos indígenas fue la incorporación en la práctica política de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos constitucionalmente. Los actores indígenas buscaron el reconocimiento político de su identidad cultural y la aplicación efectiva de sus derechos colectivos para “vivir” esta identidad, pero adaptándola a los nuevos roles sociales que los indígenas están llamados a desarrollar en la sociedad. Esto acarrea fuertes implicaciones para el modelo de desarrollo económico y social, en un contexto marcado por una relativa pérdida de legitimidad del Estado-nación. Los actores indígenas realizan un profundo cuestionamiento a los fundamentos racistas y discriminatorios del Estado-nación, a la construcción sociohistórica de la ciudadanía y a la insuficiente democratización (Massal 2005a; 2005b; Selverston 1997). Dicho contexto permite entender el proyecto político indígena en Ecuador.

Este proyecto se fundamentó desde la Constitución de 1998<sup>1</sup>, en la que se reconocen los derechos colectivos de los “pueblos autodefinidos como nacionalidades indígenas” (arts. 83 y 84), en la articulación entre descentralización, democracia participativa y derechos colectivos. Por ende, el reconocimiento del pluralismo cultural y de derechos colectivos por parte de los actores indígenas en varios países andinos y latinoamericanos plantea una pregunta de

---

1 Anteriormente, estaban presentes los temas de la descentralización y la redefinición del modelo de desarrollo, así como la reforma agraria y los derechos especiales, como la educación bilingüe. Desde 1998, con el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (art. 84), se ha reforzado el énfasis en los mismos, la descentralización y la democracia (Massal 1999 y 2000).

fondo: ¿Los derechos colectivos consagran un acceso efectivo al poder de los actores indígenas, en qué ámbitos y según qué modalidades?

Desde el punto de vista teórico, contestar dicha pregunta induce a analizar dos tipos de literatura científica: la primera literatura es la del *multiculturalismo*, cuya limitación principal es que se origina y se centra en las democracias liberales anglosajonas; por tanto, su “aplicación” a los países andinos plantea dificultades teóricas y metodológicas. Pero su interés radica en la reflexión que adelanta esta corriente teórica en torno a la representación política de las identidades culturales<sup>2</sup> (Kymlicka 1996). En investigaciones anteriores, analizamos el proyecto político indígena y su semejanza o acercamiento a los proyectos comunitarista y multiculturalista (Massal 1999; 2000; 2005a; 2005b). Por tanto, el presente artículo se orienta por otra ruta, al analizar un segundo tipo de literatura orientada hacia la democracia. Más precisamente, se pretende enfocar el vínculo entre *derechos colectivos*, *descentralización* y *democracia participativa*, tres conceptos fundamentales y estrechamente articulados en el proyecto político de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE 1989)<sup>3</sup>, que conforma, junto con otros dos actores, el Movimiento Pachakutik<sup>4</sup>. El caso ecuatoriano es, entonces, nuestra principal referencia para el análisis.

Dicha reflexión sobre el caso ecuatoriano, sin embargo, se enmarca en un contexto teórico e histórico que cabe recordar. En América Latina llaman la

2 W. Kymlicka propone una “teoría liberal de los derechos de las minorías”, asentada en una reflexión política sobre la relación entre construcción del Estado-nación, representación de minorías y derechos de grupos minoritarios. Principalmente, plantea la necesidad de aceptar (dentro de ciertos límites: por ejemplo, este planteamiento es válido para los pueblos autóctonos, mas no para inmigrantes) un cierto “diferencialismo” cultural, para que los grupos que reivindican una identidad cultural no se aparten de la ciudadanía nacional, a la que se ve debilitada. Para relegitimarla, Kymlicka introduce la propuesta de una ciudadanía diferenciada, donde pertenencia nacional y pertenencia “étnico-cultural” sean compatibles. Así mismo, reflexiona sobre la relación que históricamente ha existido entre democracia y representación de minorías en la teoría liberal.

3 La CONAIE es el fruto de la alianza de tres *organizaciones regionales*, repartidas en las tres principales regiones del Ecuador (Sierra, Amazonia, Costa): la ECUARUNARI (sigla en quechua de “Ecuador Runacunapac Richarimui”, que significa “despertar del indígena ecuatoriano”), organización de la Sierra; la Confederación Nacional de los Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE); a estas se une en 1990 la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE). La CONAIE pretende representar las “nacionalidades indígenas” de Ecuador (CONAIE 1989).

4 La CONAIE, junto con otros dos actores —la Coordinadora de Movimientos Sociales, CMS (1995) y Movimiento de Ciudadanos por un nuevo País, MCNP (1996)—, conforman una alianza, a raíz del éxito de su campaña de oposición a dos referendos convocados por el gobierno de S. Durán en 1994 y 1995. De esta alianza nace el Movimiento Pachakutik, en febrero de 1996. Su nombre completo es Movimiento de Unidad Plurinacional Nuevo País Pachakutik (1996) y luego Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, después de la salida del MCNP, en noviembre de 1997. De ahora en adelante lo llamamos “movimiento Pachakutik”.

atención dos fenómenos: se presencia una *promoción activa de la descentralización*<sup>5</sup>, proceso, por cierto, iniciado en los años ochenta (Revel-Mouroz 1989) pero que se convirtió, a finales de la década de los noventa, en uno de los mayores temas del debate político (Carrión 2003; 2007); y al mismo tiempo se observa una *promoción de la democracia participativa*<sup>6</sup> (de ahora en adelante, DP), la cual implica, básicamente, una redefinición de los esquemas de representación y participación, en aras de extender y multiplicar los espacios, mecanismos y ámbitos de participación ciudadana (Massal 2008). La bibliografía existente al respecto muestra cómo el término “descentralización” remite a los conceptos de gobernabilidad, gobierno local, democracia local, regionalismo y autonomías. El análisis de la *democracia participativa*, por su parte, se orienta hacia los vínculos de la democracia con la ciudadanía y la participación política (Andrade 2009).

Si bien son relativamente pocos los estudios comparados sobre los procesos y actores andinos (Carrión 2003; Perales 2004) y entre las diferentes regiones de América Latina (Huerta 2000), podemos observar ciertas tendencias recurrentes: los estudios de caso buscan definir *hasta qué punto la descentralización propicia y fortalece la democracia*, especialmente en los casos de Bolivia, por sus leyes de participación popular y descentralización de 1994-1995 (De la Fuente 2002); México, por los actores indígenas de Chiapas (Devineau 2009; Escalona 2009; Recondo y Hemond 2002); y Brasil, debido a las experiencias de presupuesto participativo (Goldfrank 2006). En los diferentes países los autores se centran en procesos y actores urbanos (Colombia, Brasil), o más bien rurales (México, Bolivia) o “populares”, incluyendo en el análisis el factor regionalista o étnico (Slater 1994; Van Cott 2003).

