



## **PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR: DE LA REIVINDICACIÓN AL PROTAGONISMO POLÍTICO**

---

*Luis Eduardo Maldonado Ruiz*



## *Las nacionalidades y pueblos de Ecuador. Rasgos de su proceso histórico y organizativo*

### *1. Breve referencia histórica general del proceso organizativo*

Los pueblos originarios o indígenas,<sup>1</sup> llamados así para hacer referencia a los pueblos que habitaron los Andes antes de la invasión española, tienen una presencia milenaria en lo que hoy es el territorio ecuatoriano. Este proceso histórico debe ser estudiado en el contexto de la construcción de lo que podríamos llamar la cultura andina, producto de las culturas de montaña y valle interandino, teniendo como área de influencia la región que lleva el mismo nombre. Sin embargo, esta región contiene también a pueblos originarios de otros ecosistemas, como los pueblos amazónicos y los del litoral, que difieren en sus rasgos culturales. También los diferencian los procesos tardíos de incorporación a los Estados o haber sufrido el exterminio temprano, como los de la Costa. El hecho es que los pueblos indígenas en Ecuador tienen en común la situación de exclusión y dominación, pues en la pirámide social y económica ocupan el lugar de explotados, oprimidos y marginados.

En este marco se aborda de forma sintética y se puntualiza los procesos históricos de los pueblos indígenas que nos permitan comprender su continuidad histórica y su evolución organizativa, conscientes de que la historia particular de cada uno de ellos es una tarea todavía pendiente.

Para los pueblos indígenas la historia formalmente conocida es una historia colonizada, es la del invasor, del colonizador. Esta visión tradicional historiográfica justifica las relaciones de dominación y explotación, y es el medio ideológico para “civilizar” a los indígenas individualmente mediante la integración de los mismos al Estado, a la cultura dominante y a la “verdadera” religión cristiana. Mientras que para los pueblos dominados la historia constituye un instrumento de liberación y fortalecimiento de su identidad cultural, ya que tener memoria y conocimiento del pasado permite comprender el pre-

sente<sup>2</sup> y abre las posibilidades de construir el futuro. A partir de estos enfoques surgen dos versiones de la historia: para las sociedades dominantes, los conquistadores y colonizadores son héroes; mientras que para los pueblos indígenas son villanos.

La historiografía tradicional se divide en dos grandes etapas: la prehistoria y la historia. La prehistoria comprende el pasado remoto de los pueblos indígenas hasta la presencia española, es decir, el pasado histórico de los pueblos indígenas. Y la historia propiamente dicha comprende desde la presencia española hasta nuestros días, es decir, la historia escrita, la historia de los españoles en América. Esta visión historiográfica positivista y lineal es ampliamente difundida en el sistema educativo y constituye la versión oficial del Estado ecuatoriano.

En la actualidad, con el fin de superar esta visión eurocéntrica, se ha realizado esfuerzos para periodizar la historia ecuatoriana con un enfoque multicultural, apoyándose en la etnohistoria, la arqueología y la antropología, de tal forma que se ha determinado periodos históricos como la época aborígena, la época de la conquista y la Colonia, la época de la independencia y la Gran Colombia, y la época Republicana. En esta visión, los pueblos indígenas son identificados como actores de un proceso iniciado hace miles de años y se los concibe como pueblos contemporáneos y diferentes, que han desarrollado sociedades con formas de organización social y económica adaptadas a su medio y con énfasis en la comprensión de las grandes transformaciones de la sociedad en su conjunto.

En esta perspectiva, los estudios realizados por la arqueología demuestran que los primeros pobladores de estos territorios datan desde 13 mil años a.C. (periodo precerámico con asentamientos como El Inga, Ilaló, Chobschi, Cubilán, en los Andes y en la Costa, las Vegas en la península de Santa Elena). Estas sociedades se organizaron en bandas nómadas dedicadas a la caza, la recolección de frutos silvestres y la pesca para su sustento.

La aparición de la agricultura después de algunos miles de años generó importantes transformaciones de estas

1 Esta categoría socioeconómica –originalmente indio– fue creada en época la Colonia con el fin de diferenciar claramente a la población dominada para el pago del tributo y la obligatoriedad de contribuir con trabajo gratuito por ser indio o diferente al español.

2 Luis Villoro, “El sentido de la historia”, en *Historia ¿para qué?*, México, Edit. Siglo XXI, 1984, p. 36.

sociedades: se incrementó la población y se constituyeron las primeras aldeas agrícolas, se domesticó a los animales y a las plantas, se organizó el abastecimiento de diversos productos de los pisos ecológicos (maíz, papa, quinua, yuca, coca, entre otros). Se desarrollaron técnicas agrícolas, se expandió la cerámica, los tejidos y la construcción de viviendas. Con la agricultura se obtuvo excedentes, lo que generó, por un lado, una incipiente división del trabajo, con una estructura social comunitaria (sociedades agroalfareras como la Valdivia 3.500 a.C., Machalilla, Chorrera en la Costa, Cotacollao en la Sierra y Pastaza en la Amazonia). Por otro lado, se desarrolló niveles de especialización de la producción, el comercio (intercambio) con otros pueblos y regiones de forma permanente, originándose diferencias sociales que fortalecieron la autoridad (guerreros, sacerdotes y gobernantes) en espacios territoriales parcialmente definidos.

En los umbrales de la presente era se establecieron culturas con ámbitos territoriales más extensos y definidos, con asentamientos urbanos permanentes, una agricultura desarrollada, se perfeccionaron las tecnologías para la elaboración de utensilios domésticos y de guerra, se generalizó el uso de los metales y se constituyeron unidades políticas importantes y fuertes. Expresiones de este periodo son las culturas jambelí, guangala, bahía y la tolita, en la Costa; narrío y tuncahuán, en la Sierra; cosanga, en la Amazonia.

Las unidades políticas (Bulu) existentes lograron confederarse, constituyendo Asanbulu<sup>3</sup> o alianzas de familias ampliadas en los primeros cinco siglos de nuestra era mediante alianzas guerreras, relaciones de parentesco y pertenencia étnica, logrando alianzas estables denominadas por los cronistas “señoríos étnicos”. Estas grandes unidades políticas se desarrollaron en la Sierra norte especialmente, siendo unidades diversas en su desarrollo y dimensión poblacional y territorial.

Sus formas de organización política y económica se sostenían en estructuras de producción comunitaria. La tierra era mayoritariamente de propiedad común y se fortalecieron las relaciones de producción e integración social, religiosa y políticas jerarquizadas y diferenciadas. Los Asanbulu más importantes para la época eran al extremo norte de la Sierra, los quillasinga y pasto. Los caranqui, cochasquí, otavalo y cayambe establecieron una alianza militar contra los incas, que permaneció por mucho tiempo. Quito se constituyó en un gran centro de in-

tercambio interregional y ceremonial. Al centro del país los panzaleo, píllaro, sigcho y puruhá formaron también niveles de coordinación, alianzas familiares y militares importantes. Al sur los cañaris y paltas. En la Costa fueron importantes centros políticos la tolita, atacames, manteños, huancavilcas, punaes y chonos. En la Amazonia los quijos y jívaros (shuar).

En el siglo XV, los pueblos del norte andino (actual Ecuador) enfrentaron un proceso de conquista por parte de los incas, pueblo guerrero del sur que dirigido por el inca Túpac Yupanqui logró someter a los paltas y cañaris mediante una breve guerra y estableciendo alianzas matrimoniales. Posteriormente, el inca Huayna Cápac, nacido en Tomebamba (centro político y religioso de los cañaris), concluyó este proceso venciendo a los puruhaes, cayambis, caranquis y a los pastos, estos últimos presentaron gran resistencia por décadas hasta concluir con la gran masacre de Yahuarcocha (lago de sangre), con la que se consolidó su dominio. La expansión del Estado inca duró aproximadamente un siglo (S. XV) y fue interrumpida por la invasión española, los mayores grados de influencia del incario estuvieron en la zona sur y centro. En la Costa su presencia fue limitada y en la Amazonia prácticamente nula.<sup>4</sup>

El proceso de gobierno incásico se caracterizó por la articulación de una diversidad de pueblos y culturas no estatales, a una estructura centralizada de gobierno y un Estado teocrático (los incas se consideraban hijos del sol), pero de carácter comunitario, llamado Tahuantinsuyo. Esta estructura de gobierno se superpuso respetando las estructuras de organización social, económica, de gobierno y religioso-originarias, pues los incas respetaban las distintas religiones locales, aunque el culto al sol fuera oficial. Los sistemas de organización original se mantuvieron, pero se innovó el sistema decimal de organización instaurando los curacazgos, con una distribución del poder paritario (Han, Urin) a través de las panacas, es decir, dos gobiernos paralelos y complementarios.

La economía incásica distribuyó la tierra para la comunidad, el Estado y la casta sacerdotal, exigiendo una doble tributación para el curaca y el inca en especie y trabajo. Se racionalizó el sistema comunitario de producción manteniendo las formas propias de organización económica, social y política de los pueblos sometidos. Cada ayllu o comunidad debía autoabastecerse y además con-

3 Piedad Costales; Alfredo Costales, *Los señoríos del norte andino del reino de Quito*, Quito, ediciones SAG, 1993, p. 13.

4 Luis Maldonado Ruiz, *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo*, ediciones Tincui, CONAIE, Abya Yala, 1989.

tribuir con productos o trabajo, de tal forma que las clases gobernantes pudieran manejar los excedentes de las comunidades. Se fortaleció el intercambio, la forma económica tradicional andina del norte que, a diferencia del sur, estableció el control político sobre la base de los centros de comercio y no de colonias ubicadas en los distintos pisos ecológicos, se explotó la mano de obra para la construcción de obras de infraestructura pública y se estructuró un sistema de control político y de difusión cultural a través de los mitimaes, institución que consistía en la obligatoriedad de la población de desplazarse de un lugar a otro, constituyéndose en hitos de avanzada en territorios conquistados.<sup>5</sup> Así se desplazaron a lo que hoy es Ecuador los pueblos saraguro, salasaca y natabuela, entre otros.

La presencia incásica, como hemos dicho, fue corta. En el sur cerca de cien años y en el norte no más de treinta años, la mayor influencia cultural se dio por el idioma quichua, que fue usado desde siglos anteriores en el comercio. Quito y Tomebamba se constituyeron en ejes políticos vitales del Tahuantinsuyo, con la muerte de Huayna Cápac llegaron a disputar la hegemonía del poder, expresada en la guerra civil impulsada por Huáscar, quien representaba a los pueblos del sur con su asiento principal en Cuzco, la capital del Tahuantinsuyo, y Atahualpa, en representación de los pueblos del norte, con su asiento en Tomebamba y Quito. La disputa concluyó con el triunfo de Atahualpa, pero él no llegó a consolidar su gobierno.

Finalmente, hay que destacar que este periodo histórico fue resultado de un largo proceso de construcción propio, interno, de culturas emparentadas que tuvieron rasgos culturales comunes y que lograron construir uno de los Estados más grandes del mundo, con avanzado nivel cultural y tecnológico, en los cuales los pueblos del norte andino se integraron y fueron protagonistas principales.

## La conquista y el Estado colonial español

En 1492, España culminaba el proceso de unificación bajo los reyes católicos con la expulsión de los Moros y a

la vez Cristóbal Colón llegaba a Abya Yala<sup>6</sup> en busca de las Indias Orientales. Esta empresa descubridora fue auspiciada por los reyes católicos con el propósito de abrir rutas de comercio, de conquista de tierras y pueblos, y comprobar la teoría de la redondez de la tierra. Por confusión, Colón denominó a estas tierras “las Indias”. Este continente, a pesar de que Cristóbal Colón lo consideró el “paraíso perdido” donde se podía construir sociedades sin mal, fue considerado en realidad tierra de conquista y saqueo, y sus habitantes fueron reducidos a objetos de explotación.

Las empresas de conquista, hay que destacar, fueron emprendimientos privados autorizados por la Corona de Castilla y el papado romano. En 1531, Francisco Pizarro llegó al Tahuantinsuyo dirigiendo una empresa de conquista junto con Diego de Almagro y un puñado de españoles que no superaban las cien personas.

Enterados de la guerra civil entre Huáscar y Atahualpa, y el triunfo de este último, establecieron alianzas con los pueblos sometidos por él con la finalidad de reanudar la guerra y beneficiarse de esta situación. Aprovechándose de la recepción que les ofreció el inca, le tendieron una trampa y lo apresaron, exigieron un gran rescate para liberarlo y luego de obtener su propósito lo asesinaron obsesionados por el oro y el poder. Esa fue la tónica de las prácticas militares, políticas y sociales de los españoles con los pueblos originarios: la guerra, el saqueo y la explotación.

Para los pueblos originarios, la conquista no fue la consumación del aniquilamiento de sus pueblos y culturas, o la conclusión de su historia, sino el inicio de un nuevo momento histórico, conciencia expresada en la siguiente frase: “Chaupi punchapi turayarka” (anocheció en mitad del día), que se dice fue proclamada por la población indígena al momento de la muerte de Atahualpa asesinado por los españoles.

En respuesta, se inició la resistencia indígena de Quito, liderada por el curaca Rumiñahui, quien sostuvo la necesidad de expulsar a los extranjeros. Él fue derrotado y ejecutado por los españoles gracias al apoyo obtenido de sus aliados nativos que lo capturaron. Es importante resaltar que la conquista tuvo como escenario una aguda crisis interna del Tahuantinsuyo debido a la guerra civil, a que el sistema social, político y religioso se hallaba en transformación, debido a la expansión territorial, a la ne-

5 También los mitmas o mitimaes eran instituciones económicas que consistían en la realización de trabajos obligatorios que la población debía prestar al Estado y a los ayllus para la realización de obras de infraestructura pública y la explotación de las minas. De esta palabra también se deriva la *minga*, una de las instituciones económicas más importantes, que consiste en apoyar con fuerza de trabajo a los ayllus (familia, comunidad) y que aún está vigente en nuestros días.

6 Nombre con el que se conocía al continente al que llegó Colón y que luego fue llamado América, en lengua kuna, que quiere decir “tierra de vida”

cesidad de redefinir una economía apta para los nuevos procesos productivos y a la rivalidad política que Quito y Tumibamba (Cuenca) mantuvieron con Cuzco. El triunfo de un pequeño grupo de españoles sobre el gran Estado inca se puede entender por las debilidades y conflictos internos más que por la superioridad militar o mayor desarrollo cultural de los europeos.

El proceso de dominación duró tres siglos, los pueblos indígenas sobrevivieron gracias a que se refugiaron en sus formas de organización social y política propia, como los curacazgos pequeños y luego en sus ayllus o comunidades, e impulsaron diversas formas de resistencia que les permitieron mantener una cohesión social y cultural. El sistema económico basado en las relaciones de reciprocidad, que era el sustento de las comunidades originarias, fue alterado por un sistema basado en el saqueo, la explotación y la acumulación de los colonizadores y del imperio español.

Respecto a la tierra, fueron despojados de sus propiedades y sometidos a una condición de servidumbre, además se impuso varios sistemas de tributos que tenían que pagar los indígenas por el hecho de serlo. Ante esta necesidad política y económica, el Estado colonial creó al indio.

El establecimiento del Estado colonial, en un primer momento, consumada la conquista, se caracterizó por la conflictividad, tanto por las luchas por el poder emprendidas entre los conquistadores como por las permanentes acciones de resistencia emprendida por los pueblos indígenas, como las de Túpac Amaru, los movimientos de restablecimiento de las huacas<sup>7</sup> y los curacazgos locales, llamados Taqui Uncui,<sup>8</sup> etc. La sociedad colonial en formación pretendía articular en un conjunto orgánico a distintas entidades históricas, consolidando los asentamientos urbanos españoles, sojuzgando y despojando a los pueblos indígenas. Con el establecimiento del Virreinato del Perú, el virrey Francisco de Toledo reorganizó la estructura social y política del Tahuantinsuyo, configurando el Estado colonial; dispuso las “reducciones” de indios, que consistían en establecer centros poblados indígenas que les permitan a los españoles tener el control de la población; además impulsó la “extirpación de las idolatrías”, política con la que destruyeron todos los templos, con-

cimientos, creencias e instituciones religiosas, sustituyéndolas mediante la evangelización católica.

La Colonia se centró en la extracción de metales preciosos, lo que dinamizó la economía colonial, asignándose al norte el aprovisionamiento de textiles y alimentos para los trabajadores del centro minero de Potosí. El sistema de control de los pueblos sometidos se manejó a través de una institución llamada “encomienda”,<sup>9</sup> que se encargó de organizar el trabajo, el pago de tributo al Estado colonial, que cubría las aspiraciones económicas del español encomendero, aunque posteriormente se establecieron los corregidores de indios, institución conformada por funcionarios de la Corona encargados de la recaudación de los tributos. De esta manera se alteraron las formas sociales y económicas nativas en función de un nuevo orden político y económico, que permitió la expansión del capitalismo en Europa, siendo los curacas y las noblezas indígenas intermediarias y usufructuarias de estas relaciones.

En un segundo momento, a finales del siglo XVI y suprimida la encomienda, se consolidaron las ciudades y pueblos españoles, además se estableció una estructura social legalmente diferenciada en la desigualdad. Los blancos españoles ocuparon la cúspide de la pirámide social, ejerciendo y controlando las funciones políticas (encomenderos, obrajeros y comerciantes) y eclesiásticas. El nivel intermedio fue ocupado por un nuevo sujeto social y racial: el mestizo –producto de la mezcla entre mujeres indígenas y españoles–, dedicado al pequeño comercio, labores agrícolas y artesanías. Los pueblos indígenas –producto del despojo de las tierras de las comunidades a mediados del siglo XVII– ocuparon la base de la estructura jerárquica social, junto con los negros que fueron traídos en calidad de esclavos para el cultivo de las plantaciones en zonas tropicales.

El sistema político colonial tenía su soporte ideológico en la Iglesia, que actuaba gracias a los derechos concedidos a la Corona española por el Papa para conquistar y evangelizar las tierras descubiertas y dar legitimidad a su dominio sobre ellas. Este acuerdo, llamado Patronato, comprendía la subordinación de la Iglesia al Estado colonial y la facultad de nombrar autoridades eclesiales a cam-

7 Del quichua *huaca*, *waka*, que significa desigual, lugar sagrado. Federico Aguiló, S.J. en su diccionario sobre el idioma del pueblo Puquina, dice que viene de llanto. *Wacac* significa espacio sagrado en donde se va a pedir llorando, es decir; adoratorio, lugar sagrado.

8 Literalmente del quichua: *taqui*, danza; *uncui*, enfermedad.

9 Era el encargo que hacía la Corona de un grupo de indígenas a un español para que mediante la evangelización y el cobro de los tributos sea redimido a condición de persona, que en la realidad se convirtió en la forma para extraer excedentes en beneficio del español encomendero y de la Corona; por otra parte, era un mecanismo de control ideológico y cultural.



bio de que la Iglesia monopolice el adoctrinamiento religioso, cultural-educativo e ideológico que legitimó el sometimiento de los pueblos indígenas, para lo cual incluso creó escuelas para la educación de las élites indígenas y difundió la lengua quichua como idioma franco, útil para las campañas de evangelización. Así fue como la Iglesia quichuizó a los diversos pueblos del norte andino y por influencia de las lenguas nativas surgió un nuevo dialecto llamado actualmente quichua.

La economía colonial tuvo su soporte en el trabajo obligatorio al que se sometió a la población nativa, a esta institución se la llamó *Mita*,<sup>10</sup> esta fuerza de trabajo se distribuía a los españoles que requerían de mano de obra y el Estado la usaba para la realización de obras públicas; el trabajo era pagado para asegurarse de que los indios paguen los tributos exigidos. La actividad económica principal fue la producción de textiles<sup>11</sup> (obrajes) y la agricultura.

Así se convirtió la Real Audiencia de Quito en uno de los centros de intercambio especializado más importantes del imperio español. Por su parte, la Iglesia no sólo cumplió su rol evangelizador, sino que acaparó poder y fue apropiándose también de tierras comunitarias, constituyéndose en el primer terrateniente de la Real Audiencia y generando una rivalidad con las autoridades del poder civil durante mucho tiempo.

Los pueblos indígenas lograron mantener, continuar y dinamizar las estructuras de organización social y política propias, como la cultura, el territorio, las autoridades originarias, insertados obviamente en la vida de la sociedad colonial en el marco de las relaciones de interdependencia y dominación.

En un tercer momento, en el siglo XVIII, a dos siglos de dominación y explotación colonial, la población indígena se había reducido a niveles alarmantes<sup>12</sup> como consecuencia de las duras condiciones de explotación y especialmente por el contagio de enfermedades, lo que

generó una grave crisis económica y política, sumada a los desastres naturales ocasionados por los terremotos, a la crisis generada por la paulatina desaparición de las minas que afectó a la economía del norte proveedor de alimentos y textiles, además por la presencia en el mercado de textiles provenientes de Inglaterra a muy bajos precios y de mejor calidad. En este contexto, la Corona española gobernada por los borbones definió políticas para modernizar su economía, impulsó un proceso de industrialización que le permitió competir con las potencias europeas y autoabastecer su mercado, con esta finalidad limitó el comercio textil de Quito con otras regiones, siendo esta actividad controlada por el Estado.

Ante la crisis del sector textil, cobró auge la agricultura y por tanto también el proceso de acaparamiento de la tierra, que se la obtuvo comprándola, usurpando tierras e incluso mediante matrimonios interesados con el encubrimiento de los corregidores. Así se constituyó la agricultura como eje de la economía colonial y se consumó un régimen terrateniente.

En este contexto, los indígenas, presionados por el pago de los tributos, se articularon a las grandes haciendas a fin de acceder a los recursos naturales que garanticen su subsistencia y también para obtener ingresos que les permitan resolver sus problemas tributarios. Los terratenientes aprovecharon esta situación otorgando préstamos y anticipos (mercedes) a los nativos, de esta manera crearon una nueva institución denominada Concertaje,<sup>13</sup> que redujo a sus víctimas a una condición de semiesclavitud.

La reacción de los pueblos indígenas ante esta situación fue violenta: se manifestó a través de sublevaciones y levantamientos que demandaban la expulsión de los criollos y españoles, y la restauración de las formas de gobierno nativas como alternativa a la terrible situación de explotación instaurada. En el siglo XVIII se presentó el conjunto más numeroso y homogéneo de movimientos subversivos indígenas, los que inauguraron una tradición de rebeldía que rebasaron hasta la era republicana (Moreno Yáñez, S., 1985), destacándose entre las más importantes el motín de Pomallakta (1730), el levantamiento de la villa de Riobamba (1754), el levantamiento de Otavalo (1777), la sublevación de Juan Santos Atahualpa

10 Esta institución de origen incaico originalmente designaba un tipo de intercambio entre diferentes familias para realizar actividades agrícolas basadas en las relaciones de reciprocidad. El Estado colonial alteró esta intuición orientando la capacidad de movilización social de esta institución como un modo efectivo de explotación, especialmente en las minas y las obras públicas en beneficio de los españoles y el Estado.

11 Para 1681 existieron 200 obrajes que ocupaban la fuerza de trabajo de 30 mil indígenas (Ayala, 1997:46).

12 La población se redujo a una décima parte, es decir, de aproximadamente 9 millones de habitantes en el Tahuantinsuyo bajó a 700 mil en 1625; en la Costa fue aún más grave: sobrevivió un 4% de la población (Morner, 1985:40).

13 El Concertaje era una institución colonial que consistía en el trabajo libre y remunerado de los indígenas en las haciendas, que aseguraba los ingresos para el pago de los tributos. Sin embargo, mediante las deudas contraídas se ataba de manera indefinida al trabajador y su familia a la hacienda, ya que las deudas debían ser asumidas por las familias de forma hereditaria y al arbitrio del terrateniente.

(1742), la gran rebelión de Túpac Amaru II, quien planteó una suerte de nacionalismo inca con el cual surgieron todas las propuestas utópicas de restauración del Tahuantinsuyo<sup>14</sup> en toda la región andina. Aunque hay que subrayar que la mayoría de estos levantamientos no se planteaban un proyecto independentista; al contrario, apoyaban al régimen colonial, pero se demandaba un mejor trato de parte de los españoles.<sup>15</sup>

Para fines del siglo XVIII, el sistema hacendatario se consolidó de tal forma que todas las demás actividades como la producción textil en los obrajes se integraron a la hacienda y controlaba el mercado local. Por otro lado, en la Costa, la producción y exportación del cacao dinamizó de manera significativa la economía de la región y le permitió articularse de forma dinámica al mercado internacional, lo que produjo un incremento poblacional superior al de la Sierra debido a la demanda de mano obra.

Inglaterra, constituida en el centro del sistema capitalista internacional dominante, lideró la economía mundial en expansión y estableció una política de alianzas con los sectores emancipados de las colonias americanas en busca de consolidar su liderazgo y controlar los nuevos mercados para ubicar sus productos. Así convirtió a la Corona española en una potencia de tercer orden, sumida en una grave crisis interna que no terminaba de reorganizar sus colonias, las que agudizaron sus disputas entre los funcionarios reales y los sectores criollos terratenientes que habían consolidado su poder económico gracias al latifundismo y la explotación de la población indígena. Las tendencias autonomistas proliferaron con el fin de sacudirse de la burocracia colonial.

## La independencia y la creación del Estado ecuatoriano

Con la consolidación del sistema de hacienda (siglo XVIII), los pueblos indígenas perdieron la mayoría de sus tierras y así generaron “un proceso de desarticulación brutal”,<sup>16</sup> pues los señoríos étnicos fueron disgregados,<sup>17</sup>

pasando los hacendados, en zonas como Cayambe (norte de Ecuador), a controlar el 94,2% de las tierras. Todo este proceso concluyó a fines del siglo XIX. En estas condiciones de expoliación, los señoríos étnicos perdieron vigencia, el reto de conservar su identidad y de generar una propuesta de reconstitución étnica fue muy difícil, aunque fue posible a través de tres líneas convergentes:<sup>18</sup> recuperando los núcleos de parentesco y afinidad entre los ayllus locales y los forasteros; creando una nueva forma de poder a través de los mayordomos y mayores de hacienda que permitió tejer silenciosamente redes sociales solidarias; y estableciendo alianzas con la hacienda, de tal forma de reproducir y recrear relaciones de reciprocidad y complementariedad que consolidaron circuitos de intercambio entre las comunidades y la hacienda. Ramón Galo, por ejemplo, sustenta que es a través de estas redes como toma forma la sublevación de 1777 en la Sierra norte, pues recorre este mismo circuito de intercambio que fue creciendo de hacienda en hacienda. Estos fueron los primeros ensayos de recomposición étnica.

La hacienda se constituyó, por tanto, en el refugio de los indígenas para su reproducción cultural y social, pues a pesar de ser un sitio de explotación también era el escenario para establecer acuerdos o pactos con los hacendados, quienes llegaron a convivir y compartir la cultura indígena (cultura hacendaria).<sup>19</sup> En estas condiciones se explica también que la actitud colonialista y vergonzante de los hacendados, a pesar de haber establecido un pacto “multiétnico”, les hizo perder de vista la posibilidad de construir un programa nacional.

Los latifundistas, que tuvieron el control de las economías locales y regionales, fueron los protagonistas de la independencia; los grupos medios artesanales, comerciantes e intelectuales no se sumaron hasta avanzado este proceso, mientras que la mayoritaria población indígena fue observadora del conflicto político, consciente de que este proceso independentista beneficiaría a los terratenientes, responsables de la bárbara explotación que sufrían y de las sanguinarias represiones aplicadas a sus sublevaciones.

En definitiva, la independencia fue una lucha impulsada por un grupo de latifundistas para quienes la burocracia española era el impedimento para acceder al poder político del Estado colonial.

Por otra parte, desde la Colonia se produjo una mestización indígena para evitar el tributo, aspecto que tam-

14 Sobre estas sublevaciones, ver Costales (1963), Gonzáles Suárez (1970), Pérez (1948), Albornoz (1971), Oberen (1967), Coba Robalino (1929), Cevallos (1972), Moreno Yáñez (1985), Almeida I. (1999), Kaarhus R. (1989), Maldonado Ruiz L. (1988), Ayala Mora E. (1996).

15 Para los pueblos indígenas españoles eran tanto los ibéricos (chapetones) y criollos (hijos de españoles nacidos en América).

16 Ramón Galo, *El regreso de los runas*, 1993.

17 El sistema de hacienda incorporaba a las dos terceras partes de la población indígena.

18 *Ibid.*

19 Andrés Guerrero, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, ediciones Librimundi, 1991. Citado por Ramón Galo.



bién incidió en la drástica reducción demográfica e hizo pensar que el mundo indígena había sido liquidado. De tal forma que el Estado ya no negociaba con ciertos poderes indígenas (como en la Colonia), sino con los poderes locales en manos de los criollos, hecho que generó la desaparición de las jerarquías indígenas y su homogeneización.