Ahora bien, el auge de la descentralización y de la democracia participativa obedece a diferentes dinámicas locales y regionales, debido a la diversidad de actores sociales y políticos involucrados en estos procesos. Dicho éxito nos lleva a reflexionar entonces sobre *el uso y la definición de estos conceptos por actores locales, nacionales e internacionales muy distintos, y cuyos proyectos políticos y sociales divergen entre sí, a veces muy profundamente*. Así, un mismo discurso o concepto puede esconder intereses, ideologías y proyectos políticos de muy distinta índole (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006).

En efecto, la convergencia de conceptos, que contrasta con la divergencia de proyectos, llama la atención y amerita una reflexión metodológica y teórica. Es

5 Proceso mediante el cual se pretende una redistribución más o menos amplia del poder desde el Gobierno central hacia actores locales, sean regionales o municipales, mediante una serie de cambios administrativos y leyes de transferencias de recursos. Ver Carrión 2003 y Huerta 2000.

6 Para una definición teórica y estudios de caso, ver el número 259 de la revista *Problemas Políticos y Sociales*, que contiene un dossier sobre democracia participativa.

preciso analizar el contexto en el que se produce dicha convergencia conceptual y los actores que promueven y manejan discursos en torno a estos conceptos, para determinar qué definición dan y qué uso político hacen de aquéllos. No deja de llamar la atención que la descentralización y la DP se encuentren en el corazón del discurso de diversos movimientos sociales, pero también de las élites económicas y políticas en el poder, de partidos políticos y de actores externos (entre ellos, instituciones financieras internacionales [IFI]; ONU, en sus diferentes agencias, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], así como las ONG, universidades y centros de pensamiento [*think tank*] internacionales, por ejemplo, Diálogo Interamericano, Banco Interamericano de Desarrollo [BID]).

Todos ellos promueven la descentralización y la democracia participativa (de ahora en adelante, DDP) pero por motivos y con intereses distintos. Sus relaciones deben ser entendidas para develar lo que esconde la aparente convergencia de discursos: ¿Son los movimientos sociales (MS) los que impusieron en la agenda pública de los partidos y actores externos la promoción de la DDP? O más bien, los actores externos introdujeron este tema en la agenda de los MS y actores locales, y por qué? Muy probablemente, ambas posibilidades son compatibles, puesto que se dan intercambios, interacciones y reapropriaciones locales de conceptos en un contexto globalizado. Por ende, como consecuencia de esta circulación transnacional de discursos, otra interrogante que debemos tener presente es: ¿Los términos de descentralización y democracia participativa apelan a lo mismo y tienen el mismo significado para todos estos actores, y en todos los contextos?

Un estudio de caso centrado en la relación que prevalece entre los distintos actores, en Ecuador, permite entender mejor tanto el proceso de apropiación de los conceptos como la influencia del contexto sobre el uso político de conceptos que son todo menos neutrales. Así, se evidencia la forma como se construyen nuevos discursos y proyectos políticos entre los actores indígenas, en función de la definición de sus alianzas y de su relación con el Estado y con los gobiernos de turno y en el contexto de las evoluciones políticas nacionales y regionales<sup>7</sup>.

A continuación se reseña de manera sintética el contexto de la participación de los movimientos sociales en los procesos descritos como los de la DDP; luego se enfocan los conceptos, y sus usos por distintos actores. Esto permite develar las ambigüedades de los discursos y contradicciones existentes entre los actores sociales y políticos. Se examina también cómo las evoluciones

<sup>7</sup> Para una presentación detallada de la evolución del movimiento indígena en Ecuador, ver Massal 2009.

políticas generales se entrelazan con las mutaciones del proyecto indígena en Ecuador.

## ¿UN CAMBIO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO A FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN?

### Antecedentes contextuales en los Andes

El cambio constitucional y jurídico se manifiesta principalmente por el uso de herramientas como consultas populares (más bien implementadas desde arriba, aunque no exclusivamente) y asambleas constituyentes (Colombia, en 1991; Ecuador, en 1998 y 2007-2008; Bolivia, en 2006-2008), siendo consideradas ambas herramientas (consulta y asamblea) como una forma de concretar, validar y visibilizar los procesos sociales de participación local y nacional de los actores sociales.

Por otro lado, existe un proceso de reforma electoral casi permanente, sobre todo en los noventa, para renovar y profundizar la representación política, redefinir el rol de los partidos políticos y figuras o movimientos independientes, reestructurar los modos de escrutinio y reorientar la distribución del poder (Van Cott 2003; León M. 2005; Massal 2007). Aquellas reformas se conjugan en algunos casos con la apertura de los Congresos a nuevas fuerzas políticas (fuerzas regionalistas, movimientos indígenas, sectores sociales tradicionalmente subrepresentados); sin embargo, éstas son a veces efímeras y muy locales, pues en ocasiones carecen de anclaje territorial nacional.

De manera general, las reformas oscilan entre dos objetivos: *reforzar la "gobernabilidad"* (es decir, la estabilidad y el consenso, según las principales definiciones de aquel término usualmente en vigencia) o propiciar *una participación más amplia*, calificada en la literatura como "popular", "ciudadana" o "democrática". Dichas tendencias no se excluyen ni se contradicen (León M. 2005; Andrade 2009). Las reformas electorales o constitucionales dejan entrever a la vez cierta apertura a nuevas fuerzas políticas no partidistas<sup>8</sup> y otorgan nuevos espacios de participación, pero al mismo tiempo propician un cierto regreso al fortalecimiento del poder presidencial, mediante reformas que mitigan el conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo a favor del último o que favorecen una concentración de la decisión política en ciertas áreas, en manos del Gobierno y el presidente<sup>9</sup>. Los actores políticos centrales (Gobierno

8 En Ecuador, una ley de enero de 1995 permite la entrada de candidatos como figuras o movimientos independientes, es decir, no organizados como partidos políticos.

9 Por ejemplo, al controlar la orientación del debate político restringiendo el mandato de la Asamblea Constituyente, como ocurrió en 2007-2008 en Ecuador (Torres 2009; Echeverría y Montúfar 2008). Para una actualización de estos debates, se pueden consultar las



nacional) o los partidos tradicionales igualmente se refuerzan, gracias a dichas reformas (en Ecuador, éstas se dan en el período 1994-1998), pero cada vez más pretenden legitimarse al promover la descentralización. El análisis de los discursos, y del contexto en el que se desarrollan, permite entenderlo mejor.

### ¿Discursos políticos convergentes?

El discurso de los actores centrales (Gobierno y partidos políticos) a favor de la descentralización y la democracia participativa se implementa en un contexto marcado por la agravación de las desigualdades, la exclusión, la pobreza, a finales de los noventa, como se evidenció en el caso ecuatoriano a raíz de la crisis bancaria y económica de 1999-2000. En dicha situación, se quiebra la legitimidad del gobierno de Jamil Mahuad, electo en 1998. De manera más general, la democracia como un valor en sí ya no aparece lo suficientemente legítima al no garantizar un nivel de vida digno<sup>10</sup>.