Luego de un largo y complejo proceso de articulación social y política después de la independencia, sellado con el triunfo de las fuerzas independentistas lideradas por el mariscal Antonio José de Sucre, general de Simón Bolívar, las disputas internas de los grupos oligárquicos regionales, las guerras internas y externas que llevaron incluso a la creación de los gobiernos autónomos de Cuenca, Guayaquil y Quito no cesaron. Sin embargo, por intervención política e incluso militar de Bolívar se terminó por aceptar que lo que fue la Real Audiencia de Quito integre a la Gran Colombia con el nombre de Distrito del Sur.

La economía y las políticas sociales también se implementaron en un ambiente tenso y conflictivo debido a las posiciones diferentes entre Bolívar y Santander. El primero pretendía la organización de los pueblos liberados en una sola unidad política, propuesta con la cual logró movilizar a los pueblos para alcanzar su independencia, liberar a los esclavos e integrar a los mulatos y los indios, sin embargo, ante la ausencia de base social que apoye este proyecto, dio un giro conservador y propuso un sistema de gobierno para la República con un presidente vitalicio y senadurías hereditarias. Para mantener el orden pactó con las oligarquías terratenientes, por lo que las relaciones de explotación y exclusión respecto a la mayoría de población indígena y negra se mantuvieron e incluso se incrementaron. Santander (vicepresidente y posteriormente presidente de la Gran Colombia), por otra parte, líder de la facción de liberales, fue partidario del federalismo, impulsó una política económica librecambista y reformas que trastocaban las estructuras jerárquicas para instaurar relaciones sociales más igualitarias, lo que también polarizó las posiciones políticas en el distrito del sur: Guayaquil se alineaba con las posiciones liberales y Quito respaldaba las posiciones conservadoras.

En 1830 se reunió la Asamblea Constituyente con los representantes de las tres regiones, ellos fueron propietarios latifundistas que se encargaron de fundar un nuevo Estado. Uno de los primeros temas que trataron los constituyentes fue el nombre del país a crearse, debido a que Cuenca y Guayaquil no estuvieron de acuerdo con el nombre histórico de Quito y en función de lograr la unidad, se

acordó ponerle el nombre de Ecuador, tomando el nombre de la línea Ecuatorial que estudiaron los sabios de la misión geodésica francesa. Así nació la República de Ecuador.<sup>20</sup>

La fundación de esta República no significó la constitución de una nación y un Estado nacional, simplemente se propuso potenciar el mestizaje como un nuevo sujeto social y cultural en construcción, lo que permitiría articular a amplios sectores populares. El sistema político se estructuró sobre la explotación económica, social y étnica de los indígenas y de los esclavos negros, y aunque el capitalismo influyó su economía, mantuvo rasgos precapitalistas, con un conjunto de formaciones sociales regionales débilmente articuladas.

## La Revolución Liberal

A fines del siglo XIX, con el crecimiento de la producción y exportación agrícola, del tabaco, la madera, la cascarilla y especialmente del cacao, el capitalismo se convirtió en el modelo económico dominante y con él se afianzó un proyecto político nacional. Este modelo económico, llamado “primario exportador”, consolidó a la oligarquía costeña especialmente de un segmento de comerciantes y banqueros de origen blanco-mestizo que impulsó su proyecto político y dirigió la Revolución Liberal.

Con el triunfo de la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro, el liberalismo impulsó la integración de las diversas regiones a través del ferrocarril, su principal obra pública. El Estado se separó de la Iglesia y se estableció el laicismo de la educación, además recuperó una gran parte de las extensas tierras que poseía la Iglesia, y se erigió la libertad de conciencia y de culto. También se estructuró un mercado nacional conectado al mercado mundial; se fortalecieron lazos de identidad y unidad nacional articulando las diversas formas de producción, dinámicas sociales y culturales, claramente identificadas con la cultura occidental; y se amplió las relaciones salariales en todas las regiones del país.

La Revolución Liberal significó un gran salto. El predominio político e ideológico de la oligarquía clerical-reaccionaria fue desmontado por la burguesía y sus aliados, cuyos mecanismos de dominación y reproducción ideológica suponían el establecimiento, al menos en principio, de ciertas garantías y libertades de conciencia y educación.<sup>21</sup>

20 Enrique Ayala Mora, *Resumen de la historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1996, p. 67.

21 *Ibíd.*, p. 88.

En este contexto, el Estado liberal, que expresaba los intereses de la burguesía y consolidaba su poder gracias a los grupos medios y el ejército revolucionario, se enfrentó con la Iglesia Católica, que representaba la vieja aristocracia liderada por el clero. En lo económico, el modelo primario exportador se sostuvo durante mucho tiempo y afrontó sus crisis gracias a que, ante la caída del cacao en los mercados internacionales, éste fue sustituido por el banano en la década de los cuarenta del siglo XX y posteriormente, para la década de los setenta, lo sustituyó el petróleo.

En este proceso de configuración del capitalismo los actores sociales y políticos fueron la burguesía y su contraparte el obrero, el trabajador asalariado.

Por su parte, los pueblos indígenas no encontraron otra forma de sobrevivir que la de replegarse al ayllu, a lo local, a la comunidad, que al mismo tiempo fue una manera de resistir y de negar al Estado. La comunidad reemplazó a las anteriores formas de organización social originaria, como los curacazgos mayores y menores y fue el núcleo de recomposición étnica entre el siglo XIX y los primeros años del siglo XX. La comunidad fue entonces el espacio para la reconstitución de los pueblos indígenas.

El proceso de organización de los pueblos indígenas en Ecuador atraviesa rutas y formas de articulación diferentes según la ubicación geográfica. Uno es el proceso vivido en la Sierra y otro en la Amazonia y la Costa. Ya se mencionó anteriormente que la independencia no implicó cambios para los pueblos indígenas. La Revolución Liberal, en la que participaron activamente los pueblos indígenas, determinó algunos cambios importantes en la legislación. La Ley de Patronato (1899) y la Ley de Cultos (1904) le pusieron límites al poder de la Iglesia; la Ley de Beneficencia expropió los bienes de la Iglesia, que pasaron a la Asistencia Pública; y la Ley que suprimió la prisión por deudas (1918) y eliminó el Concertaje abrió el camino para el definitivo proceso de recomposición étnica.

### La emergencia de los pueblos y del movimiento indígena

Hacia 1937 se promulgó la Ley de Comunas como producto de la crisis de los años treinta, que generó una gran agitación social. Esta Ley incentivó la proliferación de las organizaciones campesinas y sindicales en defensa de sus derechos. También las comunidades indígenas se ampararon en ella para legalizar su organización social y demandar el acceso a los recursos necesarios para su sub-

sistencia, lo que a su vez propició una repoblación indígena. Varios procesos de organización indígena y lucha se dieron entre los años treinta y cuarenta, siendo reprimidos por la fuerza pública. De esta experiencia nacieron liderazgos de gran influencia posterior, como el de Dolores Cacuango y Lorenza Abimañay, entre otros, creándose las primeras organizaciones que acogieron las formas sindicales que plantearon reivindicaciones de carácter social y cultural.

Entre tanto, se habían creado las primeras organizaciones políticas de izquierda: el Partido Socialista (1926) y unos años después el Partido Comunista. Bajo su influencia surgieron las primeras organizaciones sindicales del campo y la ciudad. Las organizaciones sindicalizadas del campo estaban “formadas en su mayoría por huasipungueros, arrimados y yanaperos, quienes tenían como reivindicaciones el acceso a la tierra, el derecho al agua y los pastos, el salario, la educación, el cese de abusos, etc.”.<sup>22</sup> Bajo la conducción del Partido Comunista y la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), por otra parte, en 1944 nació la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), con una cobertura principalmente en la Sierra, aglutinó a sindicatos, cooperativas y comunas, y asumió ideológicamente la lucha de clases.

En los años cincuenta se inició el proceso de modernización del país en circunstancias de enorme presión social, especialmente de la población indígena movilizadora por la tierra. Además, el paulatino declive del poder hacendatario y la fuerte influencia que generó la Revolución Rusa obligaron a que se dicte la primera Ley de Reforma Agraria en 1964, que si bien no satisfizo las necesidades y demandas indígenas, abrió la posibilidad legal de acceder a la tierra. Las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, así como la Ley de Fomento Agropecuario (1979), sin embargo, respondieron a la necesidad del Estado de modernizar el campo. Así se entiende que la mejor tierra se conservó para los terratenientes, que se modernizaron; mientras el resto –las tierras de altura– fue entregado a los huasipungueros.<sup>23</sup> En la segunda se beneficiaron las organizaciones de las comunidades “libres”.<sup>24</sup>

22 Luis Maldonado Ruiz, *op. cit.*

23 Institución para la explotación de la mano de obra indígena, que consistía en entregar un pedazo de tierra y el derecho a tener acceso a algunos recursos naturales de la hacienda: agua, madera, pastos, por parte de la hacienda, y a cambio el huasipunguero y sus parientes debían trabajar permanentemente para el hacendado.

24 Las comunidades libres no pertenecían a la hacienda, pero estaban vinculadas a ella y a los centros parroquiales controlados por la Iglesia y el teniente político representante del Estado.

De esta forma, el tema de la tierra se convirtió en el eje principal de las luchas de las comunidades indígenas.

El proceso organizativo de los pueblos indígenas de la Sierra, como lo hemos dicho anteriormente, tuvo una influencia de los partidos de izquierda y también de las centrales sindicales de trabajadores; por ello surgieron diversas expresiones organizativas que respondieron a las dinámicas sindicales, como la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC, 1938), que se dividió en dos vertientes distintas: la corriente demócrata-cristiana y la socialista. Así, la CEDOC, con base ideológica socialista, creó a mediados de los años sesenta la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC). Por otro lado, de mano de las iglesias evangélicas –que lograron una intensa penetración desde los años setenta, promovidas por el Instituto Lingüístico de Verano, especialmente en las comunidades de la Sierra– surgió la Federación Nacional de Indígenas Evangélicos (FEINE), un gremio que articula a un sector de las iglesias evangélicas del país, de carácter religioso y desarrollista.

Luego de un largo proceso de lucha por la tierra, de recomposición de las comunidades y el establecimiento de alianzas locales entre éstas, hacia 1972 surge el “Ecuador Runacunapac Riccharimui”<sup>25</sup> (ECUARUNARI), que siendo esencialmente una organización nacida en la Sierra e integrada por las comunidades involucradas en la lucha por la tierra, tuvo desde sus inicios pretensión de alcanzar una representación nacional como resultado de su carácter clasista, por lo que en sus inicios no sólo aglutinó a las organizaciones territoriales (comunidades), sino también a cooperativas, asociaciones agrícolas, organizaciones culturales y a organizaciones campesinas no indígenas, generando en su interior un conflictivo debate sobre dos posiciones: mantener un carácter netamente indígena o articular a otros sectores populares. Este debate no se ha superado en su interior hasta nuestros días y se mantiene también su orientación campesino-indígena, a pesar de que en la actualidad la población indígena quichua es muy diversa en su composición socioeconómica. El ECUARUNARI tuvo también una influencia importante de un sector de la Iglesia liderado por monseñor Leonidas Proaño, uno de los promotores de la teología de la libera-

ción, especialmente en Chimborazo y las provincias centrales de la Sierra. El norte siempre fue más independiente en su proceso organizativo y político.

En la Costa, los pueblos indígenas fueron diezmados a pesar de su fuerte resistencia a inicios de la Colonia, vale recordar que los huancavilcas quemaron en tres ocasiones la ciudad de Guayaquil (1535-45), así como los mantas y caráquez evitaron en varias oportunidades la fundación de Portoviejo y Esmeraldas. Las enfermedades y las duras condiciones de explotación aniquilaron a la población nativa; por ello a mediados del siglo XVIII, cuando se dio el auge del cacao y se dinamizó la economía agraria, la ausencia de mano de obra fue alarmante, lo que motivó la importación de mano de obra esclava. De esta forma fueron traídos al país los negros africanos, lo que llevó a pensar que los pueblos indígenas se extinguieron. También se dieron agresivos procesos de alienación cultural, por lo que surgió una nueva identidad: el “paisano”, hoy llamado montubio. La población indígena actual que constituyen las tres nacionalidades es producto del desplazamiento, especialmente de pueblos que llegaron de los subtrópicos de la Sierra.<sup>26</sup> El pueblo manta-huancavilca, ubicado al sur, últimamente autoidentificado como indígena, es originario de esta región, aunque los huancavilca, asentados a la llegada de los españoles en el golfo de Guayaquil, también son de origen quichua producto de las incursiones incas a la costa.

Los tres pueblos que habitan esta región fueron incorporados a la sociedad nacional y al Estado ecuatoriano a través de los procesos de colonización impulsados por las reformas agrarias, por la apertura de las carreteras hacia la costa y por la expansión temprana de la economía capitalista promovida por las empresas agroindustriales. El Estado, la Iglesia y las organizaciones indígenas de otras regiones influyeron decisivamente en su proceso de organización supracomunitaria, adoptando los centros, asociaciones y federaciones como sus formas de organización.

Las nacionalidades awa, tsa'chila y chachi se mantuvieron en relativo aislamiento hasta hace unos cuarenta años. En los años cincuenta surgió la Gobernación Tsa'chila y en los ochenta surgieron la Federación de Centros Awa y la Federación de Centros Chachi. En los noventa se organizó la nacionalidad épera, de reciente asentamiento en la provincia de Esmeraldas. Este pueblo ancestralmente ha ocupado de forma itinerante el ecosistema del Chocó, por lo que existen comunidades dispersas en Colombia y Panamá. En los últimos veinte años, las migraciones qui-

25 La primera organización indígena constituida casi íntegramente por organizaciones y comunidades quichuas y que se denominó en su idioma “despertar de los hombres del Ecuador”, literalmente, aunque se lo traduce como el “despertar del indio ecuatoriano”, integra en la actualidad a organizaciones campesinas y negras de Esmeraldas y sectores campesinos y colonos del Azuay.

26 Dueñas, 1986:50-50.

chuas, puruha, cañari, waranka y panzaleo a las principales ciudades de la Costa se incrementaron sustancialmente, teniendo una presencia importante en el comercio menor de productos agrícolas en el mercado regional. Esta población también se organizó adaptando en la urbe el carácter territorial y étnico,<sup>27</sup> constituyendo barrios-comunidad. Estos pueblos se articularon orgánicamente al proceso de organización nacional, constituyendo la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), que contiene muy diversas y complejas formas de organización, y realidades sociales y económicas.

En la Amazonia, igualmente, la población fue exterminada durante la Colonia y la República, razón por la cual pueblos como los omaguas, coronados, tetetes, oas y otros han desaparecido. La expansión del Estado se ha dado de manera diferente en las dos zonas de la Amazonia. La zona norte, poblada mayoritariamente por pueblos quichuas, tuvo un contacto más temprano; mientras que la zona sur, poblada en su mayoría por los pueblos shuar, fue tardíamente incorporada. En la región amazónica se encuentra la mayor diversidad étnica y cultural de Ecuador, aunque estos pueblos son pequeños en densidad poblacional.

En la zona norte, los pueblos indígenas fueron explotados a través de las instituciones coloniales como la encomienda, las reducciones, las mitas, las doctrinas, de manera similar como se dio en la Sierra. La Iglesia católica tuvo el control de la administración civil y eclesiástica. Para fines del siglo XIX e inicios del XX la explotación del caucho dio origen a una forma de esclavitud. La población fue obligada a enrolarse en las empresas realizándose cacerías humanas para capturar a los nativos; otros huyeron internándose en la selva e igual cosa sucedió cuando se instauró el régimen de haciendas.

En los últimos cinco decenios, esta zona amazónica ha cobrado vital importancia para la economía del país debido a la explotación de la madera y el petróleo<sup>28</sup> por parte de empresas nacionales y transnacionales. Éstas han recibido por parte del Estado extensas concesiones de tierras para su explotación, desconociendo el derecho de los pueblos indígenas que milenariamente habitaron esta región. El impacto de esta devastación ha ocasiona-

do una fractura del ecosistema frágil e irrecuperable, como también dio inicio al despojo sistemático de los territorios ancestrales.

En la zona sur, la presencia colonial en sus inicios fue totalmente rechazada por los pueblos shuar, fue arrasado cualquier intento de fundar asentamientos españoles, como ocurrió con las fundaciones de Logroño, Sevilla de Oro, Valladolid, Huamboya y Zamora. Por ello, los contactos con el Estado ecuatoriano fueron más bien esporádicos hasta el siglo XIX. Sólo con la llegada de los misioneros salesianos en 1894 se inició un proceso de articulación de esta zona y de estos pueblos al Estado. Estas misiones promovieron, a través de la evangelización, los medios para emprender una efectiva colonización de la región; para ello se dio prioridad a la evangelización de los niños, creando internados que los desligaban de su pueblo y cultura. Así se formaron los primeros trabajadores para las actividades extractivas agrícolas y mineras, que trabajaban en las fincas de los colonos que poco a poco llegaron con las misiones salesianas y que posteriormente usurparon grandes extensiones de tierra, se establecieron centros poblados urbanos y abrieron carreteras para comunicarse con la Sierra. De esa manera llegaron autoridades civiles y militares estatales que amparadas en la Ley de Colonización emprendieron programas de colonización. Para 1960, apoyados por los mismos salesianos se constituyó la Asociación de Centros Jíbaros, que dio origen posteriormente a la Federación de Centros Shuar. Con este avance, los demás pueblos indígenas impulsaron sus organizaciones hasta consolidar una alianza regional amazónica.

Entre los años 58-60, en la zona norte se constituyeron los primeros sindicatos de trabajadores agrícolas con la finalidad de legalizar las tierras con el apoyo de la Iglesia y las centrales sindicales. Para la década de los setenta, estas organizaciones gremiales redefinieron su filiación afirmando su carácter étnico; de esta forma surgieron las organizaciones indígenas para enfrentar los problemas sociales, económicos y culturales que generó esta situación y con una particularidad que las diferencia de la Sierra: su carácter marcadamente étnico. Siendo esta región rica en su diversidad cultural, sus procesos organizativos han sido también diversos; sin embargo, todos los pueblos de la Amazonia lograron consolidar sus organizaciones para fines de los setenta.

En 1980 surgió la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), con una característica particular, pues se constituyó sin ninguna participación de agentes externos. Su rol fue de-

27 Se calcula que aproximadamente 400 mil indígenas migrantes estarían radicados en Guayaquil, estas organizaciones son una nueva expresión de la realidad urbana indígena. Aunque distinto, otro caso de ocupación urbana es del pueblo Otavalo.

28 La explotación petrolera constituye el primer rubro de ingresos del Estado ecuatoriano.



cisivo para entablar la unión del movimiento indígena nacional. La CONFENIAE se organizó alrededor de la lucha por el territorio, la cultura y la identidad, rasgo distintivo del movimiento indígena de la Amazonia, cuya red de organizaciones aporta estos contenidos a la agenda nacional del movimiento indígena.

Estos dos procesos históricos regionales, como hemos visto, tuvieron distintas orientaciones ideológicas: la Amazonia, que surge de una lucha por defender sus territorios y conservar su cultura e identidad, desarrollando una ideología étnica; y la Sierra con una larga relación de dominación del Estado y un proceso de lucha de recuperación de sus tierras, con una influencia de los partidos de izquierda, desarrolló una ideología clasista. Las organizaciones de estas dos regiones fueron estableciendo acercamientos y alianzas que permitieron encontrar elementos comunes en sus luchas, como la lucha por la madre tierra, la condición de pueblos oprimidos, la discriminación por ser diferentes, la exclusión social, que dio origen a la necesidad de luchar juntos y formular una propuesta política que selle esta alianza.

Por justicia hay que resaltar el papel fundamental que cumplió y sigue cumpliendo en este proceso la educación bilingüe intercultural y el programa de alfabetización impulsado a finales de los setenta, iniciado por las mismas organizaciones y luego acogido por el gobierno, los intelectuales indígenas que se articularon al proceso organizativo, el aporte de los antropólogos y sociólogos comprometidos con la lucha de los pueblos indígenas, el respaldo de las organizaciones no gubernamentales que se constituyeron en aliados estratégicos; las universidades que aportaron con las nuevas corrientes teóricas de pensamiento social y político. De igual manera, fue importante la influencia del movimiento de reafirmación cultural que surgió a fines de los setenta y logró su plenitud en los primeros años de los ochenta, especialmente en el norte del país y la Amazonia,<sup>29</sup> expresada en la música, la danza, la poesía. Y, por otra, fue notoria la influencia de los procesos revolucionarios de Nicaragua, Guatemala, Colombia y Chile, y de organizaciones indígenas del continente que guiaron con su pensamiento y lucha, como la ONIC y el CRIC en Colombia, la AIDSESP y el CISA en Perú, y CUC en Guatemala. Investigadores y pensadores como Guillermo Bonfil Batalla, Héctor Díaz

Polanco, Alberto Flores Galindo, Manuel Burga, Fausto y Ramiro Reinaga, Quintín Lame, Eduardo Galeano, entre otros.

Al calor de la revitalización de las organizaciones indígenas y el fortalecimiento de su alianzas surgió el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), como un espacio de búsqueda de la unidad de los pueblos indígenas, logrando en 1986 la constitución de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con la que se inició un nuevo proceso político y social en Ecuador.

La CONAIE realizó su primer congreso de constitución en noviembre de 1986, con un Mandato Constitutivo de carácter político, que colocó en cuestión las bases mismas del Estado, bajo la demanda de la plurinacionalidad. En síntesis, dicho mandato planteaba fundamentalmente los siguientes aspectos:

- En lo político: la defensa de la plurinacionalidad, la dirección colectiva, la participación de la mujer en los espacios directivos de la organización, así como la participación directa en la administración pública del Estado.

- En lo socioeconómico: impulsar y fortalecer la educación bilingüe intercultural, reforma agraria, salud alternativa, legalización de tierras comunitarias y territorio, financiamiento propio para la producción, y derogatoria de leyes contrarias a los intereses de los pueblos indígenas y la sociedad ecuatoriana, entre otros.

## 2. El movimiento indígena, actor político nacional

El movimiento indígena se configura como tal y como un nuevo actor social y político cuando en 1990, con el impacto que tuvo en la sociedad ecuatoriana el levantamiento indígena de ese año, adquiere una representación, legitimidad y reconocimiento nacional. Contó con un proyecto político que fue acogido por amplios sectores de la sociedad y con una estructura organizativa nacional que le dio soporte. Por otra parte, su particularidad se define por su carácter étnico, es decir, el sujeto social al que representa son los pueblos indígenas, por su naturaleza es autónomo y asume las formas de organización territorial comunitaria, muy diferente a las estructuras gremiales del sindicalismo. La legitimidad de su lucha por sus derechos y la superación de las relaciones de opresión y explotación, articuladas con las luchas de los sectores sociales desposeídos del país, le convierten en un actor político nacional.

<sup>29</sup> El movimiento cultural logró una presencia fuerte en los 80 con la presencia de los grupos Nanda Mañachi, Peguche, Obraje, Muyacan en el norte. En la Amazonia los Chaguamangos, en el centro del país los Tucumbi y el taller cultural Causanacunchic.



Aunque en la actualidad muchos analistas y gestores de opinión gustan incluir a la FEINE, FENOCIN<sup>30</sup> y FEI como parte del movimiento indígena, hay que destacar que estas organizaciones históricamente no han comparado las tesis políticas de la CONAIE, pero también es cierto que en la última década han coincidido en algunos objetivos y reivindicaciones, uniéndose a las iniciativas de la CONAIE y actuado juntas esporádicamente. Por ello, no debe sorprender escuchar posiciones adversas de estas organizaciones respecto a los planteamientos de la CONAIE.

Lo importante es partir de la comprensión de que el movimiento indígena no es un movimiento homogéneo, al contrario, es diverso y se ha consolidado en la medida que se ha regido por la aplicación de principios como el respeto a la diversidad de sus expresiones orgánicas, políticas, ideológicas y de gestión; el consenso en la toma de decisiones ha sido clave para mantener la cohesión de la organización nacional, la participación y rendición de cuentas, así como la alternabilidad en la dirección de la organización.

Por otra parte, es ilustrativo señalar que la CONAIE definió desde su fundación el carácter de su organización y su visión política. En la Asamblea constitutiva de 1986 se señaló:

...los pueblos indios nos hemos unido partiendo, en primer lugar, del reconocimiento de nuestra heterogeneidad así como de los rasgos culturales semejantes; de la convicción de ser partícipes de una misma historia de opresión y explotación, y de que también somos parte de una sociedad más amplia en la cual estamos cuestionando la naturaleza de un Estado nacional que no reconoce nuestras identidades culturales... En este contexto, nos planteamos la unidad de todos los sectores populares para la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y plurinacional, representada en un Estado plurinacional.<sup>31</sup>

También la misma Asamblea definió su proyección política cuando se resolvió constituirse en un actor político nacional, superando las formas de organización gremial, las tutorías políticas, desarrollando un pensamiento pro-

pio y formulando una propuesta para el conjunto de la sociedad, las ideas recurrentes eran tener “cabeza propia” y no ser parte de partido político alguno. Se afirmaba:

...conformamos la CONAIE... porque este (hecho es) un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto de una organización reivindicacionista se pasa a una organización de nivel político, ya que su tarea fundamental es la definición de un proyecto político que responda a las características y realidades particulares de nuestros pueblos y contribuya a delinear una alternativa política para la transformación de la sociedad ecuatoriana en su conjunto.<sup>32</sup>

Como hemos podido ver, la CONAIE inició su proceso de fortalecimiento y lucha política con un claro objetivo; para ello se planteó articular en su interior a todas las nacionalidades y pueblos, fortaleciendo las comunidades y núcleos sociales de organización tradicional sobre los cuales sentó su estructura y fuerza. Adoptó y promovió la constitución de organizaciones de segundo grado a escala cantonal y provincial, sustentadas en las alianzas comunitarias y con la finalidad de incorporar las demandas regionales y operativizar sus luchas, se consolidó las organizaciones de tercer grado, de carácter regional, a fin de construir una férrea organización nacional que cuente con un poder propio.

También en el campo ideológico se armonizó las dos corrientes históricas que se articularon en la CONAIE; la visión clasista de la Sierra y la mirada étnica de la Amazonia, con el diseño de un proyecto político que en sus postulados básicos definía la lucha por el respeto y el reconocimiento de los pueblos indígenas sometidos a relaciones de opresión nacional por parte del Estado, y la lucha por la abolición de todas las formas de explotación y exclusión. Se consideró que el proceso de valoración de la cultura e identidad de los diversos pueblos indígenas y sus formas de organización social y política constituían un aporte para la construcción de sociedades alternativas, para lo cual era necesario promover relaciones igualitarias entre los pueblos, aunque sean diversos; es decir, las relaciones interculturales simétricas.

El proyecto liberal del Estado nacional fue profundamente criticado, sosteniendo que no existe una nación ecuatoriana, sino diversos pueblos que no han logrado articularse en goce de sus plenos derechos para constituir un Estado que los represente y con el cual se identifiquen. Es más, se puso en entredicho la idea de crear una nación ecuatoriana y la existencia de una verdadera de-

30 La FENOCIN es la antigua FENOC, de filiación socialista. Esta organización, desde el punto de vista ideológico, está más próxima a la CONAIE, en su interior aglutina a comunidades indígenas, campesinas, asociaciones agrícolas mestizas, negras, cooperativas, colonos etc. Sustentando su visión intercultural, en las últimas décadas cambió de denominación e incluyó los adjetivos indígena y negro.

31 Luis Maldonado Ruiz, CONAIE, 1989, p. 269.

32 *Ídem*, p. 268.

mocracia, inexistente en una estructura política excluyente y en una sociedad racista. Por ello se adoptó el concepto de nacionalidad porque se consideró que la realidad ecuatoriana se acerca más a esta conceptualización en la medida que iguala a todos los pueblos que conviven en el país. Por tanto, el proyecto político de la CONAIE propone como alternativa la construcción de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural.<sup>33</sup>

Las estrategias para alcanzar estos objetivos contaban con la educación bilingüe intercultural para la formación de cuadros técnicos y políticos que soporten y dinamicen al movimiento, esta formación debía recuperar las cosmovisiones de los pueblos de tal forma que se desarrolle un pensamiento propio. Reconstituir las nacionalidades y pueblos para fortalecer los gobiernos comunitarios y supracomunitarios, para lo que era fundamental reformar la Constitución de la República. Las movilizaciones y levantamientos, siendo la expresión histórica de lucha de los pueblos, fueron valorados como medio idóneo para alcanzar las reivindicaciones y derechos, y finalmente, la representación directa en el Estado a través de la participación política institucional, con la finalidad de fortalecer el proceso político. La idea clave era construir un poder propio que se constituya en un contrapoder del poder establecido.

Para los años ochenta concluía un proceso tortuoso de dictaduras civiles y militares de carácter progresista y reformista, que con una nueva Constitución aprobada por plebiscito en 1979 abrió un nuevo periodo democrático. La sociedad ecuatoriana tuvo en esa etapa cambios importantes, el agotamiento del modelo económico agroexportador dio inicio a un nuevo modelo económico dominante: la industrialización por sustitución de importaciones, que tenía su soporte en el petróleo, nuevo producto de exportación. Se impulsó la modernidad y el desarrollo nacional bajo el control del Estado. Se promovió la creación de las industrias, aunque con bajas capacidades competitivas y dependientes de la tecnología externa y la protección del Estado. Con el auge de

recursos generados por el petróleo, se inició un proceso de endeudamiento desmedido: la deuda creció 22 veces. La reforma agraria se limitó básicamente a la eliminación legal de las precarias relaciones de trabajo campesino y a la distribución de la tierra de mala calidad del Estado, propiciando la expulsión de la población del campo a la ciudad. Se extinguió la hacienda como núcleo organizador del poder rural, lo que repercutió de manera determinante en la constitución del movimiento indígena.

El Estado creció, expandió sus servicios y su presencia, se constituyó en el principal empleador, en la entidad procesadora de las necesidades y conflictos, adquirió un rol tecnocrático y planificador centralizado. Respecto a la participación, el sistema de partidos políticos se constituyó en el eje monopolizador de la representación política, capturada por las clases dominantes.

Por su lado, la sociedad también vivió profundas transformaciones con el proceso de urbanización acelerado, debido a las oportunidades de empleo demandadas por el Estado como por la industria ubicada en las ciudades, especialmente en la Costa, surgiendo un nuevo sector: el obrero. El crecimiento poblacional urbano fue enorme: para los años cincuenta la población urbana era del 20%, mientras que para 1982 creció al 45%. Surgieron diversas formas de expresión política que antes estuvieron limitadas por las dictaduras, especialmente las formas corporativas industrial y financiera que se reagruparon; asimismo, los nuevos sectores sociales emergentes como los obreros, organizados en sindicatos y asociaciones civiles que demandaban participación y acceso a los recursos generados por el crecimiento económico. De esta manera, la formación del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) es el hito más importante.

Por su parte, la situación para los pueblos indígenas tuvo sus particularidades, el aniquilamiento del sistema hacendatario y la ruptura de las relaciones sociales y económicas de reciprocidad adaptadas al nivel local se resquebrajaron.<sup>34</sup> La modernización del sector rural exigió redefinir una articulación social nueva, en condiciones totalmente adversas, caracterizadas por las limitaciones en el acceso a tierras de buena calidad, la falta de crédi-

33 Ampam Karakrás, uno de los fundadores de la CONAIE, nos dice: "...las organizaciones indígenas, los pueblos indios, queremos darnos nuestros propios nombres, mantener nuestra identidad, nuestra personalidad. Y en la medida en que queremos englobar a los diferentes pueblos indios, sea cual sea su desarrollo histórico (...) hemos optado por el término de *nacionalidades indias*. Esta resolución ha sido meditada y no obedece a una sugerencia ajena, sino porque comprendemos que la categoría *nacionalidades* expresa los aspectos económicos, políticos, culturales y lingüísticos de nuestros pueblos. Nos sitúa en la vida nacional e internacional", en Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, tomo 34, BCE, 1988.

34 A esta ruptura, Andrés Guerrero la llama "el agotamiento de la administración étnica", que consistía en una forma de gobierno local ejercida por los terratenientes, la Iglesia y el teniente político, que siendo beneficiarios de la explotación del indio eran autoridades encargadas del gobierno y la administración de justicia. Este sistema duró un siglo.

tos y asistencia técnica para elevar la producción, y la estructura del mercado controlada por monopolios e intermediarios que remozó las relaciones de dominación y desigualdad. A su vez, la capacidad de autoabastecimiento y los niveles de autonomía organizativa se debilitaron, lo que requirió buscar alternativas de ingresos que se obtuvieron vía la venta de las tierras y de fuerza de trabajo en las ciudades. También el crecimiento poblacional y los niveles de pobreza y descomposición social crecieron, volviéndose una alternativa la migración hacia las ciudades, sumada a los procesos de aculturación, desarticulación social, y desigualdad económica que conllevan.

Sin embargo, el fortalecimiento del Estado y su presencia en el ámbito rural tuvieron repercusiones importantes y positivas: los impactos de la aplicación de las leyes de reforma agraria, en tanto acceso a la tierra, y la recomposición de las comunidades fueron determinantes en los cambios económicos y sociales. Se amplió la educación básica, iniciándose desde fines de la década de los setenta un programa de alfabetización nacional que integró a alfabetizadores indígenas; también a inicios de la década de los ochenta se formuló el proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, oficializándose en 1988 la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural como resultado de un proceso de diálogo entre el gobierno y la CONAIE. Se crearon programas de capacitación y desarrollo promovidos por el Estado y las entidades internacionales, que a través de las ONG implementaron proyectos para este sector potenciando la producción y diversificando la economía rural, los programas como la Misión Andina, los DRI (Desarrollo Rural Integral), FODERUMA e instituciones privadas como CESA, CAAP, PRODESARROLLO, FEEP, etc., son ejemplo de ello. Se creó instituciones para la promoción de la organización popular de los nuevos sectores emergentes (mujeres, jóvenes, sectores urbanos marginales, indígenas), como las direcciones nacionales de Asuntos Indígenas, de la Juventud, de las mujeres y se promovió la organización popular, otorgando personerías jurídicas, lo que a la vez permitió establecer amplias relaciones con diversos actores sociales que tienen similares intereses. De estas iniciativas surgieron los primeros líderes indígenas con capacidad de establecer relaciones directas con el Estado y con los demás sectores sociales.

Los gobiernos de este decenio: Jaime Roldós (1979), Osvaldo Hurtado (1982), León Febres Cordero (1984) y Rodrigo Borja (1988) impulsaron desde el Estado las bases jurídicas, políticas e institucionales para la aplicación

del neoliberalismo en el plano económico, diferenciándose básicamente en los estilos de gobierno y en los programas sociales y asistenciales que implementaron.

La década de los noventa se caracterizó por la puesta en marcha de un nuevo paradigma: el ajuste estructural neoliberal, que comprende orientar la producción para el mercado externo, la liberalización de la economía, manteniendo el rol económico del país como proveedor de productos primarios para el mercado internacional. La noción anterior del Estado sufrió un cambio drástico, las reformas políticas se orientaron a reducir la capacidad de dirección, regulación y planificación de la economía con el objeto de transferir los recursos estatales al sector privado. Concentrados en sus propios intereses, la clase política frustró las expectativas de cambio y bienestar que había generado el progresismo, especialmente en el campo.

Por otra parte, debilitadas las empresas estatales y agotado el recurso de los paros por su excesivo uso y sin mayores resultados, el derrumbe del socialismo y los partidos de izquierda convertidos en partidos tradicionales electoralistas, dogmáticos, sin capacidad creativa de renovar sus postulados, dejó sin referente político e ideológico al sector obrero, que perdió protagonismo. El país se encontraba con una sociedad consumida por la pobreza, fragmentada en las disputas de poder, sin proyectos nacionales que lo articulen, con un sistema político desacreditado y en crisis de representación.

Es en este contexto que a fines de mayo e inicios de junio de 1990, la toma de la iglesia de Santo Domingo de Quito por parte de un grupo de campesinos indígenas y urbanos —que en representación de las organizaciones indígenas y campesinas, cristianos de base, de derechos humanos y organizaciones sociales barriales reclamaban la solución de 110 conflictos de tierras— convocó a movilizar a decenas de miles de indígenas en todo el país. Era la primera vez, de lo que se tenía memoria en la sociedad nacional, que ocurría un evento nacional de esta naturaleza. En efecto, las repercusiones fueron inesperadas, si bien es cierto que la CONAIE —en su Asamblea de abril de 1990 y entre los puntos más importantes— resolvió realizar un levantamiento indígena nacional<sup>35</sup> con el objetivo de presionar al gobierno para que resuelva los diversos

35 Las demandas fueron presentadas en un documento de dieciséis puntos, que se denominó “Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas”, aunque en realidad hubo varios acuerdos que se fraguaron al calor de los acontecimientos con las autoridades locales.

conflictos de tierra,<sup>36</sup> atiende al sector campesino e indígena en sus necesidades de infraestructura agrícola, se otorgue crédito y asistencia técnica, se transfiera los recursos correspondientes a la educación bilingüe intercultural, se congele los precios de los insumos agroindustriales, se cumpla con los acuerdos de Sarayacu y se reforme el artículo 1ero de la Constitución para declarar el Estado plurinacional, la movilización fue impulsada por las mismas organizaciones y comunidades interesadas en la solución de los conflictos de tierras. Para ello constituyeron la llamada Coordinadora de Conflictos Agrarios, espacio que no fue una organización externa a la CONAIE, sino que dentro de ella se planificó y coordinó las acciones del levantamiento. En definitiva, como fueron los levantamientos iniciales de la CONAIE, las comunidades y sus organizaciones de segundo grado dirigían el proceso, definían la agenda y los dirigentes nacionales en realidad eran sus voceros.

El levantamiento partió en primer lugar de la ocupación de los espacios locales con sendas movilizaciones que generaron el temor en los pueblos; luego recurrieron a ocupar las capitales de provincia y las delegaciones del gobierno. Estas acciones no fueron simultáneas, duraron más de dos semanas hasta paralizar el país con los bloqueos de las carreteras y el desabastecimiento de alimentos en los mercados. En las provincias se realizaron actos públicos de “ajusticiamiento de las autoridades” con la presencia de miles de personas concentradas en las plazas, las autoridades fueron forzadas a dar explicación de sus actos y pedir disculpas por los abusos cometidos, así como a firmar acuerdos en los cuales se comprometían a dar prioridad a las demandas de las comunidades. Por otra parte, a escala nacional, los dirigentes que ocupaban la iglesia de Santo Domingo y la dirigencia de la CONAIE se convirtieron en un referente del movimiento indígena ante los medios de comunicación y el gobierno, como interlocutores válidos y legítimos. El levantamiento concluyó con el inicio del diálogo entre el gobierno y la CONAIE, hecho que tuvo un alto control de las organizaciones de base.

Es importante destacar la influencia que tuvo en la sociedad ecuatoriana y en las organizaciones populares la campaña 500 Años de Resistencia Indígena y Popular,

impulsada por la CONAIE y constituida a fines de 1986. Esta instancia desplegó amplias relaciones con instituciones educativas, académicas, organizaciones populares, sociales y culturales, medios de comunicación con la finalidad de promover la propuesta política de la CONAIE y analizar las implicaciones de las celebraciones del V Centenario del descubrimiento de América, que permitió realizar un sinnúmero de espacios de reflexión y debate. Esta intensa actividad, que duró hasta 1992, sensibilizó y creó un alto nivel de conciencia de los diversos sectores respecto a los pueblos indígenas, logrando adhesiones y simpatías importantes. Producto de esta iniciativa se realizó en 1990 el primer Encuentro Continental de Pueblos Indígenas y a nivel internacional se impulsó la campaña 500 Años de Resistencia Indígena y Popular, consolidando la presencia de la CONAIE en el ámbito internacional, de tal forma que el 12 de octubre se produjo también una gran movilización nacional en rechazo a estas celebraciones y en la que se convocó al país a impulsar la Asamblea Constituyente y declarar el Estado plurinacional.

En el mes de abril de 1992, los pueblos amazónicos –ante el incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos de Sarayacu, que contemplaban la entrega y legalización de sus territorios, hecho impulsado por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPPIP)– iniciaron una marcha de más de 500 km a Quito. Esta movilización generó un fuerte respaldo de los sectores populares y una amplia cobertura de prensa. Mientras la marcha se aproximaba a Quito, adhirió a diversos pueblos y sectores sociales y estableció un campamento en el parque del Arbolito de Quito, hecho que les permitió a los representantes indígenas de las distintas nacionalidades relacionarse con el pueblo de Quito y los medios de comunicación en forma directa. La propuesta presentada por la OPIP, que contemplaba la firma de un “acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos quichua, shiwiar, achuar a suscribirse con el Estado ecuatoriano”, no se firmó debido a la gran polémica que generó en la opinión pública el temor de afectar la “unidad nacional” dividiendo al país, pero se alcanzó la adjudicación de 1.115.000 ha para las comunidades de las tres nacionalidades. Esta movilización reafirmó la demanda de impulsar una reforma constitucional para declarar al país como un Estado plurinacional.

En 1994, el gobierno de derecha presidido por Sixto Durán Ballén, en alianza con los partidos de derecha e independientes del Congreso, promulgó la Ley de Desarrollo Agrario presentada por las cámaras de Agricultura e inmediatamente fue aprobada por el Ejecutivo. En lo

36 Los conflictos de tierra eran de diversa índole, como trámites por compra de la tierra, legalización y posesión de las tierras de haciendas. El problema consistía en que la mayoría de estos conflictos se encontraban en trámite por un lapso de diez a veinte años, los altos costos de los trámites a causa de las prácticas de corrupción que caracterizaban al IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización).



sustancial, la Ley definía los mecanismos para dividir y vender las tierras comunitarias, limitar las causales de afectación de los latifundios, trasladaba los conflictos de tierras a la jurisdicción civil y suprimía al IERAC sustituyéndolo por el Instituto de Desarrollo Agropecuario. En otras palabras, se archivaba el proceso de reforma agraria y se forzaba al sector campesino a crear un mercado de tierras y articularse a la modernidad del agro.

La estrategia diseñada para enfrentar esta nueva situación contempló la elaboración de una propuesta de ley preparada por las organizaciones a través de talleres y seminarios ampliamente consultados a escala nacional. Se impulsó una movilización nacional en defensa de los derechos que alcanzó dimensiones parecidas al levantamiento de 1990 y se asumió el diálogo propositivo con el gobierno y el Congreso nacional. Se logró realizar reformas importantes a la Ley de Desarrollo agrario, que fueron aprobadas por el Congreso y el Ejecutivo, y se consolidó el prestigio social y político que le otorgó el poder de vetar las decisiones tomadas por las entidades estatales, gestándose de esta manera los inicios para ejercer el derecho a derogar en los hechos los mandatos presidenciales. El diálogo propositivo y con alto nivel técnico fue validado como otro recurso de la lucha política.

En el mismo año, en la medida que se desplegó un conjunto de alianzas con los movimientos sociales y se acumuló un gran prestigio político, se consideró necesario contar con una propuesta que defina y oriente la lucha de los pueblos indígenas de Ecuador, explique la posición frente a los grandes problemas nacionales y señale su programa de gobierno. Recogiendo las ideas desarrolladas en diversos espacios de reflexión desde la fundación de la CONAIE, se publicó y presentó al país su proyecto político como una propuesta del movimiento indígena a la sociedad nacional, no como un proyecto acabado ni dogmático, sino abierto al debate y a buscar consensos para formular un proyecto político nacional.

Para 1995, ante la cercanía del proceso electoral y conscientes del enorme capital político acumulado, sumado a las presiones de las organizaciones provinciales y regionales indígenas que demandaban participar en las elecciones, así como de las organizaciones sociales, se creó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País con la finalidad de participar de forma directa en las elecciones. En 1996 alcanzó un importante resultado e inauguró de esta manera la participación en la institucionalidad estatal, obteniendo el respaldo de los sectores urbanos, especialmente de Quito, y de las localidades de mayoritaria población indígena.

Al año siguiente, Ecuador vivió una de las crisis políticas más importantes del periodo democrático. Abdalá Bucaram, líder del populista partido Roldosista Ecuatoriano, quien presidió un gobierno caracterizado por la corrupción, el clientelismo y autoritarismo era cesado de sus funciones por el Congreso nacional por “incapacidad mental” y sustituido por su vicepresidente, Fabián Alarcón. Las movilizaciones que llevaron a este derrocamiento convocaron a diversos sectores sociales. Por primera vez se unieron los sectores populares, las autoridades locales, los partidos políticos, las cámaras de la producción, los medios de comunicación, los jóvenes, niños y especialmente el movimiento indígena, que se movilizaron por el lapso de un mes. Desde el mismo proceso electoral, Bucaram orientó acciones divisionistas frente a la amenaza que significaba el movimiento indígena. Por un lado, se atendió las necesidades de las comunidades de manera clientelar y se manipuló a los líderes locales políticamente. Por otro, apoyado en los intereses de algunos líderes amazónicos y diputados de esta región, se creó el Ministerio Indígena y se nombró al vicepresidente de la CONAIE, Rafael Pandam, como su ministro, a través de quien se pretendió tener el control de la CONAIE, manipulando su Congreso, lo que generó un conflicto interno que no ha podido superarse definitivamente hasta el momento. Lo destacable de este proceso en las iniciativas de organización y políticas fue la ampliación de las relaciones con los sectores sociales, impulsando la creación de la Coordinadora de Movimientos Sociales, y la creación de los parlamentos populares, que se orientaron a debatir los problemas nacionales y a proponer la formulación de una propuesta de Constitución del pueblo, la capacidad de resarcirse de los problemas internos y recomponer su unidad.

El gobierno de Fabián Alarcón (1997) fue el resultado de la alianza de los partidos políticos tradicionales y de una forzada interpretación de la Constitución que realizó el Congreso, con la finalidad de darle a la crisis una salida política “constitucional”, lo que generó reacciones críticas y de deslegitimación no sólo de su gobierno, sino de todo el sistema político e institucional. La presión ejercida por el movimiento indígena llevó a que el gobierno deje sin efecto la creación del Ministerio Indígena y en su lugar decreta la creación del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (CONPLADEIN), constituido con la representación de las organizaciones indígenas y negras (mayoritariamente gremiales), encargada de definir políticas y planificar su desarrollo a través de proyectos orientados a este sector, como el macro proyecto PRODEPINE, auspiciado por el Banco



Mundial. Por otra, existiendo las condiciones políticas como la crisis institucional, se impulsó el debate sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto social y político que refunde el Estado, sustentado en la promesa gubernamental de convocar a una Asamblea Constituyente. Con esta finalidad se logró articular a nuevos actores sociales, mujeres, jóvenes, intelectuales, la reciente creada Coordinadora de Movimientos Sociales y otros que igualmente demandaban la concreción de sus derechos en la Constitución. Se estableció una estrategia de movilización que consistió en trabajar las propuestas para constituir un nuevo país desde las bases y con la representación de ellas conformar la Asamblea Constituyente del Pueblo, que elabore una propuesta de consenso para que sea presentada en la Asamblea Constituyente Nacional por los representantes populares. Estos delegados se movilizaron en una marcha nacional que llegó de los cuatro suyus (cuatro puntos cardinales) a Quito para la instalación de la Asamblea Constituyente del Pueblo, con el grito de “nunca más un Ecuador sin nosotros”.

En el proceso electoral para designar los representantes a la Constituyente se participó a través del Movimiento Pachakutik y se alcanzó un 10% de la representación, la que se realizó con alianzas locales con los partidos de centro izquierda. Se logró en general que la Constituyente tenga avances significativos en los derechos sociales. Este hecho histórico fue posible definiendo una política de alianzas intra y extraparlamentarias en las que mediante el diálogo y las mesas de concertación con la sociedad civil, liderada por la CONAIE, se alcanzaron los acuerdos para la aprobación de los derechos colectivos. De tal forma que estos derechos no fueron producto de la presión, sino del consenso y acuerdo nacional. La inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros, de los niños y los jóvenes, de las mujeres y la ampliación en el reconocimiento de la diversidad cultural y regional del país, serían los hitos más importantes.

Con la vigencia de la nueva Constitución y el triunfo electoral de la Democracia Cristiana, liderada por Jamil Mahuad, se inició un proceso de diálogo para implantar los derechos colectivos consagrados en la Constitución, resultado del cual se acordó que la representación de los pueblos indígenas en las instancias del Estado se orientaría a fortalecer a las nacionalidades indígenas y estarían representados por ellos. Con esta finalidad se creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que sustituyó al CONPALDEIN. Este Consejo estaría integrado por los representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas, elegidos por las formas propias de designación tradicional.

El gobierno de Jamil Mahuad logró un amplio respaldo popular gracias al prestigio que Mahuad adquirió como Alcalde de Quito, donde desarrolló una gestión exitosa y una imagen de estadista moderno y ecuaníme. Uno de los primeros retos fue resolver el conflicto bélico debido a la disputa con Perú por los límites territoriales. Firmó los acuerdos de Paz que sellaban de manera definitiva el conflicto territorial, lo que le dio gran prestigio y liderazgo. Sin embargo, en lo político consolidó las alianzas con los partidos de derecha, especialmente del Partido Social Cristiano, contando en el Congreso con una amplia mayoría, acuerdo que implicó que sus políticas estén orientadas a favorecer los intereses de este sector. Cuando estalló la crisis económica y financiera en el país, debido a la caída de los precios del petróleo, los graves impactos que ocasionó el fenómeno climático de El Niño y la crisis financiera de Rusia, Asia y Brasil, se diseñó un plan de salvataje bancario, entregando a la banca 2.700 millones de USD, casi un tercio del presupuesto nacional, se declaró el feriado bancario y se congeló por tiempo ilimitado los depósitos en los bancos, con lo que se resquebrajó el sistema productivo del país. Se calcula que salieron del país más de 8 mil millones de USD, a esto se debe sumar la deslegitimación del aparato estatal por la evidencia del involucramiento de éste con los intereses del sector bancario y la corrupción que se sintió en todos los espacios públicos. La credibilidad del gobierno terminó por desplomarse y la economía también, con un 60% de inflación y una devaluación de la moneda del 260%. En un mes el dólar subió de 12 mil sucres a casi 30 mil sucres, la devaluación fue incontenible y para frenarla se decretó la dolarización, fijando la paridad cambiaria en 25 mil sucres.

Las organizaciones populares, lideradas por la CONAIE, se habían aglutinado en los parlamentos populares haciendo uso de su derecho soberano de ejercer paralelamente la construcción del poder popular para enfrentar el control oligárquico enquistado en el poder y exigiendo la renuncia del presidente de la República. Mientras que las fuerzas políticas de izquierda, especialmente los sindicatos, se unieron al denominado Frente Patriótico y lograron la movilización de sectores estudiantiles y del seguro social, llegando a solicitar que las Fuerzas Armadas asuman el poder. Por su parte, el Ejecutivo declaró el estado de emergencia y desplegó a las Fuerzas Armadas para impedir la llegada de los indígenas a Quito. Sin embargo, poco a poco, se fue paralizando el país con el bloqueo de las carreteras y, evadiendo los controles militares, 25 mil indígenas iniciaron la “toma de Quito”, que consistió en paralizar la ciudad, tomar el Congreso nacional y luego el

Palacio de gobierno. El 20 de enero por la noche se tendió un cerco humano al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia, donde se logró ingresar al día siguiente (21 de enero) con el apoyo de los militares. Luego se conoció del acuerdo existente entre los líderes de la CONAIE y los coroneles del Ejército, producto de las relaciones que años antes se mantuvo como parte de la estrategia de asistencia que el Ejército desarrolló con las comunidades indígenas.

Se había consolidado una alianza entre la CONAIE, los movimientos sociales y una parte de los militares, que buscaban tomar el poder para instaurar un nuevo país. De esa manera fue ocupada la sede del Congreso e instalado el Congreso del Pueblo, se emitió el decreto de conformación de la Junta de Salvación Nacional, integrada por el coronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas (presidente de la CONAIE) y Carlos Solórzano Constantine (ex presidente de la Corte Suprema de Justicia), en representación de los movimientos sociales. Se desconoció a los tres poderes del Estado y se gestionó el respaldo de las Fuerzas Armadas. Logrado el objetivo, las FFAA retiraron su respaldo al presidente Mahaud, quien abandonó Palacio de gobierno y salió del país. El pueblo de Quito y los indígenas tomaron la Plaza de la Independencia, ocuparon el Palacio e instalaron al nuevo gobierno. Las Fuerzas Armadas, lideradas por el Jefe del Comando Conjunto, se integraron al triunvirato gobernante, lo que produjo la salida de Lucio Gutiérrez. En la madrugada del siguiente día, las FFAA abandonaron al triunviro y tres horas más tarde reconocieron como presidente constitucional a Gustavo Noboa, vicepresidente de la República en funciones, en el Ministerio de Defensa. Así se frustró la revolución que buscaba cambiar al país y estaba asentada en el poder de los indios.

Gustavo Noboa gobernó sin partido político y sin apoyo del Congreso. Cuando éste se reinstaló, se tramitó la amnistía para los líderes participantes en la sublevación del 21 de enero de 2000 y también se aprobó la dolarización. La sociedad ecuatoriana, afectada gravemente por los efectos de la crisis, sufrió un deterioro de sus condiciones de vida, los sueldos dolarizados perdieron su valor adquisitivo en relación a los precios dolarizados de los productos de primera necesidad, se incrementó la pobreza, afectando casi al 80% de la población y en el sector rural a más del 90%. Las desigualdades sociales se habían profundizado, el 10% más rico concentraba el 42,5% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre apenas obtenía el 0,6%.<sup>37</sup> Se incrementó la migración,

que afectó a más del 12% de la población. A esta situación se sumó la decisión del Ejecutivo de aplicar un paquete de medidas económicas recomendadas por el FMI para cubrir el déficit fiscal, incrementando a finales del año 2000 los precios de los combustibles (gasolina, diesel y gas de uso doméstico), los pasajes, las tarifas eléctricas y el IVA.

El movimiento indígena volvió a responder frente a esta situación con una movilización nacional que duró más de quince días, logrando por primera vez la participación de todas las organizaciones indígenas y campesinas, y los sectores representados por la Coordinadora de Movimientos Sociales.<sup>38</sup> Se planteó la derogatoria de las medidas económicas, el congelamiento de los precios y un conjunto de planteamientos políticos que declaraban la oposición radical al modelo neoliberal. Por otra parte, se evidenció que la lucha de los pueblos indígenas era por los intereses nacionales. Se inició por primera vez un proceso de diálogo sistemático en el que participaron la Iglesia, los organismos seccionales y la ONU como garantes. Fue un diálogo de poder a poder, obteniendo logros importantes como el congelamiento de los precios de los combustibles y artículos de primera necesidad, lo que le permitió a la CONAIE ser reconocida como la organización de mayor credibilidad, con el respaldo del 75%, según las encuestas publicadas por el diario Hoy. “Nada sólo para los indios”, fue la consigna promovida por los movimientos sociales con el afán de comprometer a los pueblos indígenas en una lucha de largo plazo.

Como hemos dicho, la dirigencia de la CONAIE asumió una agenda nacional en alianza con otros sectores sociales, lo que fortaleció su imagen nacional e internacional; sin embargo, en su interior se generó un debate que cuestionaba la postergación de la agenda propia. La fuerte crítica de dirigentes de base —en el sentido de que los líderes nacionales estaban más preocupados por cumplir los compromisos de la agenda nacional adoptados con los movimientos sociales, que por responder a las urgentes necesidades de sus pueblos<sup>39</sup> y, por otra parte, que las

37 Mandato indígena, campesino y negro frente a las medidas económicas del gobierno, 4 de enero de 2001.

38 Participaron la FEINE, FENOCIN, FENACLE, FEI. Organizaciones que constituían el Directorio del CONPLADEIN y que se sintieron desplazadas por el CODENPE. Si bien es cierto que se unieron para combatir las políticas neoliberales que todos los gobiernos han implementado, también participaron por dos razones: la primera, las perspectivas electorales en las que Antonio Vargas en ese entonces se perfilaba como potencial candidato presidencial, quien contaría con el apoyo de estas organizaciones; la segunda, presionar al Ejecutivo para mantener las cuotas en las entidades públicas, como CODENPE y DINEIB, en las cuales habían perdido presencia.

39 Boletín ICCI, N° 63, junio de 2004.

movilizaciones no lograban los resultados esperados por las comunidades y más bien se convertían en la plataforma política para palanquear a los dirigentes en las elecciones— tuvo repercusiones muy fuertes: las convocatorias a diversas movilizaciones y levantamientos no alcanzaron el resultado esperado. En efecto, se pudo apreciar las confrontaciones públicas entre Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, y el Alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, por postularse como candidatos presidenciales por el Movimiento Pachakutik, imposibilitando los consensos o la existencia de una tercera opción. La CONAIE zanjó esta disputa cuando resolvió que no se tendría un candidato indígena y abrió la posibilidad de participar con alianzas con otras fuerzas políticas. Antonio Vargas, efectivamente, fue candidato a la presidencia de la República con el respaldo de la FEINE y la FENOCIN, auspiciado por el movimiento político Amauta Jatari, de filiación evangélica.