Por ende, la estrategia para legitimarse consiste en argumentar que el incremento de su poder los volverá más eficientes para “luchar contra la pobreza” (lema impuesto en la década de los noventa por el Banco Mundial). El incremento de su poder supone una mejor repartición de los recursos y competencias. De allí que se enfatizan las leyes de descentralización *que permiten devolver a los gobiernos locales* competencias que los actores centrales no pueden ni quieren asumir, sea por motivos presupuestarios, por la presión de las reformas de ajuste estructural o por voluntad política propia. Por su parte, los actores locales sí reivindican el ejercicio de las políticas sociales que el Estado nacional ya no quiere asumir. “La incapacidad del Estado” para otorgar un servicio público de calidad se convierte entonces en la justificación de la apropiación de nuevas competencias por actores locales. De allí, el discurso de los actores centrales converge con el de actores locales, aunque los intereses y los objetivos de fondo sean distintos (Restrepo 2001; Rendón 2004).

Sin embargo, no siempre los actores promotores de la descentralización están a favor de la democracia participativa. La pugna por extender y consolidar la democracia volviéndola “participativa” surge de actores menos numerosos, en general sectores más movilizadores y radicalizados, como los movimientos indígenas. Los actores centrales son ambiguos al respecto: la promueven en

---

ponencias de la IV Cátedra Franco-Andina, “El pueblo tiene la palabra”, Quito, Flacso-Ecuador, 14-15 de octubre de 2009.

10 Esa afirmación se basa en el examen de una serie de indicadores como los latinobarómetros, que miden, de manera por cierto poco clara y no siempre convincente, la satisfacción con la democracia y las percepciones al respecto, de forma muy cuantitativa. Obviamente, debe matizarse dicha afirmación con estudios cualitativos más precisos, como lo subrayamos en Massal 2006a.

sus discursos, sin definirla ni determinar las modalidades concretas de su ejercicio (Goldfrank 2006; Carrión 2007).

### DE LOS CONCEPTOS A LA PRÁCTICA POLÍTICA

La indefinición del término “democracia participativa” también es notoria entre los actores sociales y los gobiernos locales<sup>11</sup>. Pero el estudio de caso permite entender mejor el uso de los conceptos de acuerdo con los distintos intereses políticos.

Derechos colectivos (DC), Descentralización y Democracia participativa (DDP) son las tres herramientas que los actores indígenas pretenden implementar para generar el cambio político y social. Volvemos sobre el primer concepto, propio de los indígenas, antes de examinar los otros dos, tanto en el proyecto indígena como en el de sus contendores.

### Derechos colectivos: definición y ámbito de aplicación

Los movimientos indígenas de Ecuador, representados por la CONAIE y el Movimiento Pachakutik, proponen *una sociedad basada en “la unidad en la diversidad”*, lo que parece en parte logrado en la Constitución de 1998, cuyo artículo 3.1 reconoce “la unidad en la diversidad” y estipula que las lenguas indígenas son de uso oficial para los pueblos indios. La Constitución define además al Ecuador como un país pluricultural y multiétnico y otorga *derechos colectivos a los pueblos autóctonos, autoproclamados nacionalidades indígenas* (arts. 83 y 84).

Así mismo, la nueva Constitución de Ecuador de 2008 ratifica en su artículo primero que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, *intercultural, plurinacional* y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera *descentralizada*”, y en su artículo 2 precisa nuevamente que los idiomas indígenas son de uso oficial en las zonas que los pueblos indígenas habitan<sup>12</sup>.

La definición de los derechos colectivos propuesta por los actores indígenas es la siguiente: “son *los principios jurídicos, normas, prácticas y procedimientos constitucionales que regulen las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas*” (CONAIE-CODENPE 2000, 11). Dichos derechos colectivos se pueden reagrupar en torno a dos ejes: en primer lugar, los que conciernen a la *organización interna*

11 Al respecto, una revisión de la literatura es muy ilustrativa. Ver, por ejemplo, Chalmers et al. 1997, León M. 2005, León J. 2005, Massal 2008, Tanaka y Meléndez 2005, Wills 2007, Carrión A. 2004, Carrión F. 2003 y 2007, Goldfrank 2006, Hevia 2007, Rendón 2004, Restrepo 2001.

12 Constitución de la República del Ecuador, artículos 1 y 2. Adicionalmente, en el art. 3 se considera “deber primordial del Estado fortalecer la unidad nacional en la diversidad”.

de los pueblos, como la organización política y administrativa (n.ºs 1, 7, 14); la organización económica, vinculada con las tierras comunitarias (n.ºs 2, 3, 8); y la identidad cultural de los pueblos (n.ºs 6, 9, 10, 11, 12, 15), que implica el reconocimiento de las prácticas, conocimientos y concepciones espirituales y de los idiomas vernáculos. En segundo lugar, los que conciernen a la *gestión de los recursos naturales no renovables* que se encuentran en las zonas del país donde viven los pueblos indígenas, ubicados sobre territorios restringidos y muy estrictamente delimitados (n.ºs 4, 5, 6 y 13). Los pueblos indios deben beneficiarse de los frutos de la explotación de recursos naturales que se encuentren en estos territorios, participar en su explotación o ser indemnizados por los perjuicios causados por esa explotación (impactos para el medio ambiente, la salud etcétera). En el cuadro 1 se presenta la lista de los 15 derechos colectivos del artículo 84.

El reconocimiento del Estado pluriétnico y de los derechos colectivos estimula la afirmación del proyecto político indígena, pues a raíz de la Constitución de 1998, la CONAIE desarrolla nuevas reivindicaciones, en aras de implementar dichos derechos, por ejemplo, el derecho de los pueblos de ejercer sus propias formas de justicia en el seno de la comunidad, pero sobre todo, mediante un nuevo tema (ausente en los proyectos políticos y proyectos constitucionales de la CONAIE hasta 1998): el reconocimiento de la circunscripción territorial indígena, que es una nueva división administrativa cuya delimitación (dentro o sobre las divisiones existentes) genera nuevas luchas políticas. La CONAIE y el Movimiento Pachakutik privilegian entonces una reforma de la representación y participación política. Dicha reforma debería asentarse en diferentes prácticas políticas que muestran la importancia de la descentralización, la autonomía y la autogestión como herramientas de renovación de la representación política, desde el ámbito local hacia el ámbito nacional. Eso, con el propósito de fortalecer la democracia (Massal 1999 y 2000).

Una vez reconocidos los derechos colectivos, se deben implementar leyes para su transcripción a la vida política. Para generar políticas públicas a favor del desarrollo indígena, se constituyó en 1998, como oficina adscrita a la Presidencia de la República, el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE)<sup>13</sup>, con una financiación estatal acompañada de recursos de la cooperación internacional y de las Naciones Unidas. Dicho Consejo está encargado de definir las líneas directrices de la acción gubernamental de desarrollo y dispone de un brazo ejecutor, la ONG PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador). Esta ONG tiene que

13 Entrevistas con Marcelo Córdova y Luis Maldonado, secretarios ejecutivos, CODENPE, Quito, julio de 2000.

**Cuadro 1. Los derechos colectivos (Constitución de 1998)**

<b>Artículo 83.</b>	Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro-ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.
<b>Artículo 84.</b>	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.</li> <li>2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.</li> <li>3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.</li> <li>4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</li> <li>5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.</li> <li>6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.</li> <li>7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.</li> <li>8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.</li> <li>9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.</li> <li>10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.</li> <li>11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.</li> <li>12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.</li> <li>13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.</li> <li>14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</li> </ol>

Fuente: Constitución Política, Quito, 1998, Título III, capítulo 5, sección 1a.

repartir y coordinar la financiación de los proyectos implementados desde el Gobierno o desde las comunidades (Massal 2005a; 2005b).