En estas circunstancias se concretó la alianza política entre el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País y el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, de reciente creación y liderado por el coronel Lucio Gutiérrez (2002). Esa alianza fue promovida por los dirigentes de la Coordinadora de Movimientos Sociales con el argumento de que significaba la continuidad en el ámbito electoral de los actores fundamentales de las acciones insurreccionales en contra de los gobiernos demagógicos y corruptos.<sup>40</sup> El triunfo electoral del coronel Lucio Gutiérrez generó gran expectativa debido al respaldo de Pachakutik y el movimiento indígena, que le dio solidez y legitimidad al gobierno. Dos ministerios fueron asumidos por Pachakutik: se posesionó a Luis Macas y Nina Pacari, líderes de la CONAIE.

La alianza tuvo un acuerdo firmado, por demás ambiguo y general, que denota que se realizó a última hora y sin un programa de gobierno alguno. El documento es muy ilustrativo:

“a) La definición de un Programa de gobierno conjunto elaborado sobre la base del Programa de gobierno de Pachakutik; b) La estructuración de un Buró bipartito de dirección política, responsable de las decisiones fundamentales del proceso; c) La formación de listas unificadas en todos los casos que sea posible, tratando de respetar los espacios ganados por Pachakutik; d) La coparticipación en la definición de Vicepresidente y la presencia de un candidato Pachakutik para la candidatura de Parlamentario Andino; e) Un plan operativo de campaña conjunto”.

Casi ninguno de estos acuerdos fueron cumplidos. El equipo de gobierno fue constituido en un marco de conflictos internos y disputas que duró un año en definirse, cada una de las organizaciones inició la formulación de planes de gobierno para presentarlo al presidente y exigirle su cumplimiento, lo que evidenció la improvisación debido a que el triunfo electoral fue realmente inesperado.

Evidentemente, las disputas de carácter ideológico se incrementaron, el gobierno del coronel se declaró aliado de EEUU y en tiempo récord firmó un acuerdo con el FMI, utilizó de manera recurrente un doble discurso, se rodeó de sus parientes y se evidenciaron casos de corrupción escandalosos. Los ministros no lograban articular una política de gobierno acosados por los intereses de los partidarios del Ejecutivo. No se hicieron esperar las críticas desde el interior del gobierno y de los movimientos sociales. A los seis meses, el coronel separaba de su administración a los ministros del Movimiento Pachakutik, con lo que se consumó la ruptura de la alianza. A partir de esa fecha, la confrontación fue permanente. El Ejecutivo, para enfrentar esta situación, logró romper el bloque de Pachakutik en el Congreso nacional con la entrega de cargos y los sumó a su bloque parlamentario. Un número importante de militantes de Pachakutik, a nivel local, no acataron la instructiva de renunciar a sus cargos, el gobierno tuvo que despedirlos y se impulsó una política de atención a las demandas indígenas de manera clientelar, lo que terminó por fragmentar y debilitar al movimiento indígena, que no logró definir una estrategia para confrontar esta arremetida gubernamental.

La caída de Lucio Gutiérrez (2005) fue protagonizada por una reacción masiva del pueblo de Quito, especialmente jóvenes y niños que se movilizaron pidiendo la renuncia del coronel, quien los denominó “forajidos”. La corrupción del gobierno, la alianza con Abdalá Bucarán y su retorno, tomar dictatorialmente todas las funciones del Estado y quebrar la Constitución y las leyes, entre otras razones, precipitaron su caída. La demanda central fue “que se vayan todos”, exigiendo un cambio de fondo del sistema político frente al descalabro de las instituciones públicas y su clase política. Al momento se exige al gobierno la convocatoria a una Asamblea Constituyente para “refundar el país”. En estas movilizaciones “forajidas”, la CONAIE no tuvo ninguna participación a pesar de que en varias ocasiones su dirigencia convocó a las comunidades a movilizarse. A fines del año 2004 se realizó el último Congreso de la CONAIE, donde tuvieron activa participación los llamados “líderes históricos”. Luis Macas fue electo presidente y una mayoritaria representación de la

40 Víctor Hugo Jijón, *Pachakutik, la alianza y la democracia disruptiva*, Quito, 2004.

Amazonia consolidó la unidad de la CONAIE; sin embargo, hasta el momento no se evidencia que el movimiento indígena recobre su protagonismo de antaño, los líderes actuales tienen un gran reto histórico para lograr que los pueblos indígenas logren alcanzar y ejercer sus derechos, por los que luchan desde hace más de tres décadas.

### 3. Crisis y reconstitución de las nacionalidades

La presencia del movimiento indígena en el escenario político nacional ha tenido repercusiones sociales y políticas muy importantes en el país. En primer lugar, que los pueblos indígenas se conviertan en interlocutor y actor político nacional, demostrando su gran capacidad y poder organizativo, lo que reforzó la autovaloración de su gente. Ellos afirmaban: “Antes del levantamiento vivíamos con la cabeza baja, hoy miramos con la cabeza en alto y orgullosos de lo que somos”.

La sociedad ecuatoriana tomó conciencia de la existencia e importancia de la presencia de los pueblos indígenas, y cambió su actitud respecto a ellos; las relaciones de solidaridad e incluso de admiración son reconocibles. Lo trascendente es que la sociedad ecuatoriana y varias organizaciones se han convertido también en actores políticos y han exigido sus derechos, llegando incluso a destituir gobiernos.

La clase política expresada en el Congreso nacional, a pesar de ser el sector más insensible, incluyó en su agenda lo que llamaron “el problema indígena”, aunque su respuesta fue muy parca, se creó la Comisión de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, y se han debatido y aprobado algunos proyectos de ley que han sido vetados por el Ejecutivo, la institución más desprestigiada del país.

Los organismos internacionales realizaron acercamientos y estudios sobre este nuevo actor para cualificar la atención a sus demandas y también incidir en las políticas de los Estados; definieron importantes lineamientos de política sobre pueblos indígenas e impulsaron importantes proyectos de desarrollo.

Los gobiernos crearon instancias estatales especializadas para atender a este sector con participación de los mismos pueblos indígenas. Sin embargo, no han asignado los recursos necesarios para que puedan cumplir su misión. Además, no han formulado políticas estatales que de manera transversal incidan en las diversas entidades públicas. Pese a todo, el Estado y su clase política siguen siendo excluyentes, apenas se han definido esporádicos proyectos asistencialistas tradicionales.

La CONAIE se constituyó en un referente político y logró amplias alianzas que la convirtieron en el eje articulador

de la movilización y el cambio social en Ecuador. En el proceso se construyó un discurso radical que rechazó la institucionalidad democrática, la participación en las elecciones, a los partidos políticos y a las entidades públicas. El proyecto de constituir un poder paralelo para lograr cambios estructurales tiene vigencia todavía. Los errores cometidos de desligarse de las bases y dar prioridad a la agenda nacional, dejando de lado la agenda propia, le han llevado a un peligroso debilitamiento. Lograr la unidad de sus propias fuerzas internas, respetar las diferencias políticas e ideológicas, buscar los consensos y abrir la participación a todos los pueblos y organizaciones es la clave para recuperar su fuerza y protagonismo. El criterio de la gestión organizativa de la CONAIE como representación de los pueblos, no de un partido político, debe ser sumar, unir y no restar.

De la experiencia desarrollada quedan diversas lecciones. La participación “directa”, sin intermediación, no debe entenderse como la apropiación del Movimiento Pachakutik por parte de los indígenas, esta experiencia no ha sido afortunada; tampoco las prácticas vanguardistas de los aliados deben reproducir la visión hegemónica y dogmática, de tal manera que toda expresión crítica es considerada traición. Estas confusiones y prácticas han debilitado la participación política, reproduciendo los caciquismos y acrecentando las diferencias.

La reconstitución de las nacionalidades y pueblos, siendo el cimiento del proyecto político de la CONAIE, ha sido postergada, no hay propuestas sustentadas. Se han mantenido las mismas formas de organización sin mayor cambio, simplemente de denominaciones. No se ha tratado el fortalecimiento de las autoridades comunitarias y la generación de autoridades supracomunitarias. Las autoridades electas, a pesar de que con su participación debían fortalecer este proceso de construcción de un poder propio a partir de la reconstitución de las nacionalidades y pueblos, lo han puesto de lado. ¿Es consecuente con el proyecto político de la CONAIE continuar fortaleciendo las estructuras organizativas que aparentemente han cumplido su vida útil y que además no son propias? ¿Qué y cómo fortalecer al movimiento indígena?

### 4. Principales reivindicaciones y luchas

Como hemos visto, el proceso de organización de los pueblos indígenas cobró relevancia entre los años setenta y ochenta, en el marco de un gran movimiento de reafirmación cultural que va de la lucha por la tierra a la lucha por los derechos, cuyo tránsito tiene connotaciones profundas en el marco del proceso de globalización. Todo este esfuerzo



organizativo y movilizador de los pueblos indígenas ha estado nutrido de propuestas novedosas que han colocado en el debate aspectos de forma y fondo sobre el Estado y que han producido algunas transformaciones sustantivas en el quehacer político del país. Entre ellas se sintetiza las siguientes:

**Los territorios originarios.** En la década de los años noventa la demanda radicó en el reconocimiento expreso de la propiedad ancestral y colectiva de la tierra y el territorio de los pueblos dentro del Estado nacional, reformulados en torno a los valores participativos y democráticos de la multiculturalidad y plurinacionalidad, donde sea posible la vida y la reproducción cultural de las comunidades y pueblos. En Ecuador estas demandas han sido recogidas en el ámbito constitucional, reconociendo los derechos colectivos y la territorialidad, entendiéndolas como circunscripciones territoriales con status de entidades seccionales autónomas.

**Idiomas, arte, cultura y educación.** En Ecuador existen doce idiomas originarios, además del español, con estructuras gramaticales propias y códigos culturales únicos, que constituyen parte del patrimonio cultural de la humanidad. Los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente garantizan la educación bilingüe, el desarrollo de las culturas, el arte, la religión, el respeto a la interculturalidad, etc. Sin embargo, la educación bilingüe intercultural, por ejemplo, contradice el espíritu constitucional porque se reduce a una educación sólo para los pueblos indígenas, cuando debería ser un sistema de educación nacional. Por otra parte, con la nueva Constitución se reconoce la diversidad cultural y la interculturalidad como mandato constitucional.

**La naturaleza y los recursos.** En un contexto signado por la alarma generalizada debido a las tragedias ambientales y efectos nefastos sobre los ecosistemas del planeta, los pueblos indígenas y sus culturas tienen mucho que decir, pues han demostrado manejos eficientes y sostenibles de los bosques tropicales, de los páramos y de los manglares mediante técnicas tradicionales de aprovechamiento que hoy son parte del conocimiento universal, proponiéndose sostener este sistema de manejo y desarrollo desde lo local y con una propuesta de desarrollo con identidad.

**La participación política y la inclusión.** Los pueblos indígenas han dejado atrás el discurso de la exclusión y de la queja para buscar su inclusión con sus propias identidades, potencialidades y aportes a la humanidad. Todo este movimiento de reafirmación cultural expresa claramente este nuevo paradigma de los pueblos indígenas del país hacia un horizonte de carácter político y étnico de nuevo tipo. En Ecuador, la participación política y la gestión de gobierno son ahora más intensas, pues varios líderes indí-

genas han alternado en diputaciones, alcaldías, prefecturas e importantes cargos públicos del Ejecutivo.

El creciente fortalecimiento y revitalización del movimiento indígena, la existencia de importantes aportes de este sector para la consolidación de la democracia participativa, el fortalecimiento de sus formas propias de gobierno y de gobernabilidad, la cada vez más activa participación política de los pueblos y la administración de importantes segmentos de poder y gestión pública, los procesos de redefinición del Estado al calor de las iniciativas descentralizadoras, así como las condiciones internacionales favorables reflejan la superación de la exclusión de los pueblos indígenas en Ecuador.

## 5. Ubicación geográfica y diversidad lingüística de las nacionalidades y pueblos en Ecuador

Uno de los ejes fundamentales de los pueblos indígenas es la defensa de la diversidad étnico-cultural como un desafío a las visiones unilaterales del mundo, al punto que se han constituido en bases para una propuesta civilizatoria distinta, pues se trata de “políticas de la identidad”<sup>41</sup> que han desafiado las políticas nacionales y occidentales.

Para ello se han autodefinido como nacionalidades, poniendo de lado las formas coloniales de identificación como indio, indígena, nativo, natural, etc. El concepto de *nacionalidad* fue asumido como una categoría política, entendida por los pueblos indígenas como “la unidad histórica, de lengua, cultura y formas propias de ejercicio social, lo que implica que en un Estado pueden existir una diversidad de nacionalidades, sin afectar su soberanía y su existencia como unidad”.<sup>42</sup>

Por lo tanto, se define a las nacionalidades como “al pueblo o conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una común identidad histórica, idioma, cultura, que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia”.<sup>43</sup> Las nacionalidades son también composiciones históricas recientes, como la nacionalidad quichua, que contienen en su interior entidades culturales diversas, por ello a estas particularidades se las denomina pueblos.

Los pueblos indígenas comprenden entonces “colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros

41 Catherine Walsh, Boletín ICCI-RIMAI, N° 25, ICCI, abril 2001, Quito.

42 CONAIE, *Glosario de conceptos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998*.

43 *Ibíd.*



con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal”.<sup>44</sup>

Por tanto, se entiende que en una nacionalidad pueden existir diversos pueblos que mantienen las características esenciales de ella, como su idioma, pero que tienen elementos que los hacen distintos entre sí.

Nacionalidades		
Ubicación por regiones	Autodenominación	Idioma
Amazonia	Shuar	Shuar chicham
	Achuar	Achuar chicham
	Shiwiari	Shiwiari chicham
	Huaorani	Huaorani
	Siona	Paicoca
	Secoya	Paicoca
	A'i cofán	A'ingae
	Zápara	Zápara
	Quichua de la Amazonia	Runa shimi
Sierra	Quichua de la Sierra	Quichua
Costa	Awa	Awapít
	Epera	Sia pedee (wamuna o epena)
	Chachi	Chá palaa
	Tsa'chila <sup>45</sup>	Tsa'fiqui

Pueblos		
Ubicación por regiones	Autodenominación	Idioma
Amazonia	Quichua del Napo (quijos)	Runa shimi (quichua)
	Quichua de Pastaza (canelos)	Runa shimi (quichua)
Sierra	Karanki	Runa shimi (quichua) y español
	Natabuela	Runa shimi (quichua) y español
	Otavalo	Runa shimi (quichua) y español
	Kayambi	Runa shimi (quichua) y español
	Kitukara	Runa shimi (quichua) y español
	Panzaleo	Runa shimi (quichua) y español
	Chibuleo	Runa shimi (quichua) y español
	Salasaka	Runa shimi (quichua) y español
	Kisapincha	Runa shimi (quichua) y español
	Waranka	Runa shimi (quichua) y español
	Puruhá	Runa shimi (quichua) y español
Costa	Kañari	Runa shimi (quichua) y español
	Saraguro	Runa shimi (quichua) y español
	Manta-huancavilca-puná <sup>46</sup>	Español

Fuente: CODENPE. Elaboración: equipo consultor.

44 *Ibíd.*

45 Este pueblo se asienta en el bosque húmedo tropical de la Costa, aunque pertenece administrativamente a una provincia de los Andes: Pichincha.

46 El proceso de reconstitución del pueblo manta-huancavilca-puná es bastante reciente y no se cuenta con información mayor. Se supone, por su nombre, que también tiene origen quichua.

En el marco de esta categorización, el movimiento indígena en Ecuador identifica las siguientes nacionalidades y pueblos que se encuentran ubicados regionalmente de la siguiente manera:

Sin embargo, estos avances de auto-identificación también han sido manipulados políticamente. Por ejemplo, el gobierno de Lucio Gutiérrez, con la finalidad de favorecer a sus aliados, promulgó un decreto reformando la conformación del Consejo del CODENPE, por pedido de la FEDEPICNE,<sup>47</sup> FEINE y la FENOCIN, en el que accediéndose al derecho de auto-identificación contemplada en la Constitución se otorgó personería jurídica a organizaciones que se arrogaban la identidad de un cantón o de una localidad de la forma más caprichosa. Obviamente, el objetivo era tener mayoritaria representación en el Consejo para tomar decisiones que les favorezcan económicamente y así controlar el PRODEPINE. En muchos casos, el CODENPE otorgó doble personería jurídica a organizaciones que se auto-definían como pueblos.

47 Organización creada por el gobierno de Lucio Gutiérrez

## Mapa etnográfico de Ecuador

### Pueblos de la costa

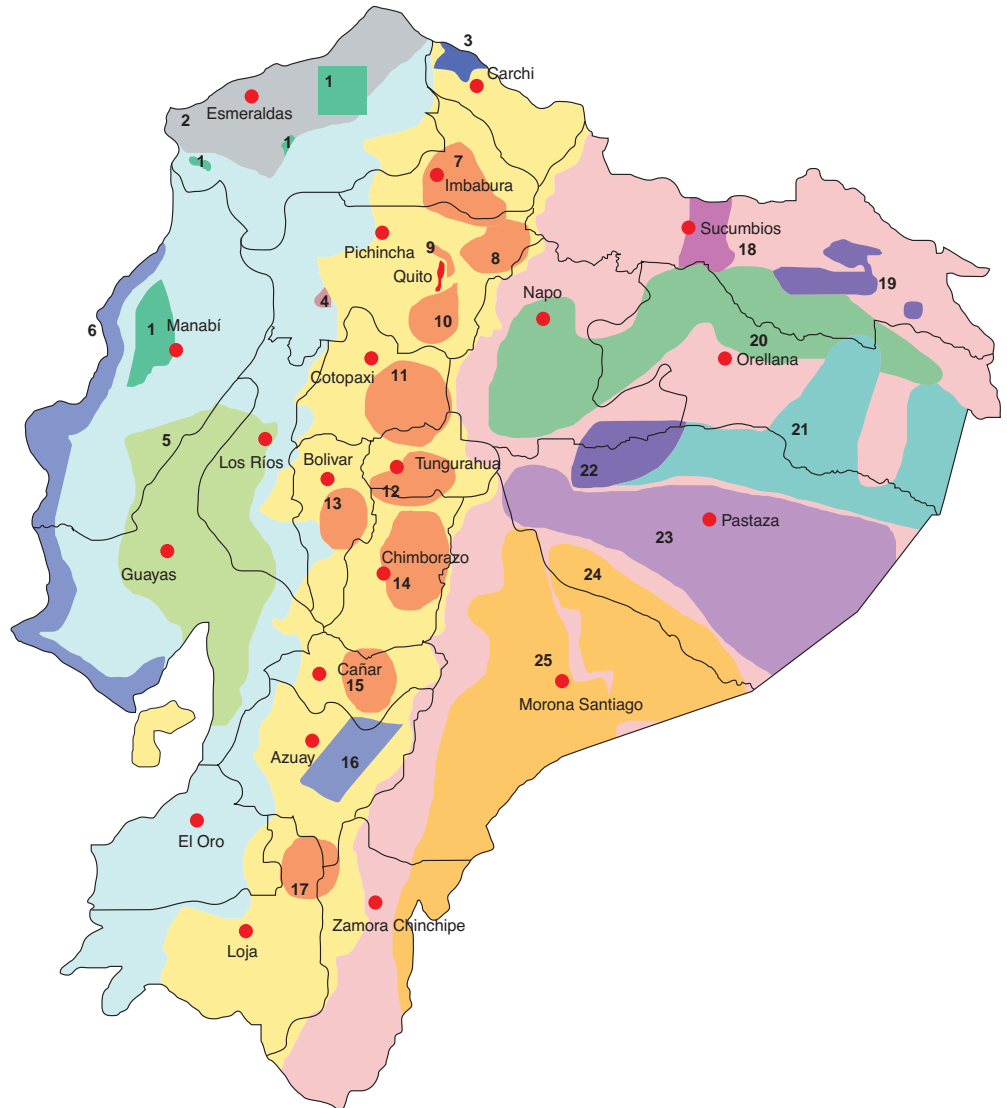
1. Chachi
2. Afroecuatoriano
3. Awa-Quaiquer
4. Tsáchila (Colorado)
5. Montuvio
6. Cholo

### Pueblos de la sierra

7. Quichua de Imbabura
8. Cayambe-Pesillo-Cangahua
9. Area Indígena de Quito
10. Area Indígena del sur de Pichincha
11. Quichua de Cotopaxi
12. Quichua de Tungurahua (Salasacas, Chibuleo, etc.)
13. Quichua de Bolívar
14. Quichua de Chimborazo
15. Quichua de Azuay y Cañar
16. Area de la chola cuencana
17. Saraguro

### Pueblos de la amazonía

18. A'i (cofán)
19. Siona-Secoya
20. Quichua del Napo
21. Waorani
22. Reserva Waorani
23. Quichua del Bobonaza y del Pastaza
24. Achuar
25. Shuar



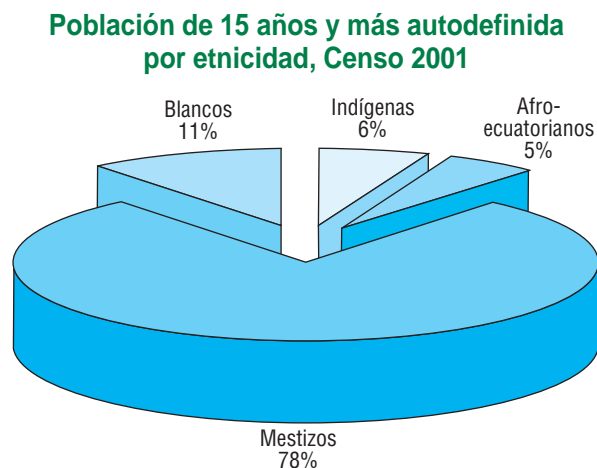


## Análisis del carácter de la exclusión en los indicadores socioeconómicos

### 1. La población de las nacionalidades y pueblos en los datos oficiales

El Censo de 2001 muestra que el 6,1% de la población de quince años y más se autodefine como indígena, el 5% como afroecuatoriano y el 78% como mestizo. El 4,6% declara hablar una lengua nativa. Estos datos se modificarían con cierta importancia si se considera el universo total de la población, pues las familias indígenas tendrían mayor número de hijos promedio, respecto a la media nacional, menores de quince años. Un significativo 11% se autodefine como blanco, lo que revela una negativa de importantes segmentos de la población a asumir su mesticidad.

La población mayor de dieciséis años, identificada como blanca, se concentra en las principales ciudades. La presencia de negros y mulatos (afroecuatorianos) es mayor en la Costa. En el país, el 3,6% se identificó como negros y el 2% como mulatos.



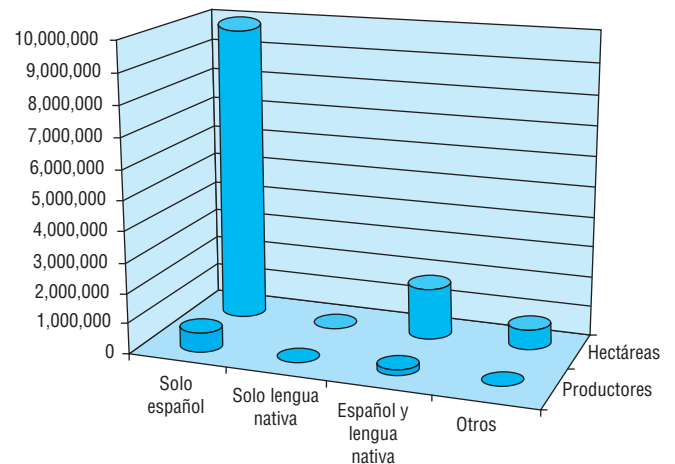
Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, SIISE.

No existen diferencias por sexo y edad en cuanto a la autoidentificación étnico-racial. Asimismo, las diferencias por grupos de edad son casi inexistentes; la mayor diferencia relativa se dio entre las personas de 55 años y más, quienes se autoidentifican como indígenas y blan-

cos en proporciones ligeramente mayores. El nivel socioeconómico está asociado con la identificación étnico-racial, y quienes se identifican como indígenas generalmente son pobres y viven en el sector rural.

En el último Censo Agropecuario, el 80,2% de los productores habla sólo español, el 1,3% habla solamente lengua nativa, en tanto que el 17,5% habla español y lengua nativa.

### Personas productoras, por idioma que hablan y tenencia de la tierra



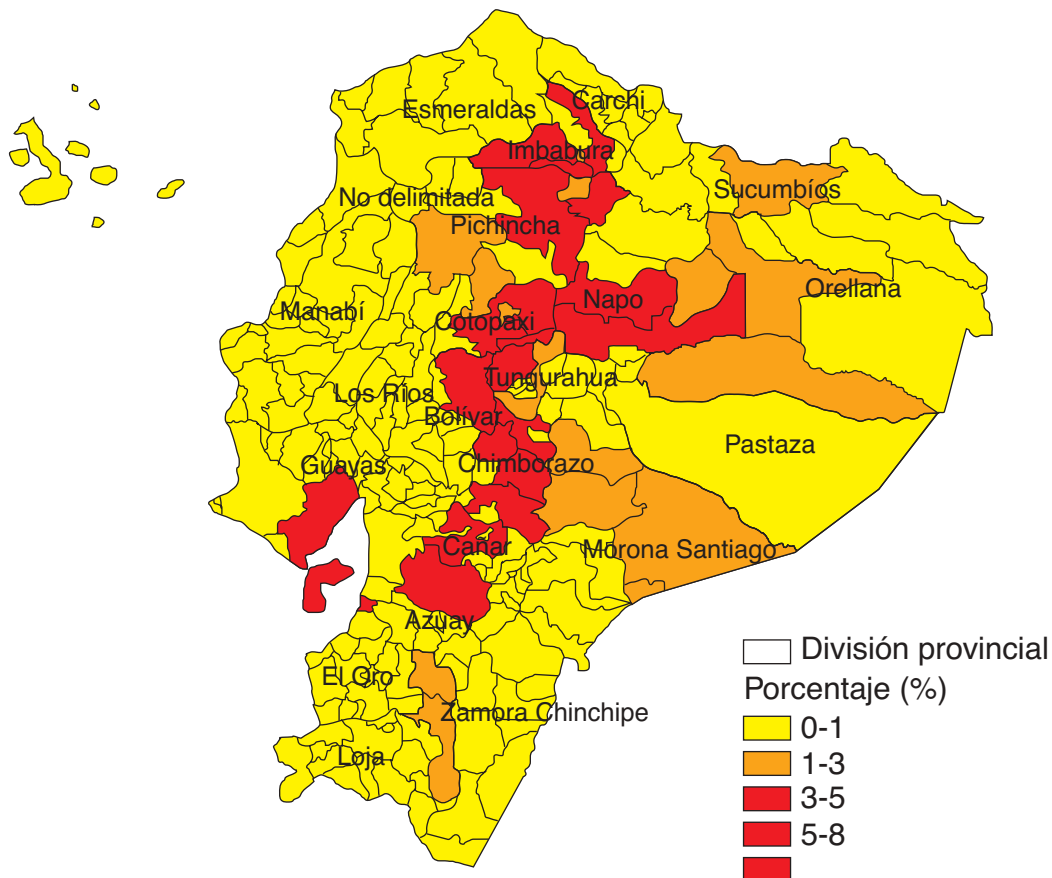
Fuente: Censo Agropecuario 2002.

Es muy importante observar que la población que dice hablar sólo español concentra el 80,2% de hectáreas, en tanto que la población que sólo habla lengua nativa no tiene sino el 0,4% de hectáreas. La población que habla español y lengua nativa concentra el 14,1% de hectáreas, esto es, de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA).

Idioma	Productores	%	Hectáreas	%
Sólo español	676.385	80,2	9.909.060	80,2
Sólo lengua nativa	10.643	1,3	46.278	0,4
Español y lengua nativa	147.570	17,5	1.743.842	14,1
Otros	8.283	1,0	656.652	5,3

Fuente: Censo Agropecuario 2002.

### Distribución de la población indígena por cantones



Esto demuestra que los pueblos indígenas, a pesar de haber logrado importantes conquistas en la recuperación de la tierra y territorio, en términos de unidades de producción agropecuaria se encuentran excluidos.

Utilizando la pregunta combinada de lengua y autoidentificación, las principales provincias con presencia indígena son: Napo (56,1%), Morona Santiago (41,3%), Chimborazo (38,7%), Pastaza (38,4%), Orellana (31,4%), Imbabura (25,8%), Cotopaxi (24,8%), Bolívar (24,4%), Cañar (17,3%), Tungurahua (15%), Zamora Chinchipe (12,8%) y Sucumbíos (11%).

Si comparamos la contribución de población indígena por provincias, la de mayor concentración de población indígena es Chimborazo (17,6%), Pichincha (12,2%), Imbabura (10,0%) y Cotopaxi (9,8%). Otros porcentajes altos de contribución corresponden a Tungurahua (7,5%) y Guayas (6,0%).

Por cantones, la concentración de población indígena se encuentra en Quito (8,1%), Otavalo (5,7%), Riobamba

(5,5%), Ambato (5,3%), Colta (4,4%), Guaranda (4,1%), Guayaquil (4,0%), Pujilí (3,8%), Guamote (3,7%), Tena (3,0%) y Alausí (2,6%).

Esto quiere decir que el 12,1% de la población indígena (aproximadamente uno de cada diez indígenas) reside en los dos principales cantones del país: Quito y Guayaquil, afirmándose que la población indígena se concentra principalmente en el sector rural, aunque existe un ascenso importante de migración y urbanización.

### Algunas conclusiones<sup>1</sup>

- El Censo de Población 2001 arroja un bajo porcentaje de población indígena en el país, ante el que las organizaciones indígenas desconocen su veracidad. A pesar de que las encuestas contemplan dos preguntas para

1 SIISE, 2000.



determinar la identidad, la autoidentificación y el uso del idioma –estas dos variables no son suficientes debido a que por los prejuicios sociales todavía es difícil que las personas se identifiquen como indígenas– generalmente ante la dificultad de preguntar sobre este tema se asocia al indígena con población que habita el sector rural. Igualmente, no todos los indígenas hablan un idioma nativo, se puede ser indígena sin necesidad de hablar un idioma nativo o vivir en el campo. Se requiere usar otras variables como: sus padres son indígenas o hablan un idioma nativo, procede de una comunidad. Finalmente, el Censo habría sido más confiable en la información si se hubiera encargado las encuestas a las autoridades comunitarias o a estudiantes de las comunidades, debido a que ellos conocen exactamente a las familias que viven en el sector y a las que han salido fuera de él. Sin embargo, es importante analizar detalles que señalan las tendencias de movilización poblacional y la situación socioeconómica de los pueblos indígenas.

- La mayoría de la población que habla lenguas indígenas se concentra en la Sierra y la Amazonia. El 4,4% de la población del país de quince años y más declaró hablar una lengua indígena. En la Sierra rural y en toda la Amazonia, la proporción correspondiente que habla lenguas indígenas era de 18% y 17%, respectivamente, mientras que en la Costa rural y urbana el porcentaje era inferior al 1%, lo que indica que la población indígena se concentra mayoritariamente en la zona rural de la Sierra.

- La proporción de la población ecuatoriana que habla lenguas nativas se redujo notablemente en los últimos cincuenta años. El Censo de 1950 estimaba que el 14% de la población empadronada era quichua-hablante;<sup>2</sup> ahora se redujo a una tercera parte (4%). Esta situación es preocupante porque indica la tendencia de los jóvenes indígenas a dejar de hablar el idioma materno, aunque supondríamos que con la emergencia y prestigio alcanzado por el movimiento indígena y una fuerte presencia en las comunidades de la educación bilingüe intercultural la tendencia se revertiría.

- El cambio lingüístico entre generaciones puede indicar la movilidad residencial y social de la población, es decir, que han migrado a la ciudad y han dejado de ser indígenas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la población que se autoidentifica como indígena es mayor que aquella que habla lenguas indígenas, lo que indicaría

que la pérdida de la lengua entre generaciones no necesariamente significa la desaparición de la identidad étnica

## 2. La pobreza y el gasto social

No es una novedad afirmar que los pueblos indígenas secularmente han estado excluidos de los procesos de desarrollo y del beneficio de las políticas distributivas de la riqueza nacional. Con los resultados obtenidos se confirma que los pueblos indígenas constituyen minorías poblacionales, pero esto no justifica que se encuentren en la situación de marginamiento en la que sobreviven.

Por otra parte, hay que resaltar el hecho de que a pesar de la importantísima presencia del movimiento indígena, no se han definido políticas estatales para enfrentar y superar esta grave situación. Las iniciativas sociales de los gobiernos se han caracterizado por ser coyunturales y asistenciales, o no contar con un enfoque étnico. Por tanto, no existen programas sociales que recojan sus nociones de bienestar y desarrollo de largo plazo, tarea pendiente para el Estado.

Sin embargo, el país suscribió un compromiso para alcanzar metas de cobertura universal de servicios sociales básicos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), los resultados obviamente son muy desalentadores y se demuestra que la pobreza tiene color y es de carácter étnico.

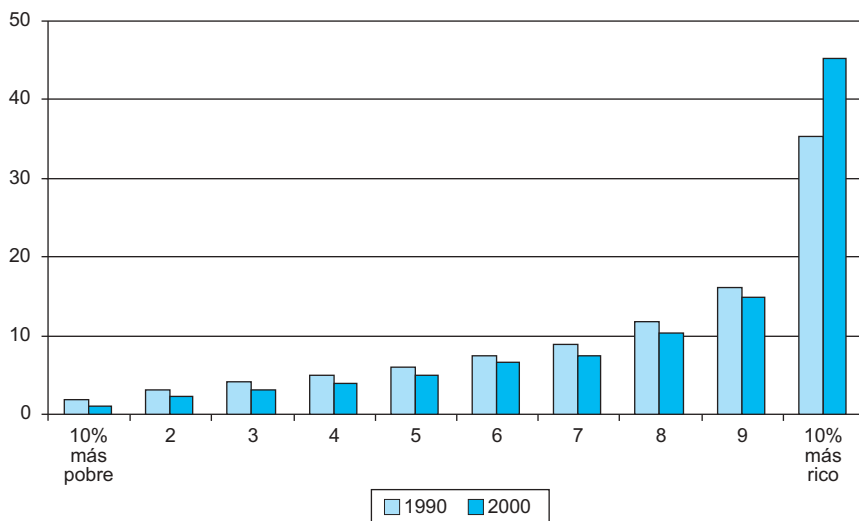
Según los datos del SIISE de 2000 y 2001, al año 2001 se estima en 69% los pobres en el campo. El ingreso promedio per cápita fue de 1.422 dólares en ese año, mientras que para los pobres fue de 418 dólares. Más de siete millones de ecuatorianos sobreviven con 1,2 dólares diarios, de los cuales cerca de la mitad viven en condiciones de extrema pobreza: con 60 centavos de dólar diarios.

El 10% más pobre de la población apenas recibe el 1% del ingreso. La mayor desigualdad en los últimos años se debe al aumento de la proporción de ingresos que concentra el 10% más rico de los hogares; la participación de este segmento en el ingreso total subió diez puntos porcentuales (del 35% al 45%), en tanto que de los demás estratos disminuyó en cerca de un punto porcentual. En particular, la participación del 10% más pobre disminuyó de 1,8% a 1,1%.

Es decir, la causa de la pobreza en Ecuador tiene su origen en la desigualdad social y económica, y sus soluciones deben pasar por superar estas brechas cada vez más profundas; de lo contrario, la definición de políticas que busquen sólo aliviar a los pobres con programas de asistencia social no cambiarán en nada los problemas estructurales de fondo.

2 León Zamosc, *Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana*, Quito, 1995. Citado por SIISE.

### Distribución del ingreso per cápita de los hogares de las ciudades según nivel socioeconómico, 1990 y 2000 (% del ingreso per cápita de todos los hogares según deciles)



### 3. La pobreza tiene rostro indígena<sup>3</sup>

La pobreza es rural y étnica a pesar de las limitaciones existentes respecto a los indicadores de pobreza, que no necesariamente reflejarían la realidad indígena. Sin embargo, con relación a la población mestiza, es importante observar que existen enormes desigualdades en la oferta de servicios y recursos públicos. El porcentaje de población pobre en el país, según la definición de necesidades básicas insatisfechas sugerida por la Comunidad Andina, es 61,3%; pero si identificamos el rango de población por adscripción étnica, la pobreza afecta con mayores índices a indígenas y negros, con promedios mucho más altos que la media nacional. Nueve de cada diez indígenas y siete de cada diez negros son pobres, en tanto que algo menos de cinco de cada diez personas que se declaran blancos son pobres.

En el año 2000, el 79% de los niños que vivía en las áreas rurales era pobre, en comparación con el 52% de

los residentes en las ciudades. Por otro lado, la incidencia de la pobreza entre los niños era mayor en la Amazonia (70%) que en las provincias de la Costa (64%) y de la Sierra (60%).

Otro indicador recogido por el SIISE es el grado de escolaridad de la población mayor de 24 años. Aquella que sólo habla lengua nativa tiene 2,1 años promedio de escolaridad, en tanto que la población que habla sólo español tiene 7,4 años de promedio, lo que demuestra una clara exclusión por razones étnicas. Con relación a la población que se autodefine como indígena, el promedio se incrementa, pero no tanto, a 3,3 años de escolaridad; en tanto que las personas que se autodefinen como mestizas tienen un promedio de 9,2

años de escolaridad. En síntesis, la población autodefinida como indígena tiene una escolaridad inferior al promedio nacional y al nivel alcanzado por la población mestiza.

#### Años de escolaridad media según grupo étnico. Población de 24 años o más

Lengua	Escolaridad	Autodefinición	Escolaridad
Sólo español	7,4	Indígena	3,3
Sólo lengua nativa	2,1	Negro	5,8
Sólo idioma extranjero	9,9	Mestizo	7,3
Español y lengua nativa	3,5	Mulato	6,5
Otro	14,2	Blanco	9,2
		Otro	7,5
		Total	7,2

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.

Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Si revisamos las tasas netas de asistencia escolar, son menores los logros educativos de las personas autodefinidas como indígenas y negras en los tres niveles de educación: primaria, secundaria y superior; en tanto que las mujeres indígenas tienen menores tasas netas de matrícula que los hombres indígenas. En la población negra son los hombres quienes presentan tasas más bajas de matrícula que las mujeres.

3 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE. 2003.

### Tasa neta de asistencia primaria. Niños entre 6 y 11 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	85	84	85
Negro	82	85	83
Mestizo	89	90	90
Mulato	86	87	87
Blanco	91	92	92
Otro	89	89	89
Total	89	89	89

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

La tasa neta de asistencia en este nivel de educación no refleja datos extremadamente diferentes, aunque se mantienen tasas menores entre la población indígena y negra con respecto a la mestiza y blanca.

### Tasa neta de asistencia secundaria. Niños entre 12 y 17 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	24	19	22
Negro	29	34	31
Mestizo	44	46	45
Mulato	37	40	39
Blanco	53	55	54
Otro	40	44	42
Total	43	44	44

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Obsérvese la tasa neta de asistencia a la educación secundaria y especialmente superior en la población indígena y afroecuatoriana respecto a la población mestiza: la diferencia es alarmante.

### Tasa neta de asistencia superior. Población entre 18 y 24 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	4	3	3
Negro	4	7	6
Mestizo	13	15	14
Mulato	7	9	8
Blanco	18	19	19
Otro	12	13	13
Total	13	14	14

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

La población indígena ha iniciado un proceso de emigración bastante alto en busca de trabajo: el 15% de todos los emigrantes desde 1995 pertenecía a hogares en los cuales se habla una lengua indígena o sus miembros se identifican a sí mismos como indígenas. No se observa, empero, diferencia en cuanto a la proporción de hogares indígenas y no indígenas con miembros que han emigrado (7% en ambos casos).

## 4. El Estado y los programas sociales contra la pobreza

El Estado ha impulsado algunas iniciativas sociales con el fin de enfrentar la severa crisis macroeconómica experimentada desde 1999, considerando que ésta afecta con mayores repercusiones a los sectores de escasos recursos. La crisis económica ha generado un grupo de nuevos pobres y ha producido restricciones fiscales que colocan en riesgo la operación de los servicios públicos básicos. El objetivo principal del Estado se orientó a crear un sistema de protección social que garantice la equidad en condiciones de libre mercado que tienden a generar desigualdades no deseadas o dejan a grupos importantes de la población en situaciones de marginación social o extrema pobreza.

En particular, aun cuando estos programas orientados a los pobres no constituyen en sí mismos una estrategia de protección social,<sup>4</sup> en todo caso buscan asegurar que los nuevos pobres no pierdan su capital humano, mediante el acceso a la salud, y conserven capacidades para procurarse empleo digno y productivo; evitar que caigan en pobreza permanente; ayudar a los pobres indigentes a mantener un nivel mínimo de consumo y garantizar a futuro un cambio de sus condiciones de vida.

También cabe subrayar que estas acciones no constituyen sino un pequeño componente de la política social en su conjunto y de la estrategia de combate a la pobreza. Para mejorar los niveles de cobertura, optimización de recursos y calidad de servicios, el Estado impulsa procesos de “focalización”.

Según el CODENPE, los diferentes programas del Plan Social Emergente no identifican la realidad indígena y su cobertura es mínima en las parroquias rurales con población indígena. Por ello plantean que se deben concretar programas globales y políticas de inversión que

4 *Crisis económica y protección social*, Estudios e informes del SIISE, Quito, 1999.

ataquen al problema de fondo. Esta acción pública es prioritaria en los sectores más marginados. De todas maneras, siendo los programas sociales emergentes temporales, éstos deberían invertirse según señalan los indicadores sociales, para lo cual los recursos fiscales deben ser destinados especialmente a las necesidades básicas de la salud y la educación. Como se ha demostrado en los datos expuestos, esta demanda se justifica plenamente en atención a los niveles de exclusión de los pueblos indígenas.

Los principales programas son, entre otros:

- **Programa de Desarrollo Humano.** Se trata de una compensación monetaria entregada a los más pobres a través de la focalización y con ciertos requisitos que engarzan a salud y educación.

- **Fondo Nacional de Atención a la Niñez.** Está orientado a mejorar la calidad de los servicios de atención infantil existentes, ampliar la cobertura de atención infantil y apoyar a las familias pobres en el cuidado de los niños.

- **Beca Escolar.** Incentivo monetario a las familias para garantizar la permanencia en las escuelas de los niños en extrema pobreza, hasta alcanzar la educación básica.

- **Programa Aliméntate Ecuador.** Entrega de raciones alimenticias a niños de dos a cinco años, a los grupos vulnerables discapacitados y adultos mayores.

- **Programa de Alimentación Escolar.** Garantiza una dieta alimentaria y nutricional básica de los niños y niñas de seis a quince años de las escuelas estatales, fiscomisionales; su cobertura asegura la alimentación especialmente de las escuelas del sector rural.

- **Maternidad Gratuita.** Impulsa la maternidad responsable en el marco de la salud reproductiva y la atención a la infancia para disminuir la mortalidad y morbilidad infantil.

- **Programa de Alimentación y Nutrición.** Incluye tres componentes: mujeres embarazadas, madres lactantes y niños de cero a dos años.

- **Escuelas Unidocentes.** Comprende la publicación de guías de autoaprendizaje, textos para maestros y dotación de mobiliario, letrinas y viviendas para maestros.

- **Salud y Saneamiento.** El programa persigue mejorar las condiciones de salud y saneamiento de la población más pobre del país.

En la actualidad se ha constituido el Consejo Nacional de la Niñez, encargado de definir políticas y articular los programas de atención a la niñez. También está en constitución el Sistema Integrado de Alimentación de la Niñez,

destinado a definir políticas públicas, avance importante que supera la dispersión en la atención estratégica de este sector.

## 5. Políticas sociales y pueblos indígenas. *Los límites de la acción gubernamental*

Diversos análisis han señalado reparos, cuestionamientos y recomendaciones sobre los programas sociales en la perspectiva de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios. Veamos una síntesis de ellos:<sup>5</sup>

Se observa una ausencia de metas claras y cuantificables sobre los objetivos de la política, falta de criterios técnicos para la definición de prioridades de inversión en programación presupuestaria, inequidad distributiva e ineficiencia macroeconómica en la entrega de los servicios sociales básicos.

No existen procedimientos operativos satisfactorios para el seguimiento y evaluación de los resultados de dichas inversiones. Las decisiones se adoptan sin el fundamento empírico y analítico necesario y sin contar con el respaldo político efectivo que su ejecución demanda, especialmente en la asignación de los recursos.

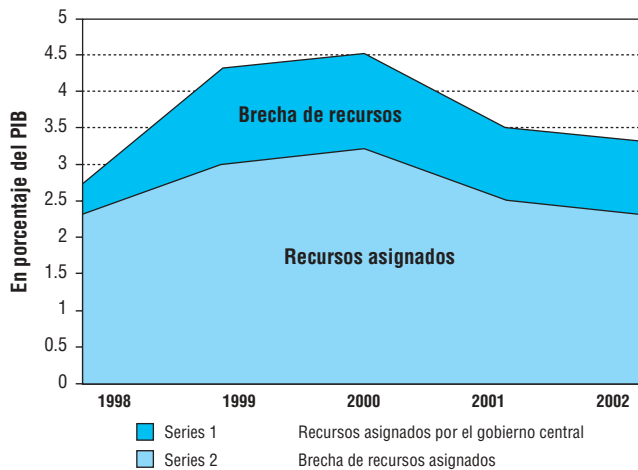
A pesar de que varios estudios han demostrado las virtudes de la inversión en servicios sociales básicos, la insuficiencia de recursos para estas inversiones es una constante. Estos servicios han disminuido progresivamente: el año 2002 se requería el 3,5% del PIB, pero el gobierno central presupuestó no más del 2,5%, con un déficit del 1% del PIB en servicios sociales básicos. Ecuador ocupa la penúltima posición de la región en inversión social.

Existe un alto grado de vulnerabilidad e incertidumbre en el financiamiento de inversiones en servicios sociales básicos, afectados por las crisis recurrentes experimentadas por la economía ecuatoriana durante los últimos veinte años, y la práctica perversa de mejorar la posición fiscal vía reducción de la inversión pública y recortes en el gasto social.<sup>6</sup>

5 Se ha sistematizado las observaciones realizadas por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), así como del estudio "Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano", citado anteriormente.

6 *Agenda social Ecuador 1997-2007*, Secretaría del Frente Social, 1997, citado por Mariana Naranjo.

### Brecha histórica y actual de recursos asignados en SSB, 1998-2002



Actualmente, la brecha de recursos para los servicios sociales básicos es de un 29% respecto a los recursos requeridos, como resultado combinado de la reducción del gasto público y el crecimiento de la demanda, lo que significa que la mayor parte de la población enfrenta carencias de servicios sociales básicos.

Los problemas de cobertura de atención de salud se acentúan según el proveedor de los servicios: la cobertura pública es apenas del orden del 18% de la población demandante y la privada representa el 17%. Lo anterior es especialmente grave para la población más pobre de las zonas rurales debido a la mayor presión demográfica del campo y por la concentración geográfica de los servicios en las zonas urbanas.

Respecto a la atención infantil, los recursos requeridos demandan el 0,7% del PIB. En el año 2000, el Estado presupuestó 0,5% para la atención infantil, es decir, con un déficit de recursos del 29%. El déficit de cobertura en los servicios de atención infantil es crítico, ocasionando que, por ejemplo, nueve de cada diez niños menores de seis años no tengan acceso a un servicio de cuidado diario.<sup>7</sup>

El Bono Desarrollo Humano atendió a casi 1.250.000 familias pobres, cifra que representa una cobertura del 48%; consecuentemente, la brecha de cobertura es del orden del 52% de la población demandante pobre. Del total de beneficiarios, apenas el 7,08% comprende a indígenas. Está diseñado con un criterio urbano y bajo la con-

cepción de la economía formal, dado que existen beneficiarios que por su lejanía no pueden cobrar, ya que está focalizado a nivel de cabeceras parroquiales, excluyendo a beneficiarios de comunidades y centros.

El Programa Beca Escolar se inició con 100 mil niños de apenas cinco provincias: Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Loja y por definir en la Amazonia. El universo inicial fue de 400 mil niños beneficiarios. Sin embargo, es un bono decreciente en su cobertura.

Otros programas, como el Bono Productivo, carecen de planes de capacitación, no se articulan con experiencias reales vividas por las comunidades, como bancos comunales, FEPP, PRODEPINE; tampoco toman en cuenta experiencias de mujeres y su formación para incorporarlas a procesos de producción y comercialización de bienes y servicios.

En el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición se pretendía que el 50% de la población meta considerara a las nacionalidades y pueblos. Este objetivo no se ha logrado.

El Programa Alimentación Escolar (PAE) se proponía una cobertura del 85% de las escuelas que pertenecen al Sistema Intercultural Bilingüe. Esta meta se ha alcanzado incorporando a todas las escuelas del sector rural y a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe al proceso de focalización, ejecución y seguimiento del programa a través de las direcciones provinciales de Educación.

El Programa Maternidad Gratuita debe procurar la conformación de los comités locales de salud en cada municipio, incluyendo además a otras entidades prestadoras de servicios de salud, como ONG y parteras. Se debe incorporar a la mujer indígena y a la medicina tradicional para lograr que al menos el 20% de la población meta corresponda a las nacionalidades y pueblos indígenas.

Con relación a las Escuelas Unidocentes, sus condiciones paupérrimas no han mejorado; por el contrario, en los lugares más apartados han empeorado.

Respecto al programa Salud y Saneamiento, de las 230 parroquias que considera el proyecto, se debe incluir a las de mayor presencia indígena, que representan al menos un 70% de éstas.

### 6. La exclusión étnica, una conclusión irrefutable

Habría que empezar señalando que en Ecuador las estadísticas oficiales no terminan por establecer indicadores y rangos de información que satisfagan y hagan visible la realidad de las nacionalidades y pueblos indígenas, por

7 Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación" (El Comercio, noviembre de 2002).



lo que no se orientan los recursos necesarios para su atención. Sin embargo, a pesar de que las actuales estadísticas muestran la lamentable exclusión de los pueblos indígenas, tampoco hay una respuesta adecuada.

A lo largo del siglo XX se realizaron cinco censos, entre 1959 y 1990, de los cuales tres no incluyeron ninguna pregunta relacionada con la pertenencia étnica (censos de 1962, 1974, 1982). En el censo de 1990 se incorporó una pregunta sobre la lengua. Estas actividades siempre han tenido una respuesta temerosa por parte de la población indígena debido a su pasado histórico.

El Censo de Población y Vivienda de 2001 y el Censo Agropecuario de 2002 incorporan dos preguntas para identificar a los grupos étnicos en Ecuador. Estas interrogantes se refieren al idioma y la autodefinición étnica que, a pesar de ser una novedad, no satisface a las nacionalidades y pueblos porque no se refleja necesariamente su realidad.

En el año 2000 se aplicó en Ecuador una Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares (EMEDINHO) para evaluar el cumplimiento de las metas de la Cumbre mundial en favor de la infancia realizada en 1990. En ella, el SIISE incluyó varias definiciones estadísticas de etnicidad, como lengua, lengua de los padres y autodefinición étnica.<sup>8</sup>

En un esfuerzo por construir un sistema de indicadores propio, el Ministerio de Bienestar Social, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y la Secretaría Técnica del Frente Social impulsaron la construcción del SIDENPE, en el marco del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), como una iniciativa técnica para contar con un sistema de información que refleje lo que está pasando con la realidad de los pueblos indígenas, hecho que significa un gran avance. Hay que realizar una promoción sostenida para crear una cultura de información y confianza.

El SIDENPE se ha propuesto hacer un esfuerzo por definir indicadores a la luz del proceso de reconstitución de las nacionalidades y pueblos, con el objetivo de medir el grado de ejercicio y cumplimiento de los derechos colectivos, los niveles de equidad en relación con la sociedad nacional, los procesos internos de las nacionalidades y pueblos, sus transformaciones socioculturales, ambientales, espaciales y económicas, la capacidad de autogestión y los grados de dependencia. Un aspecto clave, precisamente, se refiere a las condicio-

nes internas<sup>9</sup> y externas<sup>10</sup> para la aplicabilidad de los derechos colectivos. Otros aspectos se refieren a los factores que pueden producir la vulnerabilidad de derechos y el enfoque de género. Estos objetivos están por lograrse, pues actualmente Ecuador no cuenta aún con el sistema de indicadores completo para las nacionalidades y pueblos. Sin embargo, algunas informaciones básicas son reveladoras del grado de exclusión frente a la sociedad nacional.

En un esfuerzo de síntesis, se podrían señalar algunos aspectos relevantes a ser considerados:

- La información estadística nacional no contempla criterios adecuados de pertenencia étnica que permitan identificar con precisión la situación de las diferentes nacionalidades y pueblos.

- Los censos y otro tipo de fuentes de información, como las encuestas nacionales, presentan problemas de cobertura con relación a las áreas geográficas donde se ubican las nacionalidades y pueblos, especialmente en la Amazonia, en los cuales ni siquiera existe un registro de nacimiento. Buena parte de la información es poco pertinente respecto a las características culturales y socioeconómicas de los pueblos indígenas. Los registros continuos de las instituciones públicas tampoco contemplan el criterio de pertenencia de la población a las nacionalidades y pueblos. Existe información sobre diferentes temas, como resultado de esfuerzos importantes realizados por las organizaciones indígenas, ONG, instituciones académicas e incluso por instancias estatales, pero ésta obedece a distintos criterios y enfoques, y no llega a tener un alcance nacional.

- Con estos antecedentes, resulta necesaria la realización de un levantamiento directo de información. El enfoque definido para todo el proceso deberá poner énfasis en la participación de las nacionalidades y pueblos, así como de las organizaciones nacionales y regionales, tanto en la definición de los temas de interés como en la formulación de los instrumentos y estrategias relacionadas con el levantamiento directo de la información.

9 “Éstas tienen que ver con su identidad y el ejercicio de la autonomía, mediante el fortalecimiento de sus propias formas de autoridad, su institucionalidad y normatividad para lograr una gobernabilidad interna, así como con las bases materiales, simbólicas y los procesos de reproducción social, cultural y económica”, SIDENPE.

10 “La interacción con el Estado; con la finalidad de lograr políticas públicas que propendan a la equidad sobre la base del respeto a la diversidad. La interacción con las dinámicas del conjunto de la sociedad en distintos planos: económico, político, social, cultural, y a distintos niveles, local, regional, nacional”, SIDENPE.

- Aun así, es importante observar que con los datos disponibles el grado de exclusión de las nacionalidades y pueblos de Ecuador es elevado en términos generales. En todos los cantones con presencia indígena existe déficit en la cobertura de servicios. Los índices sociales de educación y salud reflejan una elevada exclusión de la población indígena y afroecuatoriana.

- La pobreza en general afecta con mayor incidencia a la población indígena y afroecuatoriana en comparación con la población mestiza, así como a los sectores rurales

con relación a los urbanos. Los programas de focalización de subsidios son insuficientes y excluyentes, pues no favorecen a los más pobres entre los pobres, que son justamente las nacionalidades y pueblos de Ecuador.

- Todavía son totalmente desconocidos los indicadores económicos con relación a los pueblos indígenas. Los datos disponibles son extremadamente parciales y poco útiles para conocer, por ejemplo, niveles de ingreso, participación en el PIB, participación por sectores económicos, tendencias de crecimiento y/o contracción, etc.



## Desarrollo, economía y pueblos indígenas

### 1. Entre la globalización y la glocalización

Debemos partir del hecho de que el movimiento indígena no ha logrado construir una propuesta consistente en torno a las problemáticas del desarrollo, posiblemente ésta es su mayor debilidad. Existen iniciativas locales dispersas, a pesar de que la producción de las pequeñas parcelas aporta al mercado nacional más del 50% de los productos agrícolas de la canasta familiar y existen procesos económicos exitosos que tienen el control de la economía local, como el caso de los otavalo.<sup>1</sup> Pero hay que subrayar también que el Estado ha sido capaz de aquello.

De todos modos, en la actualidad se podría inferir la existencia de una tensión entre las propuestas de desarrollo local y las distintas lecturas sobre la globalización, debate que todavía no encuentra espacios especializados adecuados que ofrezcan respuestas viables al movimiento indígena, por un lado, pero también la inviabilidad de aplicar un modelo de desarrollo homogéneo para las nacionalidades y pueblos indígenas debido a que cada una de ellas tiene procesos históricos y económicos diferentes. No podría ser válido, por ejemplo, el modelo de desarrollo económico impulsado por los otavalo, que están articulados desde hace cientos de años al mercado nacional e internacional y la nacionalidad huao, que muchos de sus grupos familiares no tienen contacto con el mercado.

En efecto, por un lado se levantan los discursos de oposición a la globalización, al ALCA, a la OMC, así como a las políticas neoliberales. Por otro lado están los actores locales y en particular los gobiernos locales alternativos,<sup>2</sup> urgidos por levantar iniciativas que superen su tradicional rol de oferta de servicios para convertirse en verdaderos agentes del desarrollo local. También están las mismas comunidades indígenas que han desarrollado experien-

cias particulares y diferenciadas desde el punto de vista de la producción y su articulación con el mercado, muchas de ellas con bastante éxito.