Los representantes de los movimientos indígenas pertenecientes a la CONAIE ocupan los cargos directivos, junto con profesionales de las ONG o de organizaciones internacionales que los capacitan y financian sus estudios, para crear un cuerpo de gestores de proyectos de desarrollo. De esta forma, los líderes indígenas podrán ejercer el derecho a participar en la formulación de proyectos de desarrollo, reconocido en la Constitución (art. 84).

De manera general, la gestión de las instancias públicas encargadas de los asuntos indígenas se vuelve objeto de debate durante el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), en el que Pachakutik participa con seis ministros, entre

ellos el viceministro de Gobierno, V. Hernández; los ministros de Agricultura, L. Macas, y de Asuntos Exteriores, N. Pacari, y otros tres en los cargos de Educación, Bienestar Social y Turismo, así como un delegado especial encargado del proceso de descentralización, el sociólogo A. Barrera. Pero muy pronto varios de los ministros renuncian o son despedidos. La ruptura de la CONAIE y del Movimiento Pachakutik con el gobierno de Lucio Gutiérrez ocurrió el 6 de agosto de 2003, cuando los últimos ministros de Pachakutik son despedidos por el Presidente.

El CODENPE había sido controlado por la CONAIE desde su creación, en 1998. Pero el 6 de octubre de 2003, un decreto presidencial modificó su estructura, incrementó el control directo del Presidente<sup>14</sup> y favoreció la apertura de los cargos a otras organizaciones indias que han adquirido mayor capacidad de convocatoria desde finales de los noventa (en particular, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras [FENOCIN], Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador [FEINE]), lo cual acrecienta sus divisiones con la CONAIE.

Esta última decide entonces, en una asamblea extraordinaria (15-16 de octubre de 2003), reevaluar su discurso de promoción de la *descentralización de todas las instancias públicas indígenas*. La CONAIE denuncia el control del poder ejecutivo sobre dichas instituciones (además del CODENPE, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural [DINEIB], y la Dirección Nacional de la Salud Indígena [DNSI], ambas encargadas de realizar y vigilar las políticas públicas en dichas áreas, educación y salud; por ejemplo, desde la DINEIB, la CONAIE participa en la definición del contenido del manual escolar y del programa curricular de las escuelas bilingües). También reivindica la descentralización (o mayor autonomía respecto al Gobierno) de estas instancias, así como el incremento de su presupuesto (Massal 2005). Esto se inscribe en una dinámica más amplia de revalorización de los espacios locales, con el propósito de reanudar el contacto con las bases, alejadas de la CONAIE durante la participación del Movimiento Pachakutik en el gobierno de Gutiérrez (enero-agosto de 2003).

La *acción política local* se convierte, por tanto, para la CONAIE, en el medio principal de oposición al Gobierno y al mismo tiempo en la herramienta de una posible reconquista del poder<sup>15</sup>. Sin embargo, desde 2003, la CONAIE se ha aislado del escenario político, en parte por no compartir el poder en dichas instancias públicas con las demás organizaciones indígenas fortalecidas en los últimos años. El auge de estas organizaciones perjudica a la CONAIE, que pier-

14 El control del CODENPE, financiado por el Estado y la cooperación internacional, significa tener el de PRODEPINE, financiada por el Banco Mundial.

15 Resoluciones de la Asamblea, CONAIE, 14-15 de octubre de 2003.

de poder de convocatoria, como lo demuestra su papel muy poco protagónico en la caída de L. Gutiérrez en abril de 2005, pese a su férrea oposición a sus políticas luego de 2003 (Massal 2006b).

Hoy en día, la CONAIE mantiene una relación ambivalente con Rafael Correa: llamó a votar a favor de la nueva Constitución de 2008 promovida mediante la Asamblea Constituyente, aunque sin mayor convicción (al considerar que ésta no realiza muchos nuevos aportes a favor de los pueblos indígenas)<sup>16</sup>, y también respaldó otras posturas presidenciales, como el rechazo al TLC con Estados Unidos (en negociación en 2005-2006) y la no renovación del tratado sobre la base de Manta, que desde 1999 era usada por Estados Unidos. Pero luego empezó a radicalizarse en torno a la política energética presidencial, que consiste en desarrollar nuevos procesos extractivos y de minería en zonas ecológicamente frágiles donde viven poblaciones indígenas; radicalización que culminó en el enfrentamiento de septiembre de 2009 (en el que el Gobierno rechazó cualquier diálogo con las comunidades indígenas amazónicas, opuestas a varios proyectos petroleros).

La CONAIE reivindica todavía la aplicación de los derechos colectivos. Varios derechos son violados de forma flagrante, en particular el de participar “en el uso, usufructo y administración de los recursos naturales” (art. 84.4) y el “de ser consultados sobre los planes y programas de prospección y explotación de los recursos no renovables” (art. 84.5). La CONAIE denuncia la intromisión de las empresas petroleras en los territorios *ancestrales* (varios de éstos fueron reconocidos legalmente en la década de los noventa), con el propósito de privatizar dichos recursos naturales. De esa manera, la exigencia de respeto de los derechos colectivos se vuelve una herramienta de defensa del patrimonio natural nacional contra una política neoliberal denunciada por los actores indígenas.

Obviamente, los retrocesos y conflictos en la implementación de los derechos colectivos no son exclusivos de Ecuador. Después de la década 1993-2003, llamada de los Pueblos Autóctonos por las Naciones Unidas, y caracterizada por profundos cambios políticos y sociales y avances ineludibles en la representación de los indígenas, el balance de los últimos años es bastante contrastado (León J. 2005).

### **Descentralización y democracia participativa: discursos divergentes**

La descentralización se percibe como una herramienta para reorganizar y representar a la sociedad civil, y, por ende, para democratizar el ejercicio del

16 Pachakutik: base ideológica y Asamblea Nacional Constituyente. (<http://www.pachakutik.org.ec/home/contenidos.php?id=118&identificaArticulo=193>).

poder. Los procesos de descentralización, y la conformación de poderes locales asentados en el reconocimiento de los pueblos y sus derechos colectivos, fueron promovidos por actores de distinta índole, con objetivos diferentes (Carrión 2003). En Bolivia, que se convirtió en el “modelo” con las leyes de descentralización y participación popular de 1994-1995 (Goldfrank 2006; Grey Postero 2000), ha habido experiencias de participación en el nivel local que permiten a los actores indígenas tejer alianzas con otros actores sociales, reforzando de esa manera su experiencia en la participación política y el ejercicio del poder. Sin embargo, no se han cumplido todas las expectativas (De la Fuente 2002). En Ecuador, en las elecciones locales de 1996 y 2000, el Movimiento Pachakutik consiguió numerosas alcaldías y prefecturas, así como escafios en las juntas parroquiales donde se representan los cabildos comunitarios, y ha sido partícipe de los debates sobre la descentralización y la transferencia de recursos (Carrión 2007; Andrade 2009). Si bien los procesos difieren entre países y regiones dentro de un país, es posible identificar diferentes discursos. Miremos a continuación dichos discursos.