En tal sentido, se podría afirmar que la CONAIE ha ganado una amplia experiencia en liderar adecuadamente y con relativo éxito las demandas nacionales, al punto que la propia sociedad ecuatoriana espera de la CONAIE la generación de propuestas abarcadoras y defensoras de los intereses soberanos del país. Allí están las luchas contra los procesos privatizadores de las empresas estratégicas (comunicaciones, petróleo, energía), la soberanía nacional (oposición a la base militar norteamericana en Manta), en la política internacional en contra del ALCA, etc. Sin embargo, poco o casi nada se ha realizado en función de contar con políticas o programas que consoliden el desarrollo de los pueblos indígenas, inclusive las demandas concretas, donde los temas de la economía y la producción son básicos. También se puede establecer la hipótesis de que ni la CONAIE ni su brazo político –el Movimiento Pachakutik– han sabido procesar adecuadamente las demandas y requerimientos de la población local, cuya importancia es estratégica, pues allí se ubican las principales bases del movimiento. Al respecto, obsérvese que Pachakutik “controla” el 15% de los municipios y la quinta parte de los gobiernos provinciales, sobre cuyos escenarios urge la aplicación de un programa relativamente coherente con relación al desarrollo.

La CONAIE ha planteado públicamente una propuesta política al país: se propone un nuevo modelo económico denominado “modelo de desarrollo del Estado plurinacional”, que tiene su soporte en la economía comunitaria y se caracteriza por su visión integral, ecológica y de reciprocidad. Este modelo tiene como meta alcanzar el desarrollo integral, planificar y diversificar la producción, fortalecer la seguridad alimentaria, desarrollar la tecnología propia e incorporar la que sea apropiada para los procesos productivos tradicionales. En el plano internacional propugna la integración económica subregional en el marco de la armonía y paz, e impulsar un nuevo orden económico internacional que establezca un intercambio equilibrado y justo.<sup>3</sup> Esta declaración no ha sido

1 Los otavalo-quichua, ubicados a 100 km al norte de Quito, son muy conocidos por su actividad comercial, especialmente de artesanías que son producidas y comercializadas por ellos mismos a escala nacional e internacional, con un importante éxito económico, ocupando física y económicamente la ciudad, lo que ha mantenido y fortalecido su identidad.

2 Hace poco se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales Alternativos (AGLA), con municipios, consejos provinciales y autoridades locales pertenecientes a Pachakutik.

3 Proyecto político, CONAIE, 2001.

desarrollada en sus componentes teóricos y técnicos que puedan estructurar un sistema económico desde los espacios territoriales locales.

Por otra parte, si bien la mayor organización indígena del país tiene estas limitaciones, las organizaciones nacionales como la FEINE y la FENOCIN han combinado la lucha reivindicativa y política en función de lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, proceso en el cual tienen una larga experiencia. Sin embargo, las políticas de desarrollo y sus proyectos productivos tienen una matriz económica liberal, sumándose a esto la dependencia de estos proyectos a los recursos económicos de la cooperación internacional que subsidian estas iniciativas. Por ello se ha generado un debate que lleva más de dos décadas en definir una propuesta de desarrollo alternativo que responda fundamentalmente a resolver los problemas de la pobreza y a crear condiciones para una mejor articulación con el mercado. En esta perspectiva se han acogido propuestas como las del desarrollo integral, el desarrollo sostenible y/o sustentable, que igualmente tienen una matriz occidental. En el último decenio, especialmente con la emergencia del movimiento indígena, se inició realmente un debate para buscar una propuesta de desarrollo que responda a la matriz de las culturas indígenas, a lo que se denominó el etnodesarrollo y últimamente el desarrollo con identidad, idea acuñada a finales de la década de los noventa con la formulación del Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE, 1995), financiado por un préstamo del Banco Mundial. En esa misma dirección puede entenderse la constitución del CODENPE en 1998. Este planteamiento fue acogido en el discurso político de los pueblos indígenas y sus organizaciones a pesar de que está pendiente la formulación de una política consistente.

El desarrollo con identidad es entendido por el CODENPE como

“el proceso que posibilita alcanzar el bienestar individual, familiar y colectivo, el mismo que incluye los aspectos de: integralidad de lo social, político, cultural, económico y del entorno natural. Involucra la sustentabilidad en cuanto a una relación productiva acorde con la preservación de un proceso permanente de búsqueda del buen vivir o bienestar personal, familiar, comunitario y colectivo”.<sup>4</sup>

4 Plan estratégico del CODENPE, 2003. Esta formulación se realizó en diversos talleres con la participación de las nacionalidades y pueblos, los aspectos que se destacaron e incluso quedaron pendientes para su análisis son los elementos sociológicos de la cosmovisión o visión del mundo y en esa medida cuál es la noción del desarrollo,

Como se puede apreciar, este concepto se fundamenta en la identidad, los valores y la cosmovisión de las nacionalidades y pueblos, y busca el mejoramiento de su calidad de vida.

Esta concepción en rasgos generales parte de la noción de que el ser humano está integrado y articulado con la naturaleza, es parte de ella y del tejido cósmico, y la naturaleza es un “ser vivo” en el que todos sus componentes establecen múltiples vínculos. Esta conexión del hombre con la naturaleza es de carácter recíproco porque es una relación múltiple, todas las relaciones sociales, económicas, políticas y espirituales están determinadas por esta ley natural, lo que crea un sujeto social que es el sujeto colectivo y de igual manera un sujeto económico colectivo.<sup>5</sup>

Esta visión establece algunas características como las formas de propiedad colectiva de la tierra, entendidas no sólo con relación a la propiedad privada, sino con el uso y relaciones sociales de la producción, que se basan en relaciones de reciprocidad. Es decir, el hecho de que exista propiedad de tierra individual o privada no implica que en las comunidades se eliminen las relaciones de reciprocidad, es más, éstas se mantienen y en muchos casos se han fortalecido. La reciprocidad es un valor fundamental de las relaciones comunitarias.

Los recursos como tierra, agua, minerales y vida vegetal no son concebidos como un bien material. Las relaciones con estos elementos son sacralizadas y ritualizadas, por tanto, no tienen un rol comercial en el que prime el criterio de la rentabilidad. Entonces la producción se destina principalmente al consumo propio, a alcanzar una vida equilibrada. Por otra parte, los excedentes que la actividad productiva genera se ritualizan y se redistribuyen a través de diversas instituciones sociales y económicas,<sup>6</sup> no se busca la acumulación como objetivo, sino el equilibrio y la armonía.

En esta perspectiva, es importante observar las apreciaciones que tienen los líderes indígenas respecto a las diferencias que existen entre las dos visiones del desarrollo que se resumen en el siguiente cuadro.

puesto que esta idea no existe en los pueblos indígenas, existirían conceptos como el “buen vivir” o “alli kawsay”, que no se limita al desarrollo económico.

5 Luis Maldonado, *Desarrollo con identidad*, Quito, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, 2004, inédito.

6 El excedente generado en las actividades económicas se quema especialmente en las fiestas y actividades sociales y religiosas. Las familias que han acumulado excedentes generalmente son designadas patronos o priostes de las fiestas en las que redistribuyen el excedente, pero igualmente todas las familias contribuyen de acuerdo con sus posibilidades, dan para luego recibir.



Diferencia de <i>desarrollo</i> entre la noción occidental e indígena <sup>7</sup>	
Indígena	Occidental
<b>Económico</b>	
<p>Cuando existe excedente de dinero, se lo redistribuye o gasta en fiestas rituales.</p> <p>El trabajo es ritual, sin importar que se obtenga ganancias.</p> <p>El mercado es el espacio de intercambio social y cultural para establecer intercambio de los productos.</p> <p>Es un desarrollo integral, sostenible económico y ecológico.</p>	<p>Cuando existe excedente de dinero, se lo acumula o invierte para acumular más.</p> <p>El trabajo es parte de la acumulación de dinero.</p> <p>El mercado es el que impone los precios de los productos en base a la oferta y la demanda.</p> <p>El desarrollo occidental no es integral, sostenible, sustentable, ni ecológico.</p>
<b>Político</b>	
<p>El desarrollo indígena busca el bienestar de todos, manteniendo nuestras propias tradiciones y culturas.</p> <p>La comunidad participa activamente en las actividades económicas, en la toma de decisiones y contribuye para su desarrollo.</p> <p>La administración de justicia sanciona la violación de las normas de convivencia y el equilibrio social y es realizada por la comunidad. Busca reincorporar inmediatamente a la sociedad al sancionado.</p>	<p>El desarrollo capitalista persigue beneficio del individuo, borrando todo tipo de tradición y cultura ancestral.</p> <p>Existen instituciones especializadas que se encargan de decidir qué se hace y quién, lo importante es la eficiencia y eficacia de la producción para generar rentabilidad. Todo es remunerado.</p> <p>La administración de justicia es realizada por los jueces y se sanciona la violación de la ley escrita. No busca la justicia, sino el cumplimiento de la ley. El dinero es determinante para que se haga justicia, el delincuente es excluido de la sociedad.</p>
<b>Social</b>	
<p>En el mundo indígena la reciprocidad y la solidaridad son parte de la convivencia diaria de la familia y la comunidad con la naturaleza.</p> <p>Las fiestas (como el Inti Raymi, el Pawcar Raymi, etc.) están relacionadas con la Pachamama y sirven como encuentro familiar y comunitario.</p> <p>Los líderes indígenas son personas que adquieren más prestigio mientras más sirven y contribuyen a la comunidad. Su política es moral, ellos mandan obedeciendo.</p>	<p>Como no hay comunidad, los valores sociales son el éxito y la realización individual. La solidaridad y la reciprocidad son mínimas incluso en la familia.</p> <p>Se busca un status social para beneficio propio, especialmente en lo que tiene que ver con su capacidad de acumulación. Las fiestas, si bien tienen un importante sentido social, siempre son manejadas en función del lucro.</p> <p>Las personas que tienen más bienes alcanzan más prestigio social y adquieren mayor poder político. La referencia de valor y éxito es el dinero.</p>

Si bien este análisis comparativo plantea que el desarrollo busca mejorar las condiciones de vida, la contribución principal es que el desarrollo con identidad debe partir de premisas sociológicas distintas que, como hemos podido apreciar, son radicalmente diferentes a las de la cultura occidental. De lo que se concluye que es necesario no sólo conocer las necesidades, sino los supuestos epistemológicos de la visión del desarrollo de los pueblos indígenas para que los proyectos de desarrollo fortalezcan estas nociones y sus instituciones vigentes en nues-

tros días. La mayoría de proyectos implementados por distintas entidades públicas y privadas han fracasado debido a la ausencia de este conocimiento y al respeto de la diversidad de culturas, en definitiva, de lo que se ha tratado es, como hemos dicho, de incorporar a los pueblos indígenas a la dinámica del mercado.

Las instituciones económicas y sociales que articulan la vida de los pueblos indígenas están sustentadas en las relaciones de reciprocidad, este principio parte de la norma de que para “recibir, primero hay que dar”. La ley de la reciprocidad es simétrica y constructiva, procura la reproducción y la redistribución de los excedentes de la economía colectiva para lograr una alta calidad de vida y el interés de todos los integrantes de la comunidad. Es

<sup>7</sup> Este cuadro es resultado del Curso Nacional sobre Desarrollo con Identidad, realizado en la ciudad de Ibarra y organizado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 17.06.05.

decir, este sistema funciona de tal modo que si una familia A ayuda, colabora o comparte con otra familia B, ésta se obliga a reciprocitar, sea con la familia A o con la familia C, y de la misma manera funciona entre comunidades. Además el concepto de reciprocidad es totalizador, es decir, estas relaciones también se establecen con la naturaleza en todas sus expresiones y las fuerzas del Cosmos, cada quien, cada elemento social o natural dialoga, contribuye y aporta de acuerdo con sus capacidades y recibe según las condiciones y necesidades.

Como hemos manifestado, las instituciones basadas en la reciprocidad están vigentes y gozan de gran prestigio y eficiencia. Veamos algunas de ellas que fueron también sistematizadas en forma colectiva.

## 2. Propuestas y modelos de desarrollo indígena

Anteriormente habíamos afirmado que existen experiencias de desarrollo que podríamos llamarlas exitosas, pero que son dinámicas aisladas que en muchos casos no han contado con el respaldo político de las organizaciones indígenas y tampoco del gobierno. Este es el caso del pueblo otavalo, que es necesario conocer porque además es uno de los pocos casos en los que la incorporación al mercado se da en condiciones favorables y además es un proceso urbano; la otra es la propuesta de desarrollo que formuló una de las organizaciones más importantes de la zona, la COICA,<sup>9</sup> en la región más frágil y rica en biodiversidad y recursos minerales.

### Propuesta de desarrollo de la COICA

La COICA plantea un desarrollo autónomo de la Amazonia. Aunque comparte muchos elementos de la noción del desarrollo con identidad, difiere en el sentido de que expresamente se plantea un objetivo político: impulsar un modelo de desarrollo independiente del modelo estatal occidental. A pesar de que en la región existen muy diversos pueblos, tienen en común el hecho de estar amenazados por el despojo de sus territorios, la contaminación de su entorno natural y los cambios en su forma de vida introducidos por las empresas petroleras. Estos pueblos ocupan un espacio físico —que es su soporte cultural, económico y espiritual— predominantemente boscoso. Han desarrollado un patrón de adaptación común con pocas diferencias, basados en el equilibrio y la estabilidad entre la gente y el medio ambiente. El ser humano y la naturaleza están íntimamente vinculados, como se dice:

Instituciones sociales e indígenas <sup>8</sup>			
Nombres	Funciones	Cómo funciona	Diferencias
<b>MINGA</b>	Labor colectiva por una obra común.	Participación de toda la comunidad.	Es de las instituciones más usadas y conocidas.
<b>RANTI RANTI</b>	Apoyo mutuo, obligación moral.	Participación interfamiliar.	Servicios, obligación moral.
<b>PRIOSTASGOS CARGOS</b>	Asumen, lideran y comparten en la fiesta.	Decisión, participación, contribución y responsabilidad colectiva.	Prestigio social y redistribución de excedentes.
<b>COMPADRAZGOS</b>	Alianza familiar, fortalece las relaciones externas.	Acepta la responsabilidad de contribuir y guiar a la familia.	Prestigio social y acceso a recursos.
<b>MARKAK TAYTA</b>	Asumen una responsabilidad comunal y logran prestigio, aprecio y respeto.	Los excedentes se redistribuyen en la fiesta, contribuyen los parientes y familias cercanas.	Redistribución colectiva.
<b>WASI PICHAY</b>	Limpia a la casa para armonizar la vida familiar.	Comparten, dialogan, conviven.	Incorporación de una nueva familia.
<b>MAKITA KUSHUN</b>	Apoyo a las necesidades imprevistas y a las emergencias.	Decisión voluntaria de acuerdo a la amistad.	Solidaridad eventual.
<b>PINSHI JUCHAY</b>	Apoyo en producto, especie o dinero.	Decisión voluntaria de acuerdo a la amistad.	De acuerdo a la actividad que se realiza.
<b>WANLLAY</b>	Redistribución de alimento en la fiesta.	Los dueños de la fiesta brindan para que lleve a la familia.	Depende del número de familiares.
<b>YANAPASHKAMANATA KARAY</b>	Pago en producto por su servicio.	Al final de cada jornada le ratifican con una porción de producto	Igual para todos.
<b>WACHU KARAY</b>	Entrega de hileras de siembra de acuerdo a la necesidad del momento.	Al final en forma de pago para asegurar la relación interfamiliar.	Alianza familiar-social para asegurar mano de obra.

8 Ídem.

9 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

“Territorio y ser humano se pertenecen, el uno sin el otro no existen”. Su economía se basa fundamentalmente en la caza, pesca, recolección e incipiente agricultura para autoconsumo, aunque cada vez es más creciente la relación con el mercado.

El Estado, en las últimas décadas, le da importancia estratégica a la región por su potencial productivo, especialmente por los minerales y el petróleo. Se asume que esta zona está despoblada, abandonada y hay que ocuparla, y se piensa que los recursos de esta región en manos indígenas se desperdician y tienen que contribuir al “desarrollo nacional”. Con esta finalidad se han formulado políticas de colonización y desarrollo, impulsando frentes de ocupación y extracción de recursos naturales como el agrícola, ganadero, forestal extractivo, la minería y el energético y petrolero, en los que han participado intereses económicos nacionales e internacionales. Esta presencia ha generado impactos terribles como la deforestación de enormes extensiones de bosque primarios, la contaminación y daño irreversible al medio ambiente por la actividad minera y petrolera, ocasionando la desaparición de los medios y recursos para la subsistencia. Por otra parte, con las políticas de colonización se ha incrementado la población no indígena que disputa territorios y recursos naturales. A la vez, debido a las enfermedades y malas condiciones de vida, ha disminuido la población indígena. Todos estos efectos han generado cambios culturales y económicos drásticos en los pueblos indígenas: la aparición de la pobreza, la dependencia y la monetización de sus economías.<sup>10</sup>

El desarrollo autónomo que se plantea en la Amazonia contempla el fortalecimiento de la identidad cultural, el fomento del orgullo étnico y el impulso de acciones orientadas a lograr una autonomía territorial y económica, esto es un desarrollo decidido desde los propios indígenas, desde su visión del mundo y con autonomía en las decisiones de su futuro, lo cual supondría que los indígenas tengan pleno control de la planificación y ejecución de las acciones, así como de la definición de las necesidades a satisfacer.

Una estrategia de desarrollo autónomo debe garantizar la independencia económica de las comunidades y pueblos indígenas, de forma que se propicie un uso equilibrado de los recursos, que sirvan para reproducirse como pueblos, y sean capaces de reforzar la identidad y

unidad como sociedades culturalmente diferenciadas. Esta política de desarrollo debe lograr condiciones favorables como una base suficiente de recursos que permita la diversificación de las actividades productivas, un grado suficiente de autodeterminación y la recomposición territorial en casos de degradación grave de los recursos.

### Elementos de desarrollo del pueblo quichua-otavalo

Es un proceso de desarrollo que ha logrado revalorizar la cultura indígena y la posibilidad de generar estrategias de desarrollo con identidad en el marco del sistema capitalista, articulándose al mercado nacional e internacional. La “reconquista” de la ciudad comercial mestiza de Otavalo por los quichua-otavalo es clave en este proceso, ya que implica trastocar la estructura del poder concentrado en centros urbanos que desde tiempos coloniales habían excluido a los indígenas. Otavalo es un valle estratégico que tradicionalmente fue y es centro de intercambio y comercio regional con una vinculación proactiva a la economía capitalista. Éste se constituye en un proceso novedoso de modernización étnica.

Su economía se basa en la agricultura, los textiles y principalmente el comercio. La característica de este pueblo es su tradición milenaria de comerciantes especializados, que históricamente tuvieron privilegios para realizar su actividad económica.

Los elementos básicos de su economía podrían ser: su tradición histórica como *mindaláes*,<sup>11</sup> que les ha permitido contar con una gran experiencia en la comercialización de producción artesanal, como estrategia económica junto a la crianza de animales, la agricultura y la compra de tierras que les permitió mejores condiciones de subsistencia y niveles de autonomía, en la cual los flujos migratorios temporales a escala nacional e internacional constituyen la estrategia clave de su desarrollo.

*La identidad cultural y el orgullo étnico* de los quichua-otavalo fue clave para mantener su personalidad frente a los procesos de modernización impulsados por el Estado,

10 COICA, *Amazonia: economía indígena y mercado, desafíos del desarrollo autónomo*, Quito, edición COICA, 1996.

11 Mindalá en lengua quichua antigua sería comerciante. Ver sobre el tema, especialmente respecto a los otavalo, los estudios realizados por Moreno y Salomón, 1991; Rivaneira y Zubritski, 1977 y Caillavet, 1981.

que a pesar de que trastocaron varios elementos de su cultura, como la espiritualidad, las formas de organización política y económica tradicionales, sin embargo, se adaptaron y aprovecharon las oportunidades para participar activamente de los sistemas económicos valorando su propia raíz cultural. Por ejemplo, el comercio nacional e internacional ha contemplado en su estrategia, como recurso de mercadeo, la identidad quichua-otavalo, con gran éxito. En conclusión, el orgullo étnico cultural ha contribuido al desarrollo económico y la economía capitalista ha permitido reforzar la identidad de este pueblo.

*Un profundo sentido de autonomía* que históricamente el indígena otavalo siempre ha buscado alcanzar emprendiendo sus negocios para alcanzar niveles de autogestión, de autonomía e independencia familiar. La educación que se imparte al familiar y comunitario promueve los valores propios, entrenando a sus miembros en todos los oficios con la finalidad de que sean emprendedores, independientes y libres. Se ha asociado la iniciativa individual y colectiva para lograr estos objetivos. Para ello, a través de la oralidad, se promueve una conciencia de que la usurpación de la tierra por parte de los invasores fue la causa de la dominación y total subordinación individual; por tanto, para recobrar la libertad, la dignidad y la autonomía hay que recuperar la tierra. De igual manera, el trabajo colectivo, el incentivo al ahorro y a la inversión se orientaron principalmente a la compra de tierras. Una regla básica es que el quichua-otavalo acepta relaciones de dependencia sólo hasta emprender su propia iniciativa.

*La gran capacidad de adaptación, creatividad e innovación* que desarrollaron en la relación con el Estado les ha permitido adaptarse a cambios y circunstancias adversas y complejas, como el comercio internacional, para lograr sobrevivir, captar excedentes y mantener las prácticas de reciprocidad. La capacidad de responder a las demandas del mercado, adoptar creativamente diseños, colores, tecnologías e insumos, lo que ha permitido que a pesar de la modernidad se hayan mantenido las instituciones de reciprocidad familiar y comunitaria. Otro ejemplo importante es la capacidad de apropiación de productos externos para usarlos como elementos de su identidad, como en el caso del vestuario, frente a los grandes cambios del mercado y el medio.

*El control del ciclo productivo*, especialmente de las áreas claves como la producción y la comercialización, es un factor fundamental del éxito de la economía

quichua-otavalo. Es decir, los agentes económicos de la economía quichua-otavalo son ellos mismos. Sin embargo, hay fisuras en este esquema, por ejemplo, la dependencia actual de las materias primas sintéticas, el control de los excedentes en el sentido de la inversión para la producción, que ahora está en poder de los bancos privados.

Entre los impactos negativos más importantes que este modelo de desarrollo ha generado, se puede citar los siguientes:

- El sistema capitalista produjo diferencias sociales, procesos de acumulación y relaciones productivas asalariadas, como consecuencia existe relaciones de explotación a indígenas y mestizos.
- El individualismo y el inmediatismo expresado en la competencia de los comerciantes (intermediarios) afectó a los productores por la agresiva reducción de los precios de sus productos.
- Deterioro de la calidad de la mercancía y desprestigio del producto en el mercado. Existe un deficiente sistema de comercialización.
- Hay una ruptura del ciclo productivo autónomo; se ha generado dependencia (mercado externo con productos para turistas, intermediarios, insumos e inversión).
- Vulnerabilidad frente a los usureros, deudas que han llevado a la pérdida de los bienes familiares.
- Los valores capitalistas como el egoísmo, el consumismo y la acumulación tienen gran incidencia en la sociedad.
- Falta de formación y educación producto de emprendimientos desde muy corta edad y la ineficiencia en administrar su economía.
- La economía quichua-otavalo está subordinada al sistema capitalista.

A pesar de que este modelo de desarrollo ha sido considerado como un referente del desarrollo con identidad, en el que se asocia las dos visiones económicas, también se ha iniciado al interior de los pueblos indígenas, aunque de forma dispersa, una crítica resaltando especialmente los altos niveles de pobreza y diferenciación social, como también las graves alteraciones culturales, especialmente en la valoración del capitalismo, en lo que tiene que ver con el individualismo y la acumulación. Consideramos importantes estas observaciones y hay que tomar en cuenta algunos aspectos del modelo que tienen que ser fortalecidos y otros integrados para encarar los riesgos que conlleva la relación subordinada al capitalismo, que puntualizamos a continuación:

### Retos del desarrollo con identidad

- La tradición milenaria quichua-otavalo como mindaláes es importante como identidad y estrategia económica que permita tener el control del círculo productivo, de tal forma que teniendo una mayor autonomía se fortalezcan las instituciones económicas propias que mantienen las relaciones de reciprocidad para resistir las arremetidas colonialistas del modelo de dominación.

- Recuperar y recrear los conocimientos, tecnologías, valores estéticos, prácticas sociales, económicas y políticas.

- Fortalecer su identidad cultural, que implique un desarrollo que parta de sus propias capacidades y proyectos.

- Dotar creativamente de nuevos recursos para enfrentar la vida moderna y las

debilidades y deficiencias propias. Asimilar la modernidad, pero ajustándola a sus tradiciones e intereses, condición clave para proyectar su cultura e identidad.

- La artesanía tiene limitaciones para continuar siendo el rubro principal de la economía otavalo. Sin embargo, puede ganar un nicho importante del mercado organizando la producción textil y artesanal, y mejorando su calidad. Lo que hay que darle es valor agregado a los productos con la incorporación artística.

- Superar el egoísmo y el individualismo, que se expresan en la competencia desleal entre los miembros del pueblo otavalo a través de la organización de estos sectores y fortaleciendo las instituciones de reciprocidad y solidaridad.

- Fortalecer el modelo económico y productivo a través de la participación activa y responsable de las familias (ayllu) con emprendimientos empresariales familiares que tengan una visión social y cultural. Los excedentes deben ser distribuidos en inversiones sociales que permitan mejorar las inversiones en procura de mejores condiciones de vida.

- Planificar el desarrollo de forma participativa, manteniendo la visión de autonomía como pueblo e iniciativa familiar, es decir, lograr el control de los ciclos productivos.

- Diversificación de la economía y generación de fuentes de trabajo.

- El gobierno local y el nacional deben apoyar este proceso.

### 3. El Estado, las características regionales económicas y las demandas de los pueblos indígenas

Ecuador está constituido por varias ecorregiones<sup>12</sup> donde se asientan los distintos pueblos indígenas. Las ecorregiones se caracterizan por contener una enorme biodiversidad y porque en ellas habita una diversidad cultural de gran importancia para el futuro del país.

Allí están en juego los distintos puntos de vista, concepciones y políticas de desarrollo, pues el país atraviesa, al mismo tiempo que altos niveles de pobreza, graves problemas ambientales que ponen en riesgo la propia supervivencia de la población. En este dilema, las poblaciones indígenas han articulado un discurso claro respecto a la necesidad de impulsar un tipo de desarrollo que sea armónico con la naturaleza o con la madre tierra.

En tal sentido, el desafío del desarrollo sostenible institucionalizado formalmente por el Estado, aunque se aplica muy poco y es recomendado por los organismos financieros internacionales, tiene que ver con la necesidad imperiosa de articular formas de organización social y económica que recuperen los principios básicos de adaptación a los sistemas naturales.

A pesar de que Ecuador posee una extraordinaria diversidad biológica caracterizada por la presencia de variados ecosistemas, de múltiples especies vegetales y ani-

males, de miríadas de microorganismos y de una gran riqueza de recursos genéticos, este patrimonio biológico se está deteriorando y perdiendo en forma acelerada.<sup>13</sup>

El deterioro y la fragmentación del hábitat, la sobreexplotación, la contaminación, la agricultura intensiva, la introducción de nuevas especies, entre otros, son los mecanismos directos de la destrucción, pero las causas básicas dependen de la forma en que está organizada la sociedad y de sus modelos de vida y de producción.

El crecimiento de la población y el consumo excesivo de los recursos naturales, las políticas económicas que no atribuyen su debido valor al medio ambiente, la desigual distribución de la propiedad, la insuficiencia de conocimientos y la prevalencia de sistemas jurídicos e institucionales que promueven una explotación no sostenible son causas fundamentales del deterioro y pérdida de biodiversidad. Frente a estos problemas, el Estado fundamentalmente responde con políticas asistenciales, con una normatividad que casi nunca se aplica. Además, el tema rural básicamente se entiende como un problema campesino productivo.

También es evidente que no hay una adecuada armonía entre la satisfacción de las necesidades humanas y la conservación de la biodiversidad. No se ha incorporado en la convivencia nacional el criterio de equidad. En ese senti-

12 Ministerio del Ambiente, *Caracterización biofísica y socioambiental de las ecorregiones del Ecuador*, 1999.

13 Ecuador firmó el Convenio de Biodiversidad, producto de la Cumbre Mundial de Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992, asumiendo una responsabilidad para la formulación de políticas y estrategias nacionales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.



do, es muy limitado el aprovechamiento económico de la biodiversidad, a pesar de que ofrece notables opciones: especies de flora y fauna, microorganismos, recursos genéticos, servicios ambientales, ecoturismo, etc.

Por último, el conocimiento científico de la biodiversidad es muy limitado. Es importante destacar que no se conoce ni se aprovecha adecuadamente la contribución de las poblaciones indígenas al manejo de los recursos naturales, por lo que tampoco existen planteamientos claros para defender los derechos sobre la biodiversidad y la propiedad intelectual colectiva.

Identifiquemos los principales problemas y sus agendas planteadas para superar la actual situación de exclusión y marginamiento por las organizaciones regionales.

## Principales problemas de la región amazónica (Amazonia)

### 1. Inadaptación de sistemas de producción agropecuaria y aprovechamiento del bosque:

- Colonización en tierras no aptas. Uso del suelo sin considerar sus aptitudes.
- Bajos niveles de productividad.
- Poco conocimiento de las características y funcionamiento del medio amazónico.
- Altas tasas de deforestación y bajos niveles de reforestación.
- No se han desarrollado y aplicado sistemas de uso del bosque en pie.
- Inadecuada política de crédito. Plazos cortos, interés alto, cartera vencida.
- Deficientes sistemas de comercialización y falta de dotación de infraestructura.
- Debilidad de política de investigación, extensión y transferencia de tecnología.
- Falta de una zonificación ecológica-económica y de ordenamiento territorial.
- Problemas de tenencia de la tierra. Alto porcentaje de tierras no tituladas.
- Conflictos en áreas protegidas. Delimitación de territorios indígenas.
- Baja capacidad de gestión y de coordinación de organismos del sector público.
- Debilidad institucional, centralismo, baja capacidad técnica, falta de coordinación.

### 2. Política petrolera: sobredimensión del beneficio económico y subvaloración de la conservación de los ecosistemas y de las culturas nativas

- Ausencia de una política energética integral.
- La región amazónica no ha sido beneficiaria de la renta proveniente de los recursos petroleros.
- RAE recibe entre 4% y 5% del presupuesto estatal y aporta el 50%.

- La inversión productiva privada es muy baja o inexistente.
- No se promueve producción sustentable que reduzca la dependencia del petróleo.
- Deforestación por obras físicas (carreteras, oleoductos, pozos, etc.).
- Contaminación de suelo, agua y aire por uso de tecnología inadecuada y accidentes.
- Colonización. Destrucción de aproximadamente 700 mil ha de bosque en la zona nororiental.
- Usos agropecuarios que no corresponden a la vocación de los suelos.
- Concesiones petroleras en áreas de asentamiento indígena tradicional.
- Vías de penetración que estimulan intensificación de la explotación forestal.
- Proliferación y crecimiento desordenado de las ciudades sin planificación.
- Centralización de la gestión petrolera en Quito, tanto a nivel estatal como privado.
- Baja capacidad de organización y negociación de la comunidad local y regional.
- Poca capacidad de instituciones regionales para monitoreo de actividad petrolera.
- Desarrollo de actividad petrolera en áreas protegidas.
- Séptima Ronda. Inconveniencia económica y ambiental de la explotación de crudo pesado.
- Problema Texaco. Demanda de las comunidades indígenas.
- Ampliación del SOTE.

### 3. Carencia de propuestas educativas adecuadas a las características de la RAE

- Ausencia de perspectiva ambiental en el sistema educativo nacional y amazónico.
- Currículum de estudios no adecuado para la región.
- Carencia de criterios metodológicos para las particularidades del medio amazónico.

### 4. Ciudades amazónicas que se han desarrollado sin considerar las necesidades de adaptación al medio

- No hay un desarrollo arquitectónico adecuado al medio.
- Falta de planificación en el desarrollo del espacio urbano.
- Mal manejo (no hay manejo) de desechos urbanos sólidos y líquidos.
- Falta espacios de recreación.
- Insuficiente dotación de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado).

### 5. Falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonia

- Derechos territoriales.
- Integridad cultural.
- Sistemas de producción.
- Educación.

Fuente: Fundación Natura-UICN. Programa Amazonia.

## Agenda de los pueblos indígenas de la ecorregión<sup>14</sup>

En los últimos años se ha consolidado una agenda de toda la cuenca amazónica. Este trabajo está liderado por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, organización que elaboró su estrategia hasta el año 2005 (en debate), que establece, entre otros, los siguientes aspectos:

### Desarrollo sostenible

- Incrementar la participación e influencia política de COICA y sus organizaciones miembros de manera que le permita incidir en la formulación de políticas a escala nacional e internacional, que contemple la regulación del uso y beneficios económicos provenientes de los bosques, tanto en productos como en servicios.

- Consolidar las propuestas indígenas con relación a biodiversidad, recursos genéticos, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual ante los diferentes organismos internacionales, regionales y los respectivos gobiernos de la región.

- Fortalecer los mecanismos de control interno de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos existentes en nuestros territorios.

- Ser protagonistas en la adopción de políticas y normatividad para lograr el reconocimiento de los derechos y necesidades de los pueblos indígenas amazónicos relacionados con los cambios climáticos y la implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (PK).

### Áreas protegidas

- La preeminencia de los derechos territoriales sobre cualquier figura de protección, así como el libre acceso y control de recursos naturales existentes.

- La prohibición de todo tipo de actividades extractivas externas en las áreas protegidas ya declaradas.

- Eliminación de superposición de áreas, en particular aquellas que afectan los territorios indígenas y garantizar los beneficios económicos por los servicios ambientales.

- La participación directa de las organizaciones indígenas representativas en la toma de decisiones políticas, jurídicas y otras que los afectan.

### Derechos indígenas

- Promover las visiones y demandas indígenas en las reuniones sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y las reuniones relacionados con la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- Asegurar un buen acercamiento entre los temas tratados en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la agenda de los pueblos indígenas de la región.

- Promover la adopción y el reconocimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.

### Recursos no-renovables

- Fortalecimiento y reconocimiento de los derechos indígenas frente a la explotación petrolera en sus territorios con miras a apoyar en las decisiones que tomen las organizaciones de base frente a la industria petrolera.

- Un mayor protagonismo y participación propositiva en el programa sobre energía, ambiente y población con el Banco Mundial, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Asociación de Empresas Privadas de Petróleos de América Latina (ARPEL).

### Desarrollo económico

- Fortalecimiento de las relaciones de cooperación.

### Profesionalización

- Programa regional de profesionalización.

## Principales problemas de la región andina (Sierra)

La región andina en Ecuador tiene una diversidad de pisos ecológicos, que por su composición geográfica privilegiada ha permitido un uso intensivo del suelo y el acceso, en un corto espacio y tiempo, a una diversidad de productos que han complementado la dieta alimenticia de los pueblos que lo habitan. Se considera como principales zonas morfológicas regionales a cuatro unidades:

14 Tomado de la Agenda de desarrollo de la COICA, *Agenda 2002-2005*, Quito.

Localización	Fertilidad y uso
1. Laderas y páramos del norte y centro	Cultivos alternados con limitaciones climáticas y de procesos erosivos en zonas de mayor pendiente. Pastoreo principalmente de ganado vacuno y bovino.
2. Valles interandinos de la Sierra norte y centro	Principales zonas de producción de flores, frutas y vegetales. Localización también de las principales haciendas ganaderas de la Sierra.
3. Sierra sur	Limitaciones productivas por la presencia de suelos erosionados y dificultades en la obtención de agua para riego.
4. Declives exteriores de los Andes	Suelos con limitaciones por fuertes pendientes y procesos erosivos. Zonas de explotación maderera y colonización. De uso potencial para conservación de bosques y manejo de cuencas hidrográficas.

El área erosionada en la Sierra es de aproximadamente 400 mil a 500 mil hectáreas con erosión moderada y severa. Cerca de dos millones de hectáreas con erosión leve o invisible. Se estima que la erosión ocurre principalmente en las zonas de laderas deforestadas, mientras que el proceso de deforestación continuada ocurre principalmente en las áreas altas. La degradación de suelos no se ha cuantificado, pero existe un proceso asociado de pérdida de calidad en su estructura en las áreas bajo cultivos.

Actualmente persisten cuatro millones de hectáreas de vegetación arbórea y arbustiva en la Sierra ecuatoriana, lo que equivale al 48,9% de la cobertura vegetal total. Señalamos los principales problemas que tiene esta región:

### Agenda indígena andina

El ECUARUNARI,<sup>15</sup> en el I Congreso del 21 al 24 de abril de 2003 con representantes de los pueblos de la nacionalidad quichua, resolvió la siguiente agenda a llevarse adelante hasta el año 2006:

- Exigir al gobierno nacional una posición clara en el ámbito internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y con representantes propios.
- Rechazar los acuerdos del Área de Libre Comercio (ALCA) y emprender una campaña nacional de socialización sobre las consecuencias del ALCA para nuestros pueblos.

Problema	Principales presiones
Escasez de tierras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propicia la migración campesina.</li> <li>• Expansión de la frontera agropecuaria mediante la colonización.</li> <li>• Presión agrícola sobre las tierras altas de páramo.</li> <li>• Presión sobre las haciendas modernas de los valles.</li> <li>• Sobreutilización de tierras actualmente disponibles.</li> </ul>
Pérdida de páramos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de roturar los páramos para ampliar los cultivos familiares.</li> <li>• Alteraciones en el régimen hídrico y sobre los suelos.</li> <li>• Inadecuada concepción de las tierras de páramo como tierras de aptitud forestal.</li> </ul>
Erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 74% del relieve corresponde a suelos con más del 50% de pendiente.</li> <li>• El 16,6% de los páramos se encuentra afectado de erosión.</li> <li>• En zonas secas contribuye a los procesos de desertización.</li> <li>• El 35,8% del área intervenida se encuentra afectada de erosión.</li> </ul>
Deforestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% de reducción de la cobertura boscosa en los últimos veinte años.</li> <li>• 30% de bosque primario convertido en matorrales.</li> <li>• Sólo existe el 48,9% de la cobertura vegetal sobre los 1.200 msnm.</li> </ul>
Pérdida de biodiversidad agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de las variedades de cultivo usadas por la agricultura tradicional.</li> <li>• Presión de los mercados.</li> <li>• Difusión de semillas híbridas y simplificación genética de la agricultura campesina.</li> </ul>
Desarrollo urbano e industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión sobre los recursos para la dotación de energía, agua y otros servicios.</li> <li>• Contaminación.</li> <li>• Generación de desechos sólidos, líquidos y gases.</li> <li>• Presión sobre la ocupación del espacio.</li> </ul>

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, 1996.

15 Principal organización indígena de la Sierra.

- Realizar el Congreso de la educación intercultural bilingüe para evaluar y replantear nuevas estrategias de educación bilingüe en el país.
- Impulsar políticas de conservación ambiental que garanticen la soberanía territorial, seguridad y soberanía alimentaria.
- Crear y fortalecer el Instituto Nacional de Riego.
- Crear el Banco Indígena a fin de conceder créditos que permitan el mejoramiento y desarrollo de los pueblos. Además, capitalizar el Banco Nacional de Fomento.
- Elaborar un plan general de solución de problemas de tierras a nivel de todos los pueblos de la nacionalidad quichua, apoyar la titularización de las tierras, e impulsar los programas de crédito para adquirir tierras e impedir la intervención del INDA en tierras y territorios de propiedad comunal.
- Exigir la legalización inmediata de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

### Principales problemas de la región Costa

El 44,1% del suelo tiene un uso potencial de bosque productor y constituye el área de mayor extensión. Le sigue en orden de extensión la agroforestería, con el 27,7% y el bosque protector, con el 14,0%. Las actividades agrosilvopastoriles, cultivos permanentes, uso agrícola permanente y otras combinaciones ocupan porcentajes inferiores, los principales problemas son:

Problema	Principales presiones
Expansión de la agroindustria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monocultivos: caucho, palma y palmito.</li> <li>• Uso de agroquímicos y contaminación de suelos y aguas.</li> <li>• Presión sobre los recursos hídricos para dotación de riego.</li> <li>• Destrucción definitiva de hábitats.</li> <li>• Sobreutilización de tierras actualmente disponibles.</li> <li>• Conflictos de uso de tierras.</li> </ul>
Explotación forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación selectiva de especies forestales.</li> <li>• Plantaciones forestales con especies introducidas.</li> <li>• Conversión de bosques maduros en bosques productores.</li> <li>• Pérdida de la biodiversidad.</li> <li>• Conflictos de uso de tierras.</li> </ul>
Desarrollo urbano (principalmente San Lorenzo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión sobre los recursos para la dotación de servicios.</li> <li>• Contaminación.</li> <li>• Generación de desechos sólidos y líquidos.</li> <li>• Presión sobre la ocupación del espacio.</li> </ul>

Fuente: Ecociencia.

### Agenda de los pueblos de la ecorregión

Debido al grado de desarrollo menor de las nacionalidades de esta ecorregión, tomamos especialmente las de-

mandas de la nacionalidad chachi, que tiene rasgos similares respecto a las otras nacionalidades por el hecho de convivencia en un mismo ecosistema. Por esta razón realizamos una síntesis de las estrategias del Plan de Desarrollo con Identidad de la nacionalidad chachi.

Conciben el desarrollo como un proceso integral y participativo, interdisciplinario, en el que el ser humano y todas las formas de vida son el eje fundamental que parte de las necesidades reales de las comunidades, que se debe medir por el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y que se nutre de la diversidad ambiental y cultural del entorno.

### Conservar la integridad y la calidad del territorio chachi y sus recursos

- *Conocimiento de la riqueza existente* en los territorios indígenas porque lo que no se conoce simplemente no existe. Realizar un *inventario y análisis de los recursos* existentes en el bosque y sus distintas potencialidades para identificar mecanismos alternativos y diversificados de generación de recursos.

- *Resolución de conflictos de límites* del territorio generados por la invasión de los mestizos.

- *Generar recursos alternativos* pensando en nuevas posibilidades de *aprovechamiento de los recursos alternativos que ofrece el bosque*, como la venta de servicios

ambientales, producción de oxígeno, el agua que proviene del bosque y los propios recursos genéticos.

- *Negociación colectiva de los recursos forestales*, renegociar y/o suspender acuerdos fragmentados y aislados de comunidades y familias chachi con las empresas madereras.

- *Generación de iniciativas de ecoturismo* con ofertas de servicios de calidad, considerando como recurso la riqueza paisajística y cultural, con un gran potencial. Es una alternativa de largo plazo.

- *Manejo compartido de áreas protegidas* a través de convenios explícitos con el Ministerio del Ambiente para un *manejo compartido de las áreas protegidas* circundantes: Reserva Cotacachi-Cayapas en el norte y Reserva Mache Chindul.

## Garantizar y fortalecer la seguridad alimentaria

- Recuperar la dieta tradicional.
- Revitalizar y promover la chacra tradicional.
- Fomentar la crianza de animales menores.
- Definir áreas del bosque como reserva alimentaria.

## Revitalizar y fortalecer la cultura

- *Recuperación de los orígenes*, acción identificada como eje articulador de un gran proceso participativo, complejo, diverso y amplio de recuperación y potenciamiento de la cultura, pues desencadenará varias actividades de revitalización de la nacionalidad chachi.

- *La ley tradicional debe ser adaptada* de conformidad con las normas ancestrales y con la realidad contemporánea de la nacionalidad para su mejor aplicación.

- *Medicina tradicional y occidental*, revitalizar el papel de los mirukos (shamanes), así como de la medicina tradicional, para que actúe en combinación con la medicina occidental en un sentido estratégico.

- *Promoción de la cultura* fortaleciendo la lengua chapalachi, ampliando su uso e implementando la educación bilingüe intercultural. Crear un museo en el propio territorio, que sintetice el conjunto de bienes culturales, pero que al mismo tiempo sea un espacio para la comercialización de productos culturales chachi.

- Contar con un centro de la cultura chachi en la ciudad de Esmeraldas, que ofrezca al visitante un valor agregado cultural, así como información comercial y turística.

## Promover servicios de calidad

Impulsar *opciones económicas y servicios*, como un sistema de transporte fluvial moderno y generar energía alternativa a través de un programa de manejo y procesamiento integral de desechos y contando con *agua para consumo humano*.

## Inversión en capacidades locales

Se realizará mediante la *investigación* de la biodiversidad, los recursos alternativos del bosque, las iniciativas de desarrollo sostenible. La *educación-capacitación del recurso humano* y la *planificación* del desarrollo con identidad de la nacionalidad.

## Proyección política chachi fortaleciendo la FECCHE

El proceso de fortalecimiento debe buscar la creación del Consejo de Gobierno de la nacionalidad, fortalecer y consolidar la Unidad Técnica de Desarrollo. Impulsar relaciones con los pueblos indígenas de Colombia en el área fronteriza para generar políticas comunes en torno a la coyuntura y de largo plazo. Unirse al proceso de revitalización de la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa del Ecuador (COINCE) en el marco del fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos de Ecuador. Además contar con un sistema de comunicación, un proceso de capacitación de cuadros y una política de alianzas con actores sociales, empresas, con el Estado y la cooperación internacional, destinados a fortalecer a la nacionalidad.

## 4. El proyecto PRODEPINE, una experiencia relevante

Tal como se señaló anteriormente, las condiciones de exclusión y pobreza de las nacionalidades y pueblos de Ecuador, reflejadas en prácticamente todos los indicadores socioeconómicos del país, tienen que ver con condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales seculares en las que se encuentran sumergidos. Esta situación más la presión ejercida en las permanentes luchas impulsadas por las organizaciones en demanda de atención a este sector —como la decisión tomada por la ONU cuando declaró el decenio de los pueblos indígenas y se convocó a todos los gobiernos y organismos internacionales a prestar el apoyo necesario para superar la situación de pobreza de los pueblos indígenas— crearon las condiciones políticas para diseñar el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE).

Esta iniciativa contó con el respaldo y financiamiento del Estado ecuatoriano a través de entidades como el CODENPE y el CODAE, las principales organizaciones indígenas y negras del país, (CONAIE, FEINE, FENOCIN, FEI, CAN, ECUARUNARI y FENACLE) el Banco Mundial y el FIDA. De esta manera se constituyó en la primera experiencia de asociación de estos actores para impulsar un proceso de desarrollo que responda a las necesidades de los pueblos indígenas y que cuente con la participación de los mismos en todo el proceso de formulación, administración, ejecución del proyecto. El PRODEPINE tuvo como unidades ejecutoras a las orga-



nizaciones, nacionalidades y comunidades indígenas y negras.

El proyecto contó con un financiamiento de 50 millones de USD, a invertirse en cuatro años. Contribuyeron económicamente el Banco Mundial con 25 millones, el FIDA con 15 millones, el gobierno nacional con 5 millones y las comunidades con 5 millones de USD.

Este proyecto surgió con los siguientes objetivos:

- Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas y negras de Ecuador.
- Lograr una integración democrática de los pueblos indígenas y negros, incorporando su propia visión del desarrollo y potenciando sus actuales recursos, su capital humano y social.
- Disminuir los niveles de pobreza diversificando fuentes de ingreso y empleo.
- Fortalecer la capacidad institucional del Estado para que implemente un sistema de planificación participativo y descentralizado que atienda las demandas de las comunidades indígenas y afroecuatorianas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el PRODEPINE implementó cuatro componentes:

- **Fortalecimiento de las nacionalidades, pueblos y organizaciones** a través de planificación, seguimiento y evaluación participativos; apoyo a la formación de equipos técnicos; formación de recursos humanos a través de becas para pre y posgrado, bachillerato compensatorio y capacitación semiformal; fortalecimiento del patrimonio cultural de las nacionalidades y pueblos con enfoque de género; programa especial de fortalecimiento a nacionalidades de menor población.

- **Tierras y aguas**, titulación y legalización de los derechos de tenencia de la tierra en áreas productivas, forestales y de posición ancestral; crédito para compra de tierras; plan de acción para los sistemas de riego de las comunidades andinas; formación de paralegales indígenas y afrodescendientes; apoyo a un programa de reformas legales seleccionadas.

- **Inversiones rurales** públicas, comunitarias y privadas, financiando pequeños subproyectos solicitados, preparados, implementados y administrados por las comunidades a través de las organizaciones de segundo grado para obras de infraestructura social y productiva, manejo de recursos naturales, capacitación y asistencia técnica.

- **Fortalecimiento institucional** a CODENPE y CODAE para la elaboración de las reformas legales necesarias que le permitan su institucionalización y de leyes que hagan viables las políticas públicas, así como el establecimien-

to de una Unidad Ejecutora del proyecto con siete oficinas regionales.

El PRODEPINE destaca, además de los resultados alcanzados y los impactos del proyecto que se consideran cualitativa y cuantitativamente positivos,<sup>16</sup> los recursos metodológicos diseñados, los mismos que han sido reconocidos en el país como aportes al desarrollo rural; entre ellos, un conjunto de metodologías para realizar evaluaciones participativas de inversiones rurales, medición del capital social de organizaciones indígenas y afroecuatorianas, preparación de planes de desarrollo local, y seguimiento y evaluación ambiental de proyectos de desarrollo rural.

De forma general, el PRODEPINE tuvo un alto nivel gerencial y técnico que le permitió cumplir con las metas y los productos establecidos en el proyecto. Sin embargo, con relación al impacto sobre la sustentabilidad de un proceso económico de largo plazo, no se afianzó y en la actualidad no existe ninguna iniciativa productiva que salga del ámbito local. El proyecto tampoco tuvo un estudio sobre las nociones del desarrollo indígena y sus instituciones. Se convirtió en una intención que buscaba la articulación de los pueblos indígenas al mercado tocando algunos elementos de la identidad, pero que no repercutió en formular una propuesta propiamente de desarrollo indígena. El enfoque desarrollista y la estrategia del proyecto contemplaron el fortalecimiento de las organizaciones sin que se tenga la posibilidad de impulsar el proceso de reconstitución de las nacionalidades, de tal forma que proliferó gracias a la oferta de recursos económicos para los proyectos de las organizaciones de segundo grado, estableciéndose una práctica también clientelar y politizada, fragmentándose aún más a las organizaciones existentes y mucho más a las nacionalidades y pueblos. Por los acontecimientos políticos de 2005, la segunda etapa del PRODEPINE, no se podrá realizar debido a las dificultades políticas generadas por la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez y por la oposición presentada por la CONAIE para que se inicie una segunda etapa, por lo que este proyecto se implementó por primera y única vez.

## Conclusiones

- La experiencia alcanzada por el proyecto se inscribió en la necesidad de promover la planificación participativa

16 Ver Informe de cierre del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, periodo septiembre 1998-junio 2002.

del desarrollo local a fin de responder adecuadamente a los procesos de descentralización y desconcentración del país, donde se encontraron dificultades para alcanzar logros específicos.

- Las comunidades y organizaciones están atrapadas en una visión asistencialista del desarrollo. La acción clientelar del Estado, ciertos gobiernos locales, empresas privadas y ONG no contribuyen a superar el paternalismo.

- En el ámbito local, el PRODEPINE ha contribuido a construir una ética en la administración de recursos, promoviendo la participación social; sin embargo, la interculturalidad no ha tenido resultados concretos.

- Los desafíos pendientes consisten en pasar del paternalismo al empoderamiento, de enfoques aislados o sectoriales a visiones integrales, y de pequeños proyectos aislados a iniciativas de inversión articuladas a propuestas de desarrollo local de largo plazo.

- El proyecto ha contribuido a la formación y mejoramiento del capital social local, lo que demuestra la importancia del fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de gestión.

- El diseño de instrumentos metodológicos facilita una reflexión a la población rural sobre sus principales problemas y las soluciones más adecuadas.

- En las obras de infraestructura comunitaria, la capacidad de gestión de las comunidades y organizaciones debe permitirles financiar los costos operativos y reposición de las inversiones.

- En cuanto a las inversiones de apoyo a la producción y de infraestructura productiva comunitaria, no obstante la importancia de su capital social, hay dificultad para que ellas asuman roles microempresariales.

- Los factores críticos del éxito de los subproyectos productivos son: respuesta adecuada a la demanda del mercado, el factor riesgo que deben asumir los beneficiarios y la organización microempresarial de los usuarios.

- La capacitación continua, la fluidez de la información y el seguimiento sistemático de campo a los técnicos locales son los factores que permiten mejorar cualitativamente a las entidades ejecutoras.

- La sostenibilidad de las inversiones de infraestructura social del proyecto se garantizará cuando el personal y/o los insumos operativos sean incorporados al presupuesto de las entidades públicas locales.

En el año 2005, el PRODEPINE y su infraestructura fueron desmontados y entregados a las organizaciones locales, regionales y nacionales, con lo que este proyecto desapareció totalmente.

## *Pueblos indígenas y participación política*

### *1. La participación política y electoral*

Como se repasó anteriormente, los pueblos indígenas, con la constitución de la CONAIE en 1986, y los procesos de lucha por sus derechos y por la defensa de los intereses de los sectores populares, se han convertido en actores clave de la vida política de Ecuador. En efecto, a partir de 1990, con el levantamiento indígena nacional, se inició un proceso permanente de movilizaciones que en un primer momento demandaba los puntos clave de la agenda indígena, posteriormente sus luchas han asumido una oposición radical contra el neoliberalismo y los intentos de privatización del patrimonio nacional a través de una amplia alianza con sectores populares. La formulación de una plataforma cada vez más alta y más amplia de lucha le exigió al movimiento indígena asumir una agenda de carácter nacional.

El exitoso proceso político alcanzado por el movimiento indígena, pudo apreciarse en la capacidad de incidir en el comportamiento político del pueblo, como se demostró en los resultados de la II Consulta Popular realizada por el gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1994, en el que la tesis del “No” promovida por la CONAIE y los movimientos sociales ganó en contra del gobierno. Esta experiencia nacional confirmó la tendencia que se había iniciado una década atrás con experiencias electorales exitosas como en el caso de la Amazonia, Imbabura y Chimborazo, a través de partidos políticos de centroizquierda o espacios propios creados a nivel local, los que al margen de la decisión de la organización nacional habían tomado la iniciativa de participar en las elecciones. Por su lado, los movimientos sociales (muchos de cuyos integrantes y dirigentes tenían experiencia electoral en los partidos de izquierda tradicional) consideraban que existían las condiciones para que el proyecto político sea sometido al electorado nacional, pues la respuesta de la Consulta Popular mostraba una tendencia favorable a las tesis antiestadistas y antineoliberales que ellos defendían.<sup>1</sup> La existencia de un solo candidato de esta tendencia para las elecciones de 1996 les hacía suponer que el país optaría por una propuesta de izquierda.

A pesar de estas consideraciones favorables, la CONAIE decidió iniciar un debate interno. Existían tres posiciones: no participar en las elecciones y mantener el carácter de lucha emprendida, fortaleciendo los pueblos y construyendo un poder propio. La segunda posición sustentaba la necesidad de mantener a la CONAIE como la representación política y del gobierno de los pueblos indígenas y por otra crear una instancia política en la que participe la CONAIE junto con los demás sectores populares. La tercera postulaba la creación de un partido indio, como un brazo político de la CONAIE.

El Congreso extraordinario de la CONAIE, realizado en enero de 1996, decidió la participación electoral con las siguientes consideraciones: no debía crearse un partido político, sino un movimiento político. Esto se entiende como una mesa de concertación política que integre a los diversos movimientos sociales y sectores progresistas para consensuar una alternativa política y electoral para el país, independiente de los partidos políticos y con autonomía. La CONAIE mantendría su rol político y de representación de las nacionalidades y pueblos. La organización política a crearse debía ser pluralista, democrática, participativa y contener el proyecto político de la CONAIE: la construcción de un Estado plurinacional.

De esta manera se constituyó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), como una alianza del movimiento indígena, los movimientos sociales y sectores progresistas críticos al modelo económico y al Estado excluyente e identificado ideológicamente dentro de la tendencia de izquierda. Se constituyó con la participación de la CONAIE, la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), los trabajadores petroleros, el Movimiento de Ciudadanos por un Nuevo País, que auspiciaba la candidatura presidencial de Freddy Elhers y pequeños grupos de izquierda (cristianos, ecologistas, trotskistas, miristas, entre otros). El MUPP-NP acordó denominarse de esta manera acogiendo las resoluciones de la CONAIE. Por una parte, adoptó la cosmovisión y símbolos de los pueblos indígenas como el *kuichik* (arcoiris), que representa la diversidad y la unidad; el de Pachakutik, representado por el símbolo de la vida y el mito del retorno al tiempo de la armonía, del orden. Por otra parte, señalando el proyecto de construc-

<sup>1</sup> Francisco Sánchez López; Flavio Freidenberg, *El proceso de incorporación política en el Ecuador*, Quito, 1998.

ción del Estado plurinacional y finalmente Nuevo País era el nombre del movimiento ciudadano de Freddy Elhers, que se lo incluyó para sellar la alianza.