### **El discurso de los actores centrales**

Para los actores centrales, los objetivos de la promoción de la DDP (eso sí, acompañada de garantías contra una movilización social vista como excesivamente radical o contestataria) son tres: “aliviar” al Estado de ciertas “cargas” sociales; conquistar una mayor legitimidad al incrementar su poder; y asegurarse el apoyo de actores externos que elogian aquellos principios. El beneficio parece entonces muy alto. A su vez, los actores sociales (ONG, MS, organizaciones de barrio, etc.) cumplen un papel importante en la reducción del Estado, al recuperar y asumir tareas otrora propias del Estado central, desempeñando incluso a veces (ONG) un rol desmovilizador y, cuando menos, de “válvula de escape” de las tensiones sociales.

Por tanto, parece que el principal beneficiario resulta ser el modelo de desarrollo neoliberal propugnado por los actores externos y actores centrales autoritarios (Rendón 2004). Dicha interpretación se basa en la concordancia en el tiempo (década de los noventa) entre la imposición del neoliberalismo y la difusión del discurso de la DDP (Rendón 2004); pero tiende a considerar el Estado y los actores centrales como simples correas de transmisión de la voluntad y el mandato de los actores externos, eximiendo de su propia responsabilidad a los gobiernos nacionales. Esta perspectiva, que por momentos parece maniquea, es insuficiente para esclarecer la difusión y el éxito del discurso de promoción de la DDP.

Qué intereses sirven los actores centrales y cómo concilian dichos intereses con las presiones que reciben desde abajo y desde afuera? Es notorio que

partidos autoritarios en el ámbito político y liberales en el económico son los más ardientes partidarios de la descentralización cuando se encuentran en la oposición (por ejemplo, el Partido Social Cristiano [PSC], en Ecuador, que llegó incluso en 2000 a afirmar y reivindicar la necesaria autonomía del puerto de Guayaquil), pero cambian de parecer al llegar al poder (Carrión 2007). Entonces, actores que promueven la descentralización como opositores pueden volverse acérrimos enemigos de cualquier proceso de movilización social una vez alcanzan el poder, y reforzar los partidos tradicionales o independientes al restringir el acceso al poder de nuevas fuerzas políticas.

En esa perspectiva, Levine y Romero (2006) subrayan, de forma pertinente en nuestro criterio, que el incremento de la movilización y la *participación de la sociedad civil favorecida por la descentralización puede ir de la mano con una pérdida de poder de los ciudadanos* que se sometieran a movimientos o actores personalistas o neopopulistas locales<sup>17</sup>, y se volverían tanto más fáciles de desanimar (y desilusionar), pues si dichos líderes traicionan a los ciudadanos, estos últimos no podrán apoyarse en sólidas bases sociales institucionalizadas para relanzar la movilización. La promoción de un proceso de descentralización no implica ni significa un apoyo incondicional a la democracia participativa. En pocas palabras, los defensores de la descentralización, aun en el nivel local, no son todos actores democráticos.

Sin embargo, dicha observación se puede extender a los movimientos sociales, en particular, a las organizaciones indígenas: en ciertas circunstancias las dificultades que encuentran para hacer política “de otra manera” y movilizar la población las incentivan a recurrir a prácticas autoritarias y clientelistas de movilización, en contradicción con su discurso a favor de un debate político más abierto y un ejercicio del poder más horizontal (Massal 2005a; 2005b).

#### *El discurso indígena*

Tampoco en el discurso indígena (refiriendonos aquí al discurso de la CONAIE y de Pachakutik, sin negar las diferencias internas que existen en su seno) los conceptos están definidos de manera clara, y su uso político evoluciona de acuerdo con la estrategia política de las organizaciones indígenas, lo que influye a su vez en el sentido que adquieren. Así, el discurso de los representantes indígenas sobre la democracia ha evolucionado desde 1992, cuando se afirmaba el rechazo a participar en el sistema político y electoral vigente (la

17 Como lo atestigua en varios países (Perú, Ecuador, Bolivia) la multiplicación de movimientos regionalistas o autonomistas que, más allá de su diversidad sociológica y política, hacen de la oposición al poder central su principal caballo de batalla (Fuerza Ecuador, en Guayaquil; en Perú, Iquitos, mientras que en Bolivia se destacan las tentativas autonomistas de los departamentos de Tarija, Pando, Beni y Santacruz).



CONAIE llamó al boicot de las elecciones ese año), hasta formar un movimiento autónomo en alianza con otros actores sociales, el Movimiento Pachakutik, en 1996 (Massal 2009). A partir de 1999 apareció un grupo de dirigentes orientado a conquistar el poder ejecutivo, en alianza con Lucio Gutiérrez, en el golpe de enero de 2000, y luego, como partícipes de su gobierno, en 2003. Entonces se proclamó que la *participación en el gobierno es un ejercicio de democracia participativa que permite la instauración de un gobierno multicultural* (Massal 2005b). La redefinición del concepto “democracia participativa” en relación con la evolución de la estrategia de conquista del poder por parte de Pachakutik (rechazo a la participación legislativa y ejecutiva) muestra cómo se modifica el concepto en función del estatus y papel social del que habla (Massal 1999).

De hecho, el concepto que manejan los actores indígenas es el de *democracia directa* (más que participativa), en contraste con la democracia representativa. En su segundo congreso (2001), el Movimiento Pachakutik decretó: “La democratización de los espacios locales exige la construcción de nuevas formas de representación política que vayan más allá de las viejas formas de representación en crisis que son la base de la partidocracia. Según esas formas viciadas de democracia representativa, se elige a los candidatos según sus recursos económicos y al dedo de acuerdo a las directivas de la dirigencia del partido”. Así, lo que se pretende modificar es *la modalidad de representación, más que la de participación política*.

Por otra parte, Pachakutik define la democracia local en los siguientes términos: “la democracia local se fundamenta sobre el ejercicio de la representación y la participación vía las asambleas y los parlamentos de los pueblos locales” (Rodríguez 2001)<sup>18</sup>. Cada grupo social, definido como *pueblo*, será representado por asambleas y parlamentos locales, y de esa manera tendrá acceso al gobierno local (en el nivel municipal, por lo general, pero también en el nivel local de la parroquia, en Ecuador, desde 1998). Esto remite a un necesario debate sobre el concepto y la “realidad” de lo que son los “pueblos” en el área andina. De hecho, en la práctica, se observa que se reproducen de manera idéntica, pero en una escala menor, las instituciones inspiradas del modelo central, pero se modifica dicho modelo en su esencia, al introducir la idea de una diversidad de pueblos definidos por su identidad cultural, en el seno del Estado-nación.

Así, la descentralización se piensa como un medio para alcanzar el objetivo: la democracia local, fundamentada sobre el ejercicio de la representación y la participación mediante las asambleas y los parlamentos de los pueblos locales. Y dichos pueblos de ahora en adelante dotados de derechos colectivos podrían

18 Ver también García y Tibán 2008.

participar en el debate político, en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas de desarrollo, en los niveles nacional, provincial o municipal.

La definición indígena de la descentralización, mucho más radical de la que se suele manejar por parte de los actores centrales, muestra entonces que, más allá de la aparente convergencia conceptual, existen objetivos, marcos de acción e intereses distintos en los discursos de los movimientos indígenas y los de los actores en el poder. La descentralización se concibe como un poderoso instrumento de cambio político, como una herramienta para profundizar el ejercicio de la democracia en el nivel local y como un medio para ampliar la representación política al abrirla a los pueblos indígenas, reconocidos constitucionalmente.

Este reconocimiento jurídico implica que los pueblos indígenas se convierten en actores políticos definidos por su identidad cultural y dotados de derechos colectivos. Al promover la aplicación de los derechos colectivos y la descentralización como dos herramientas para propiciar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones políticas, la CONAIE y el Movimiento Pachakutik fomentan el reconocimiento efectivo en la práctica política de la diversidad cultural y su expresión institucional. De esta manera, aspiran a favorecer una ampliación y redefinición de los fundamentos de la representación política, al vincularla a la identidad cultural, cuestionando de manera radical el tradicional modelo de ciudadanía liberal.

#### **LA RELACIÓN CON LOS ACTORES EXTERNOS: DIFUSIÓN Y REAPROPIACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA POR LOS ACTORES INDÍGENAS**

En esta tercera parte se analizan más en detalle el discurso y la acción política de los actores externos, en este caso, de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), hacia los pueblos indígenas, y la manera como estos últimos han adoptado y se han apropiado los conceptos de descentralización y democracia participativa que manejan las IFI. ¿Por qué y cómo las IFI influyen a los actores indígenas en torno a esta temática?

##### **El discurso indígena**

En Ecuador los actores indígenas desarrollan un proyecto político de revalorización del control del Estado sobre el territorio nacional y los recursos naturales estratégicos, así como de defensa de la soberanía ante las multinacionales. Se oponen a las privatizaciones y, en general, al modelo neoliberal de desarrollo (Massal 2005a; 2005b). Así, al mismo tiempo que son uno de los más fuertes oponentes del Gobierno, quieren revalorizar el papel del Estado. Pero también deben redefinir su relación con el Estado, ya que es éste el que

transfiere a los gobiernos locales los recursos, en el marco de la descentralización, y además dependen de él para conseguir financiamiento para proyectos de desarrollo.

En este contexto, la difusión de los conceptos de descentralización y DP se realiza por dos vías: o bien mediante los representantes de los movimientos indígenas que han accedido a algunos puestos directivos en las instancias de gestión de proyectos de desarrollo, nacionales e internacionales, y reproducen o transmiten aquel discurso, socializándolo con sus militantes y bases; o bien son *los mismos profesionales ejecutivos de las ONG y IFI que forman los dirigentes indígenas*. No obstante, dos dificultades se presentan cuando de aplicar las “guías” de la DDP se trata.

Por un lado, los proyectos de desarrollo local implementados por ONG, actores de cooperación e IFI *no pueden estimular la movilización y la participación sobre las cuales se asientan, en principio*, puesto que los proyectos “participativos” microlocales encuentran a veces fuertes resistencias, dividen a los actores locales (al escoger grupos-meta que deben recibir ayuda y otros menos prioritarios), no movilizan o incluso desmovilizan actores ya movilizados al convertirlos en meros gestores de proyectos. En fin, no estimulan siempre la constitución de actores políticamente movilizados (Massal 2005a; 2005b).

Por otro lado, los actores movilizados que trabajan en las instancias de cooperación o en relación con las IFI son una franja minoritaria, profesional y socialmente mucho mejor insertada que el conjunto de las bases. Los recursos cognitivos que movilizan siguen siendo de acceso restringido. Como lo mostró Alberto Melucci, este tipo de recursos cognitivos permite a una élite restringida de dirigentes orientar y controlar el movimiento social desde arriba (Melucci 1992). De allí, se plantea el problema de la reapropiación de los conceptos por los actores de base. Más aún cuando la dirigencia de los movimientos puede ser cooptada, lo cual descabeza y desarticula los movimientos sociales y genera divisiones en su seno.

### El discurso de las IFI

En lo que concierne a las IFI (Banco Mundial [BM], BID), su discurso se orienta principalmente en torno al concepto de *desarrollo sostenible*, y su acción consiste en implementar políticas de desarrollo vía la implicación de las poblaciones más pobres, en aras de satisfacer sus necesidades prioritarias. Por tanto, se enfatizan dos tipos de políticas: 1) *políticas sectoriales* (medio ambiente, desarrollo urbano o rural integral, salud, educación); 2) *políticas en dirección de grupos específicos* (mujeres, jóvenes, indígenas). Además, el BID propone desde 2003 una reflexión llamada *Diálogo Regional de Políticas*, mediante el cual convoca a los países que reciben préstamos a participar en un foro estratégico sobre

los ámbitos clave para el desarrollo de América Latina y el Caribe, con el fin de propiciar su inserción en una economía en proceso de globalización. El BID está relacionado con centros de investigación que realizan estudios empíricos acordes con estos postulados y objetivos, y con las prioridades de las políticas sectoriales y específicas.

La justificación de estas políticas se fundamenta en la “Participación de la Comunidad”: “La participación de las comunidades beneficiadas será un elemento fundamental en los proyectos de desarrollo urbano apoyados por el Banco. En algunos proyectos, en particular aquellos dirigidos a las poblaciones marginales y al sector informal, es imprescindible que los beneficiados participen en todas las etapas del proyecto, ejerciendo su capacidad de comprender y asumir las responsabilidades y emprender las acciones necesarias”.

En cuanto a la política de desarrollo rural integral, la justificación difiere un tanto: “[hay que estimular] *la movilización de los esfuerzos de la población rural*, lo que implica estimular su participación en la toma de decisiones, actividades de organización, de formación y educación rural, de comunicación social e incluso, de ser necesario, de desarrollo de formas de gestión económica que permiten abordar soluciones socio-económicamente factibles”.

#### **Las acciones hacia los pueblos indígenas**

Éstas dos instituciones (BM y BID) desarrollan acciones específicas dirigidas a los pueblos indígenas. Entre ellas se pueden mencionar: concursos abiertos para que las microorganizaciones accedan a pequeñas donaciones; el BM financia la ONG PRODEPINE (brazo ejecutor del CODENPE), mencionada anteriormente, por considerarla una respuesta a la movilización indígena que reivindica sus derechos colectivos y busca una mayor participación en la toma de decisiones; por su parte, el BID “realiza una serie de actividades, en aras de salvaguardar los intereses de los pueblos indígenas (PI) y contribuir a reducir la pobreza y promover el desarrollo sustentable, así como la defensa de la identidad”. De allí que se implemente un programa de estudios sobre los PI, especialmente estudios empíricos que tienen como ejes de reflexión prioritarios la situación socioeconómica, la propiedad de la tierra, las Organizaciones Indígenas, los indígenas en el medio urbano, el capital social de las organizaciones de mujeres, entre otros temas.

Así, las IFI desempeñan tres roles importantes en Ecuador durante los noventa:

- Recomiendan y enmarcan la participación local de poblaciones urbanas y rurales a las que incentivan a organizarse para hacerse escuchar por el gobierno central, con el objetivo de que éste propicie nuevas actividades

económicas y nuevas formas de participación (directa, informacional, representativa local, acceso a nuevos mercados).

- Influyen en los actores centrales para la creación de instituciones especializadas en el tratamiento de los asuntos indígenas.
- Forman a la vez dirigentes indígenas movilizados políticamente para convertirlos en profesionales según sus preceptos, en el marco de sus proyectos de acción, y financian los proyectos implementados por los actores que capacitaron.

Esto evidencia una interacción compleja entre actores externos, centrales y locales que llega a una *convergencia conceptual* entre estos actores, pese a sus *divergencias de proyectos de cambio político y social*.

Las IFI promueven un proyecto neoliberal de cambio más allá de la esfera económica (Assies, Calderón y Salman 2002), rompiendo la organización corporativista de la sociedad, predominante en América Latina (Yashar 1999), al valorizar la autonomía individual y la responsabilidad, y reforzando los derechos cívicos y políticos, pero no necesariamente los derechos sociales. También insisten sobre los derechos culturales (Assies, Van der Haar y Hoekema 2002). Este proyecto se asienta sobre la implementación de condiciones propicias a la emergencia de formas de *participación local*, pero también apunta a controlar la movilización política contestataria. Además, busca capacitar los dirigentes sociales, los más movilizados, que cumplen el papel de intermediarios entre actores externos y locales, y entre actores externos y centrales.

El proyecto de los actores locales movilizados, por su parte, consiste en participar en la formulación de las políticas públicas en asuntos que les incumben, reforzando el Estado y resistiendo el modelo neoliberal. Pero comporta una serie de contradicciones e incoherencias. Por un lado, dichos actores piden al Estado otorgar servicios públicos o recursos que permitan crear dichos servicios en el ámbito local; por tanto, reivindican la descentralización y promueven la “participación y la autoorganización de la comunidad”. En ese sentido, anhelan, sino reducir el Estado, al menos, compensar sus falencias al autoorganizarse y fomentar una mayor tendencia a la *autonomización respecto al poder central*, dinámica que refuerzan los actores externos. Por otro lado, sin embargo, piden una participación en la definición y ejecución de las políticas públicas de desarrollo y en temas que les conciernen, *lo que implica una reforma del acceso al poder para participar en la toma de decisiones, en el ámbito local, y cada vez más en el nivel nacional*. Las herramientas para lograr dicho objetivo son la descentralización y la democracia participativa. El propósito no es solamente participar “en el proceso de desarrollo”, sino en la definición misma del modelo de desarrollo. Esto supone una participación que se extienda más

allá del ámbito local o incluso nacional. Aquí pueden encontrar la resistencia de los actores externos (IFI).

Finalmente, los actores sociales expresan un rechazo al modelo neoliberal, en particular, a las privatizaciones de los servicios públicos y de los recursos naturales estratégicos. Por tanto, abogan por el reforzamiento del Estado como una forma de resistir a dicho modelo económico y a la pérdida de soberanía económica. De allí nace una movilización, aún débil y mal articulada, sobre temas transnacionales (por ejemplo, en contra del ALCA; los TLC, o del pago de la deuda exterior, etcétera, como lo evidencian los temas de las Cumbres de los Pueblos organizadas para reunir las organizaciones indígenas de América Latina, o los debates del Foro Social de las Américas de Quito, en julio de 2004). Existe, por tanto, una incoherencia en su proyecto en torno al papel que debería desempeñar el Estado, que se pretende utilizar como un obstáculo para la neoliberalización de la economía, pero que se debilita políticamente al contribuir a deslegitimarlo y compensarlo en el ámbito local.

## CONCLUSIÓN

En este artículo propusimos enfocar el proyecto indígena del Movimiento Pachakutik en Ecuador en perspectiva comparada. El objetivo era develar algunos de sus ejes y fundamentos, pero sobre todo inscribir el análisis del discurso indígena en una reflexión más amplia sobre los procesos políticos principales de los noventa y la primera década del siglo XXI en el contexto andino. El análisis de los discursos de actores centrales y externos, en contraste con el de los indígenas, muestra cómo un mismo concepto (descentralización, democracia participativa) puede dar lugar a distintos proyectos políticos, que expresan ideologías, intereses y objetivos muy variados. También muestra lo específico del proyecto indígena de Pachakutik pero sobre todo cómo se articulan tres pilares centrales (derechos colectivos, descentralización y democracia participativa), con el objetivo de otorgar mayor poder a las organizaciones de los pueblos indígenas.

El principal interrogante se orienta hacia el futuro del Movimiento Pachakutik en Ecuador. Después de llegar brevemente a la cúspide del poder durante el golpe de Estado de enero de 2000, y de participar en el gobierno de L. Gutiérrez, la CONAIE y el Movimiento Pachakutik se han debilitado tanto que su candidato en las elecciones de 2006, el líder histórico Luis Macas, tan sólo consiguió 2,1% de los votos y el Movimiento tan sólo ocupó el rango de sexta fuerza política, 10 años después de su emergencia en el escenario político ecuatoriano (Massal 2009). Si bien se han analizado de manera amplia dicho resultado electoral y sus implicaciones, poco claro queda el panorama para el movimiento indígena en Ecuador. La Constitución de 2008 puede ofrecer cier-

tas herramientas que permitan reforzar la participación de los movimientos sociales y la democracia participativa, aunque aún queda por verse cómo se aplicarán sus dispositivos. Pero persisten las dudas respecto al porvenir del proyecto político indígena, debilitado por las expectativas sociales defraudadas en torno al cambio político alcanzado desde la década de los noventa<sup>19</sup>; la corrupción, que también ha afectado al Movimiento Pachakutik; el fracaso de la experiencia de participación gubernamental en 2003; el alejamiento de las bases respecto a las directivas de la CONAIE, y el automarginamiento político de esta última.

Para terminar este artículo, se sugiere una recomendación de orden metodológico, retomando las propuestas de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006): insistimos en la necesidad de estudios empíricos para analizar de manera comparada los distintos proyectos políticos de los movimientos sociales y partidos políticos en América Latina. Así mismo, todavía existen relativamente pocos estudios que involucren distintos niveles de análisis, desde lo local hasta lo internacional, y que muestren las interacciones entre estos distintos ámbitos, en las estrategias de los actores sociales. Aún falta también por analizar con mayor detenimiento la experiencia de líderes indígenas que han tenido mayor involucramiento en las instituciones internacionales (Santamaría 2009), dando lugar a un análisis sociológico de sus trayectorias militantes.

### Referencias

- Andrade, Pablo. 2009. *Democracia y cambio político en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Assies, Willem, Marco Antonio Calderón y Ton Salman. 2002. Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. *América Latina Hoy* 32: 55-90.
- Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema. 2002. Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina. *Papeles de Población* 31: 95-115.
- Carrión, Fernando, comp. 2003. *Procesos de descentralización en la comunidad andina*. Quito: Flacso, OEA, Parlamento Andino.
- , comp. 2007. *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*. Quito: Flacso, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDL, PRODESIMI, BTC.

19 Consideramos que el cambio político y simbólico generado por los actores indígenas es importante e indudable, aunque no se haya traducido en un resultado electoral en 2006 (Massal 2009).

- Carrión Ana. 2004. Participación ciudadana y descentralización en el Perú. Latin American Network Information Center. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carriono4.pdf>.
- Chalmers, Douglas, Carlos Vilas, Katherine Hite, Scott Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds. 1997. *The new politics of inequality in Latin America: Rethinking participation and representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). 1989. *Las nacionalidades indígenas del Ecuador: nuestro proceso organizativo*. Quito: TINCUI, CONAIE, Abya-Yala.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE). 2000. *Reconstitución de las nacionalidades y pueblos para el fortalecimiento de las circunscripciones territoriales indígenas. Aportes de las nacionalidades y pueblos*. Quito: CODENPE, UNICEF.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De la Fuente, Manuel, comp. 2002. *Participación popular y desarrollo local, la situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. La Paz: PROMEC, CEPLAG.
- Devineau, Julie. 2009. Variations regionales: la politisation des identités ethniques au Mexique. *Problèmes d'Amérique Latine* 72: 73-92.
- Echeverría, Julio y César Montúfar, eds. 2008. *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya-Yala, Diagonal.
- Escalona, José Luis. 2009. Invocations de l'ethnicité et imaginaire sociopolitique au Mexique. *Problèmes d'Amérique Latine* 72: 51-71.
- García, Fernando y Lourdes Tibán. 2008. De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador. En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, coord. Xochitl Leyva. México: CIESAS, Flacso Guatemala, Flacso Ecuador.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.
- Grey Postero, Nancy. 2000. Bolivia's indígena citizen: Multiculturalism in a neoliberal age. Ponencia presentada en The Latin American Studies Association Meetings, 16 de marzo, en Miami, Estados Unidos.
- Hevia, Felipe. 2007. ¿El programa Oportunidades crea ciudadanía? Análisis de las consecuencias de su operación. Ponencia presentada en la conferencia de la Latin American Studies Association, septiembre, en Montreal, Canadá.



- Huerta, María Antonieta, comp. 2000. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- León, Jorge. 2005. *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: Embajada de Francia en Bolivia, IFEA, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.
- , ed. 2005. *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Bogotá: UNIFEM-RA, UNFPA, Universidad Nacional, Instituto de Estudios Peruanos, CIDEM, Flacso Ecuador.
- Levine, Daniel y Catalina Romero. 2006. Urban citizen movements and disempowerment in Peru and Venezuela. En *The crisis of democratic representation in the Andes*, eds. Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez, 227-256. Palo Alto: Stanford University Press.
- Massal, Julie. 1999. Les processus de mobilisation politique des groupes ethniques en Equateur : vers une société multiculturelle ? *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines* 28 (3): 571-611.
- . 2000. Movimientos sociales, democracia y multiculturalismo. En *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, eds. Julie Massal y Marcelo Bonilla, 157-192. Quito: Flacso, IFEA.
- . 2005a. *Les mouvements indiens en Equateur. Mouvements contestataires et démocratie*. Aix-en-Provence: Karthala, CSPC, IEP.
- . 2005b. La participation du Mouvement Pachakutik au pouvoir en 2003 : une expérience originale de citoyenneté multiculturelle en Equateur ? En *Voter dans les Amériques*, dir. Jean-Michel Blanquer, 263-272. París: IHEAL, La Sorbonne-Institut des Amériques.
- . 2006a. El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada. *Colombia Internacional* 63: 108-126.
- . 2006b. La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida. *Análisis Político* 56: 135-150.
- . 2007. Los movimientos sociales en América andina: dinámicas y encrucijadas de la movilización social. *Revista Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* 2: 101-113.
- , comp. 2008. *Representación o participación. Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI, IFEA.
- . 2009. Mutations et déclin du Mouvement Pachakutik en Equateur (1996-2008). *Problèmes d'Amérique latine* 72: 93-107.

- Melucci, Alberto. 1992. Frontierland: Collective action between actors and systems. En *Studying collective action*, eds. Mario Diani y Roy Eyerman, 238-258. Londres, Newbury Park: Sage.
- Perales, Iosu. 2004. *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Bogotá: Fica.
- Revel-Mouroz, Jean, coord. 1989. Pouvoir local, régionalismes, décentralisation : enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine. París: IHEAL.
- Recondo, David y Aline Hemond. 2002. *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México: CEMCA, IFE.
- Rendón, Armando. 2004. Los retos de la democracia participativa. *Sociológica* 54: 183-211.
- Restrepo, Darío. 2001. Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Revista Mexicana de Sociología* 63 (3): 167-191.
- Rodríguez, A. 2001. Tesis sobre la construcción de poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos. Segundo Congreso Pachakutik.
- Santamaría, Ángela. 2009. *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena: un estudio a partir del caso colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Silverston, Melina H. 1997. The politics of identity reconstruction: Indians and democracy in Ecuador. En *The new politics of inequality in Latin America: Rethinking participation and representation*, eds. Douglas Chalmers, Carlos Vilas, Katherine Hite, Scott Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, 171-191. Nueva York: Oxford University Press.
- Slater, David. 1994. Power and social movements in the other Occident. *Latin American Perspectives* 21 (2): 11-37.
- Tanaka, Martín y Carlos Meléndez. 2005. ¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana? En *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, ed. Patricia Zárate, 165-192. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Torres, Luis F. 2009. *Presidencialismo constituyente*. Quito: Cevallos, Fundación Hanns Seidel, Corporación Autogobierno y Democracia.
- Van Cott, Donna Lee. 2003. Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica. *Análisis Político* 48: 26-51.
- Van Cott, Donna Lee. 1996. Prospects for self-determination of indigenous peoples in Latin America: Questions of law and practice. *Global Governance* 2 (1): 43-64.
- Wills, María Emma. 2007. *Inclusión sin representación*. Bogotá: Norma.
- Yashar, Deborah. 1999. Democracy, indigenous movements and the post-liberal challenge in Latin America. *World Politics* 52: 76-104.