Como es de suponer, lo heterogéneo de su composición y de las propuestas del MUPP-NP dificultaron consensuar los lineamientos políticos y estratégicos, establecer los mecanismos de participación y el procesamiento de conflictos. Las diferencias de valores y prácticas políticas han sido muy difíciles de conciliar. Por ello se han generado dificultades que no han sido resueltas satisfactoriamente para sus miembros, por ejemplo, el proyecto político y el programa de gobierno que guíen el accionar político de la organización. La representación colectiva en las decisiones, que requiere de un amplio proceso de información y debate para alcanzar consensos, se contrapone por prácticas vanguardistas, hegemónicas y pragmáticas de los grupos de izquierda sumada a las visiones dogmáticas y racionalistas. La representación y legitimidad de sus miembros también encuentran dificultad: mientras los indígenas actúan en representación de sus espacios organizativos y territoriales, con alto control social, la representación de los no indígenas es personal o sus organizaciones son grupos de acción política selectiva, aunque tienen el mismo nivel de representación para la toma de decisiones, etc.

En este contexto se abre una nueva manera, compleja, directa y política de relacionarse con el Estado y con la sociedad, que desborda la institucionalidad formal a la que ha estado acostumbrada la élite política tradicional, definiéndose dos formas de participación a través de la movilización y presión social por sus derechos como pueblos y la participación electoral, encarnando la identidad política y étnica, y la representación del conjunto de la sociedad. Para la CONAIE, la participación política electoral fue entendida como el medio a través del cual se podía fortalecer lo local y desde este espacio, que históricamente había acumulado experiencias de participación y alianzas, podría tener mejores niveles de control social para reproducir las formas de gobierno y democracia comunitaria. Esta experiencia desarrollada serviría en el futuro para proponer a la sociedad un modelo de gobierno alternativo. Sin embargo, el ámbito nacional fue considerado también estratégico, como el espacio por el cual se podía incidir en las decisiones políticas estatales, frente a las cuales habían luchado largamente.

El inicio de esta nueva etapa del movimiento fue acogido por las organizaciones locales de forma entusiasta, se estructuraron movimientos políticos locales adoptando

formas distintas de organización, contenido político, alianzas y estrategias electorales, siendo, años después, unificados con la elaboración de los estatutos y reglamentos que fueron aprobados. Los contenidos de carácter ideológico y político se hicieron públicos en la agenda política de Pachakutik, que incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- La ética de responsabilidad social, un eje fundamental de su acción política, donde se destaca la rendición de cuentas, la aplicación de la revocatoria de mandato, la honestidad y transparencia, la lucha contra la corrupción bajo los principios de *ama shua*, *ama llulla*, *ama quilla* (no robar, no mentir, no ser ocioso).

- En lo político, la unidad nacional, oposición al modelo neoliberal, la articulación de los sujetos sociales emergentes, la alianza política y social antineoliberal, la reconstrucción de la soberanía del Estado, la instauración de una democracia auténticamente participativa, plurinacional y el combate frontal a la corrupción en todos los niveles.

- En lo electoral, sus planteamientos recogen la demanda de construir una alternativa electoral y de gobierno frente a las fuerzas neoliberales, una amplia alianza nacional, social y política para construir y consolidar los poderes locales y desarrollar espacios de democracia comunitaria y popular, además de reformar el sistema electoral para potenciar la verdadera participación de las nacionalidades indígenas y otros sectores populares.

- En lo económico, proponen impulsar la economía solidaria al servicio del ser humano; integrar los diferentes sectores de la economía pública, comunitaria, autogestionaria y privada; detener las privatizaciones, fortalecer las empresas públicas y cogestión de comunidades y sectores organizados; cogestión entre las empresas públicas con las comunidades y sectores organizados para el desarrollo de opciones económicas reales y viables; política fiscal caracterizada por una ética tributaria, equidad, recaudación eficaz y castigo a la evasión; no pago de la deuda externa, inversión en el área social y en la reactivación productiva, investigación y denuncia del origen, destino y beneficiarios de la deuda, y auténtico saneamiento financiero.

- En lo social, defienden la generación y consolidación de políticas de Estado que fortalezcan el empleo, la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros, sobre la base de una redistribución de la riqueza y del poder a nivel social y territorial: descentralización y desconcentración como formas de soberanía política.

## La presencia electoral del movimiento indígena ecuatoriano

Con la constitución del Movimiento Pachakutik se generó una combinación creativa de las demandas de la plurinacionalidad, con la lucha política por la conducción de los “gobiernos locales”. Éste fue un rasgo distintivo de la lucha política del movimiento indígena a partir de la segunda mitad de los años noventa. En particular, la lucha política se llevó a cabo en cinco hechos destacados: elecciones de 1996, Constituyente de 1998, elecciones de 2000, destitución del presidente en 2001 y elecciones de 2002 y 2004.

En las elecciones de 1996 Pachakutik participó con la candidatura presidencial del periodista Freddy Elhers, quien alcanzó el 21% de los votos, un importante tercer lugar. En los otros segmentos se obtuvo uno de doce diputados nacionales: ocho diputados, doce alcaldías y 75 autoridades electas para las entidades seccionales como concejales y consejeros. En el ámbito local se logró un gran robustecimiento cultural, se logró atender las demandas de las comunidades y del conjunto de la sociedad, inaugurando formas participativas de gestión local y de gobierno.

Desde entonces, el ritmo de participación electoral de las nacionalidades y pueblos se consolidó desde una perspectiva propia, siendo clave su participación en elecciones nacionales (Congreso y presidencia de la República) y locales (municipios y consejos provinciales).

Su participación no sólo se ha limitado a la actividad electoral, sino que también ha tenido una decisiva actuación en las movilizaciones sociales, como los levantamientos y las acciones que llevaron al derrocamiento de los gobiernos. En las elecciones de 1997, a través del MUPP-NP, se logró un grado de representación directa con la participación de siete representantes, de los cuales tres fueron indígenas. Independientemente de los límites que tuvo este proceso, se elaboró la nueva Constitución, donde entre otros aspectos se declaró el carácter pluricultural y multilingüe del país, se reconoció el conjunto de derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos, se reconoció las circunscripciones territoriales indígenas, así como también se realizaron cambios político-administrativos a escala local, pues se dispuso la elección de las juntas parroquiales rurales como la división administrativa del Estado.

En las elecciones generales de 1998 obtuvo un cuarto lugar con su candidato presidencial que volvió a ser Freddy Elhers. Se logró seis diputaciones, ampliando su presen-

cia a escala local con una importante representación en las alcaldías y prefecturas. Afirmó su presencia fundamentalmente en la Sierra, con influencia en los sectores rurales, donde obtuvo gran respaldo, aunque su número de votos fue menor para la votación nacional.

En las elecciones parciales de 2000, Pachakutik obtuvo 19 alcaldías y cinco gobiernos provinciales –aproximadamente el 10% del total nacional–, con lo que demostró el respaldo directo al movimiento indígena y a las organizaciones sociales en diversas regiones. En aquel entonces, la CONAIE había capitalizado la enorme frustración de la población, sumida en una profunda crisis económica, la corrupción de los gobiernos de turno, el rechazo a las medidas económicas, a la intervención norteamericana en territorio ecuatoriano y a la participación ecuatoriana en la guerra interna de Colombia. Algunos de los alcaldes fueron reelectos como producto de un trabajo distinto de gestión local, que generó nuevos modelos de democracia participativa. Municipios como los de Guamote y Cotacachi se constituyeron en modelos de gestión, recibiendo reconocimientos internacionales por este trabajo. También por primera ocasión, en mayo de 2000, se eligió a los representantes de las juntas parroquiales por votación popular para un periodo de cuatro años. El movimiento indígena captó asimismo un buen número de juntas parroquiales del país. Sin embargo, a pesar de que en un inicio la evolución del proceso político electoral concitó la adhesión de la mayoría de organizaciones indígenas, entusiasmada por la enorme carga simbólica que tenía el hecho de conquistar por primera vez el poder local –donde se había concentrado el poder terrateniente– esta acción fue identificada como una dinámica propia de la CONAIE, surgiendo desde las organizaciones nacionales indígenas la preocupación por ver disminuida su influencia, por lo que promovieron la creación de nuevos movimientos políticos indígenas, y la recuperación y fortalecimiento de sus relaciones políticas con los partidos de izquierda.

En la Costa, los resultados de los comicios afianzaron al derechista Partido Social Cristiano (PSC), que comparte la mayoría de las alcaldías costeñas con el populista Partido Roldosista (PRE) del ex presidente Abdalá Bucarám. Otros partidos, como la Democracia Popular, redujeron su representatividad a unas pocas alcaldías de ciudades pequeñas en las tres regiones. También surgieron propuestas electorales locales que no necesariamente tienen una articulación con los partidos tradicionales. En el mundo indígena proliferaron las organizaciones políticas locales, destacándose el Movimiento Político Indígena



na y Evangélico Amauta Jatari,<sup>2</sup> brazo político de la FEINE y de una fuerte filiación indigenista, que logró ganar las elecciones en el cantón Colta de la provincia Chimborazo y alguna influencia en Imbabura, Cotopaxi y el norte de la Amazonia principalmente.

En síntesis, estas elecciones definieron un cambio severo del mapa político ecuatoriano, con dos tendencias claramente marcadas: la derecha y el populismo enraizados en la Costa, y una Sierra de izquierda y centroizquierda. Para el analista político Felipe Burbano de Lara, aquellas elecciones mostraron como ninguna otra la fractura política que vive Ecuador: “Su virtud es haber mostrado con mayor transparencia el fenómeno local y provincial, y las ‘fronteras internas’ que han surgido al interior del Ecuador”.<sup>3</sup>

Como ya se desarrolló en la primera parte, la nefasta gestión del presidente Jamil Mahuad, que fue calificada como la más grande tragedia nacional por la dimensión del atraco a los bolsillos de los ecuatorianos —el salvataje bancario—, entre otros aspectos, fueron razones de peso para que el movimiento indígena, en alianza con un grupo de militares y las organizaciones sociales, lo destituyan y por primera vez asuman el poder en calidad de cogobernantes, aunque por unas pocas horas. Un entramado de hechos signados por la “traición de los jefes militares” hizo que se consolide una sucesión constitucional y tome el poder el vicepresidente Gustavo Noboa.

Antes de las elecciones de noviembre de 2002 el protagonismo del movimiento indígena tendió a decaer, la dilatación de las “mesas de negociación” con el gobierno de Noboa creó el descontento y alentó la necesidad de participar con candidaturas propias en las elecciones. Con los argumentos de que mientras no se tenga el poder se continuaría dialogando sin resultados positivos y, por otra parte, que continuar con candidatos “prestados” no garantizaba el proceso político ni el triunfo electoral, se agudizaron las posiciones con la proximidad de las elecciones. Las disputas al interior de la CONAIE por lograr el respaldo para las candidaturas presidenciales se presentaron en dos sectores: por un lado Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, que tuvo el respaldo de un sector de la institución, especialmente de un número importante de dirigentes de la Amazonia; por otro, los dirigentes de los movimientos sociales y el ECUARUNARI respaldaban la candidatura del alcalde de Cotacachi, Auki

Tituaña, reeditándose una confrontación de carácter regional que tanto tiempo había costado superar a la CONAIE. La disputa no dio tregua para buscar otras opciones. Ante estas circunstancias y riesgos de confrontación irreconciliable, la CONAIE decidió no postular a ningún candidato propio, abriéndose la posibilidad de alianzas con otras organizaciones políticas. Por su lado, Antonio Vargas se retiró de Pachakutik y recibió el auspicio del Movimiento Político Amauta Jatari, la FEINE y la FENOCIN. Vargas, que es de origen amazónico, intentó obtener el respaldo de la CONFENIAE, fragmentó a Pachakutik y a la CONAIE.

El Movimiento Pachakutik decidió participar en las elecciones combinando distintas estrategias. En aquellos lugares donde tenía fuerza participó solo. En otros combinó alianzas con partidos de la tendencia de izquierda y centroizquierda. A nivel presidencial fue en alianza con el recientemente creado Partido Sociedad Patriótica. La estrategia tuvo éxito, pues en las elecciones de noviembre de 2002 logró presentar candidaturas en las 22 provincias del país, fortaleciendo la estructura organizativa y obtuvo más del 10% de la preferencia electoral. Estos resultados electorales fueron importantes para Pachakutik, pues logró captar la mayor cuota parlamentaria de su vida política, constituyendo un bloque de once diputados,<sup>4</sup> siendo el aliado estratégico del coronel Lucio Gutiérrez, candidato presidencial ganador del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero.<sup>5</sup>

La campaña electoral se centró básicamente en un discurso de izquierda en el que se denunciaba que los actos de corrupción de los gobiernos y el papel nefasto de los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y otros llevaron a la crisis económica y la pobreza del pueblo. Se propuso una política soberana y antiimperialista, ofreciendo cambiar la situación de pobreza y abrir las posibilidades de desarrollo. Sin embargo, desde la segunda vuelta, el cambio de discurso y la inclusión en la alianza de sectores de derecha modificó la visión original y desde entonces empezaron las discrepancias.

Para Gilberto Talahua, actual coordinador nacional de Pachakutik, y Humberto Cholango, presidente de ECUARUNARI y miembro del Comité Ejecutivo de Pachakutik, los acuerdos a los que se llegó en la alianza no fueron precisos y claros. Por su generalidad permitieron que el

2 Nombre en lengua quichua que quiere decir “levantamiento del hombre sabio”.

3 Citado por Kinto Lucas, IPS.

4 Tribunal Supremo Electoral, resultados finales, elecciones 2002.

5 Gutiérrez, entre otros líderes militares y civiles, protagonizó junto con la CONAIE y el conjunto de la sociedad ecuatoriana el levantamiento que destituyó al entonces presidente Jamil Mahuad.

coronel Lucio Gutiérrez incluya intereses distintos a los acordados<sup>6</sup> y no hubo un acuerdo total ni el espacio para analizar apropiadamente el respaldo a Gutiérrez. Aunque, por otro lado, Virgilio Hernández, también miembro del Comité Ejecutivo y representante de los movimientos sociales, dijo que el apoyo se concretó sobre la base de propuestas político-programáticas y con mecanismos de decisión colectiva, teniendo el efecto de haber roto las propuestas electorales de la derecha y el populismo.<sup>7</sup> Lo que sí parece cierto es que las diferencias de visión política y estrategia siempre han sido una constante, especialmente las nociones de tiempo político y los mecanismos para alcanzar los consensos. Además que, en realidad, por la premura del tiempo se optó por el candidato menos malo y por alcanzar el 5% mínimo de los votos que exige la ley para mantener vigente legalmente a Pachakutik:<sup>8</sup> el triunfo del coronel fue inesperado y su gobierno improvisado.

A pesar de esta situación y ganadas las elecciones, Pachakutik aceptó participar en el gobierno de Lucio Gutiérrez a través de cuatro ministerios, de los cuales dos representaron al sector indígena: el Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido por Nina Pacari, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con Luis Macas, dos de los más destacados líderes del movimiento indígena. Seis meses después, como resultado de los conflictos internos del gobierno, el abandono definitivo de la oferta electoral y la consolidación de la alianza con los partidos de derecha y populistas, se dio la ruptura de la alianza con el despido del gobierno de los cuatro ministros de Pachakutik.

Para contrarrestar cualquier reacción del movimiento indígena especialmente, el gobierno inició una intensa actividad proselitista y asistencialista a través de los programas de protección social, el CODENPE y la Asesoría de la Presidencia sobre Asuntos Indígenas. Asimismo, reclutó a diversas organizaciones y líderes indígenas en una estructura creada por el gobierno llamada FEDEPICNE,<sup>9</sup> a través de la cual se entregó cargos públicos a escala nacional y local, incluyendo el nombramiento de Antonio Vargas, ex presidente de la CONAIE, como ministro de Bienestar Social, con el respaldo de la FEINE y algu-

nos representantes de organizaciones de la Amazonia y la Sierra, lo que logró debilitar a la CONAIE.

Finalmente, diremos que Pachakutik es un movimiento nacional, pero con una fuerte presencia en la Sierra y la Amazonia. La Costa está regida por el Partido Social Cristiano (PSC, de derecha), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE, populista) y el recientemente creado Partido Renovación Independiente Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa, heredero de una de las más grandes fortunas de Ecuador. En la Sierra, el Partido Izquierda Democrática (socialdemócrata) es el más fuerte y comparte con Pachakutik, que tiene su principal base electoral en las zonas de mayoritaria presencia indígena, especialmente a escala rural. En las ciudades existe una adhesión importante a Pachakutik y a sus candidatos, especialmente de sectores medios, ONG e intelectuales de izquierda. De los once diputados, siete son de la Sierra. En la Amazonia el fenómeno es más complejo, pues los centros urbanos, que con frecuencia inciden en el conjunto de cada provincia, han estado regidos por liderazgos más bien coyunturales.

El Movimiento Pachakutik se ha preocupado también por establecer una continua coordinación con sus autoridades electas, especialmente con las locales, para lo cual se constituyó la Asociación de Autoridades de los Gobiernos Alternativos, que integra en la actualidad a los alcaldes, prefectos, concejales y consejeros. El Comité Ejecutivo coordina con los diputados y su bloque parlamentario, aunque se debe señalar que no existe una agenda parlamentaria, por lo que se responde especialmente a los temas de coyuntura. Se impulsó relaciones internacionales con los movimientos y partidos de la tendencia, articulándose a espacios y foros políticos como el movimiento denominado Foro Social Mundial, con lo que se logró un reconocimiento internacional.

La situación actual del Movimiento Pachakutik, a pesar de haber logrado un importante apoyo popular en las últimas elecciones de 2004, ratificando su voto duro de más del 5%, refleja su desgaste por colaborar con el gobierno de Lucio Gutiérrez y se han agudizado las confrontaciones internas por el control político del Movimiento, la insuficiente evaluación y acuerdos internos entre las distintas organizaciones que lo constituyen. Las incompatibilidades entre los grupos de izquierda, años antes, motivaron la salida de importantes líderes políticos e intelectuales. La tendencia de convertir a Pachakutik en un partido político, con la finalidad de consolidar la hegemonía de determinados grupos, generó conflictos con los líderes indígenas, aunque algunos “ideólogos” inter-

6 Revista el Churo, publicación oficial del MUPP-NP, N° 6, septiembre 2003.

7 *Ídem.*

8 *Ídem.*

9 Federación de Pueblos Indígenas, Organizaciones Campesinas y Negras del Ecuador. En general, se conoce que esta “organización” está integrada por personas que han sido expulsadas de diversas organizaciones indígenas y campesinas.

pretaron esta disputa como una confrontación política entre los llamados nueva izquierda y los etnicistas. A fines de 2005 se retiró de Pachakutik la “tendencia izquierdista”, justificando su salida por el dominio del etnicismo y la pérdida de los principios democráticos y de carácter alternativo. Esta tendencia está representada por los movimientos sociales y algunas organizaciones campesinas. Pero lo más grave es que el presente año acaba de renunciar a la militancia de Pachakutik el alcalde de Otavalo, Mario Conejo, debido a las inconsistencias internas de la dirigencia nacional y local de Pachakutik y el movimiento indígena.

### Las tareas pendientes<sup>10</sup>

En primer lugar se destaca la necesidad de iniciar una reflexión serena y profunda del proceso construido, señalando los avances y errores. La deficiente capacidad de autocrítica es una de las principales debilidades. Es necesario debatir sobre los horizontes comunes de las fuerzas sociales y políticas, y hacer explícito el carácter de las alianzas.

La fuerza principal del Movimiento Pachakutik y el movimiento indígena ha estado siempre en sus propias organizaciones y su capacidad de movilización, por eso es imprescindible fortalecer y buscar formas creativas de relación que permitan que los procesos políticos y la dirección política fluya de abajo hacia arriba. Para ello se debe edificar la democracia del movimiento y de sus instancias de dirección, así como también la construcción democrática de las políticas y de las resoluciones.

Asimismo, es importante producir urgentemente procesos de formación política que ayuden a reflexionar sobre la realidad nacional, formular propuestas concretas para la aplicación del proyecto político y renovar los cuadros de dirección.

También será necesario crear medios y espacios para organizar y movilizar, siguiendo los procesos exitosos desarrollados; tomar en cuenta al sector urbano; impulsar la unidad y acumular fuerzas afianzando las alianzas y el carácter independiente del movimiento.

### 2. La participación indígena en la estructura estatal

La participación en la institucionalidad estatal ha estado determinada, por un lado, por la presencia del movi-

miento indígena en la escena política nacional y, por otro, por los cambios que se han generado producto de la presión de este actor sobre el Estado y la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución y en el derecho internacional. En respuesta, el Estado ecuatoriano ha institucionalizado espacios de participación para los pueblos indígenas que se ocupen de atender sus demandas a través de formulación de políticas y la implementación de proyectos y programas para su bienestar y desarrollo. Esta apertura del Estado y los gobiernos ha generado una amplia participación de los pueblos indígenas en la gestión pública a través de la conducción de entidades estatales como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Dirección de Salud Indígena (DINASI), así como el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI).

Estas entidades son consideradas por las organizaciones como propias debido a que son producto de sus luchas, por ello se afirma que son de carácter institucional del movimiento indígena.<sup>11</sup> Es decir, se ha buscado espacios propios en la institucionalidad del Estado y a ello se debe la preocupación de que sus representantes sean indígenas elegidos por los pueblos de acuerdo con sus tradiciones y, a pesar de que sean instancias estatales, cuenten con autonomía, de tal forma que las políticas estatales respondan realmente a las necesidades de las nacionalidades y pueblos.

Desde mediados de 1980 se han creado instituciones y programas para la atención de los pueblos indígenas con las características mencionadas anteriormente, aunque desde los años sesenta también existieron en el Estado entidades como el Instituto Indigenista Ecuatoriano y la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas; la Secretaría de Asuntos Indígenas adjunta a la presidencia de la República, en los noventa; y el CONPLADEIN, en 1997. Existen también otras entidades como la Comisión de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas del Congreso nacional, creada en la década de los ochenta y la Defensoría del Pueblo para las Nacionalidades y Pueblos, creada en 1989. La información que a continuación presentamos es de las entidades gubernamentales más importantes.

10 Resumen de “Convergencia democrática por una nueva sociedad”, elaborado como documento de debate para el III Congreso de Pachakutik.

11 Luis Macas, *La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, Boletín ICCI-ARY-RIMAY, 2002.

## El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)<sup>12</sup>

El CODENPE fue creado en 1998, como respuesta a los cambios constitucionales que establecen la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado. Es un organismo autónomo, descentralizado y participativo en el que están representadas todas las nacionalidades y pueblos.

Entre sus atribuciones están el definir políticas para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos de Ecuador; ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las nacionalidades y pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable; coordinar los niveles de cooperación y ejecución de planes, programas y proyectos con los organismos nacionales e internacionales y mediante la suscripción de acuerdos ministeriales e interinstitucionales; Promover proyectos de ley, estudios y ejecución de proyectos; y designar a sus representantes en las diversas instituciones del Estado.

El CODENPE ha definido su plan estratégico 1999-2008, que contiene las siguientes líneas programáticas: su *misión* es impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable, con identidad de las nacionalidades y pueblos de Ecuador mediante la formulación de políticas, la cogestión, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida. Su *visión* apunta a ser una institución descentralizada, democrática, autónoma, confiable, moderna y líder gracias a la calidad de los servicios que ofrece, a su gestión transparente y a su efectiva contribución al desarrollo integral, sustentable y con identidad de las nacionalidades y pueblos de Ecuador.

Entre sus objetivos están: generar un nuevo modelo de desarrollo integral sustentable con identidad para las nacionalidades y pueblos de Ecuador; establecer políticas de Estado y reformas legales en consenso con las nacionalidades y pueblos; fortalecer las nacionalidades y pueblos mediante la consolidación de sus gobiernos comunitarios y sistemas organizativos propios, con respeto a su identidad y cultura.

Sus tareas incluyen diversos programas y proyectos de desarrollo local (riego, vivienda), la realización del Censo Agropecuario y poblacional de las nacionalidades y pueblos, la difusión de los derechos colectivos, la recu-

peración de lenguas y el fomento de la interculturalidad, todo ello mediante iniciativas legislativas, fortalecimiento institucional y acciones de movilización, capacitación y comunicación social.

## La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)

Después de más de veinte años de funcionar de manera dispersa en varias provincias del país, impulsada por las organizaciones indígenas y apoyada por las iglesias, ONG y organismos de cooperación, se logró institucionalizar la educación bilingüe intercultural en 1988, con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, como entidad autónoma adscrita al Ministerio de Educación y Cultura. Esta fue una de las conquistas fundamentales que favoreció el fortalecimiento organizativo y la identidad cultural.

Entre sus objetivos figuran: la revaloración personal de la población indígena; elevar y consolidar la calidad de la educación; recuperar y fortalecer el uso intercultural de las distintas lenguas indígenas en todos los ámbitos de la ciencia, comunicación y la cultura; fortalecer las formas organizativas propias de los pueblos indígenas.

El sistema de educación bilingüe intercultural ha desarrollado un modelo propio de educación, que requiere el adecuado financiamiento por parte del Estado para su real aplicación. Al mismo tiempo impulsa un conjunto de programas y proyectos orientados a mejorar su sistema educativo, capacitar a los docentes y ampliar la cobertura de sus servicios.

## La Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI)

Desde 1993, el Estado y la CONAIE iniciaron la consideración de la problemática de la salud de los pueblos indígenas y conformaron un equipo técnico para buscar modelos alternativos de salud para estos pueblos, generando el interés del Ministerio de Salud Pública. Por otra parte, la CONAIE, amparada en los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el marco de las negociaciones con el gobierno nacional, en el año 1999 decidió crear la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), adscrita al Ministerio de Salud Pública. Esta constituye otra de las importantes conquistas del movimiento indígena ecuatoriano al establecer una dirección nacional de carácter técnico para enfrentar el problema de la salud pública desde la óptica de los propios actores indígenas.

12 Síntesis de la presentación institucional del CODENPE.

La misión de la DNSPI es promover el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento y reconocimiento de los sistemas de salud de las nacionalidades con acciones orientadas al desarrollo de la sabiduría ancestral, cuyas ceremonias, lugares sagrados, ritos, conocimientos, actitudes y prácticas garanticen estilos de vida saludables: “El buen vivir para todos”.

En el marco del desarrollo institucional del MSP, la DNSPI tiene el objetivo de operacionalizar políticas y estrategias para el acceso oportuno, compatible, equitativo a servicios estatales de salud culturalmente adaptados, así como su contribución al desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de medicina tradicional, articulándolos adecuadamente al sistema nacional de salud. Aun cuando esta entidad es quizás de las menos desarrolladas institucionalmente, como reflejo de la escasa inversión social del Estado, las distintas organizaciones indígenas se encuentran impulsando iniciativas para su fortalecimiento en esta área, como los jambi huasi, que son sistemas de prestación de salud alternativa que asocian la medicina indígena y las diversas medicinas contemporáneas.

### **El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI)**

El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI) se constituyó en junio de 2000, como producto de las mesas de diálogo entre los representantes de los pueblos indígenas y el gobierno. Tiene autonomía administrativa, financiera y operativa, y está integrado por el Estado y los representantes de los pueblos indígenas.

Son contraparte directa del Fondo las nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador, las organizaciones de base, de segundo y tercer grado, legalmente constituidas. Pueden también ser contraparte del Fondo las organizaciones no gubernamentales, con el aval de alguna organización indígena, las que pueden realizar la factibilidad, formulación y puesta en marcha de proyectos de desarrollo e inversión, y participar en la planificación, ejecución y sostenibilidad futura del proyecto.

Hay que recordar que el gobierno de Ecuador creó este Fondo como respuesta a las justas aspiraciones del movi-

miento indígena y por la existencia de un organismo indígena en el seno del Estado, el CODENPE, como un mecanismo para apoyar iniciativas productivas y rentables que contribuyan al desarrollo de los pueblos indígenas. El Fondo tiene un directorio y una gerencia de proyectos, debiendo constituir un fideicomiso para velar por el buen manejo de los recursos financieros mediante el cumplimiento de reglas claras y de seguir las instrucciones dadas por el directorio al fideicomiso.

La misión del Fondo es mejorar las condiciones de vida de los grupos organizados de los pueblos y nacionalidades indígenas mediante el apoyo a iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sustentable con identidad y la generación de sistemas de crédito.

Entre sus objetivos están la promoción del desarrollo de sistemas financieros, capacidad técnica, empresarial y financiera de los pueblos indígenas; el fortalecimiento del desarrollo de entidades socioeconómicas culturales representativas de los pueblos indígenas; implementar sistemas de capacitación, autogestión y canalización de recursos públicos, privados o provenientes de la cooperación internacional, y otros para el fortalecimiento y desarrollo económico de los pueblos indígenas; y desarrollar proyectos orientados hacia el desarrollo comunitario y productivo para los pueblos indígenas.

Para concluir, debemos señalar que casi todas estas instancias –si bien es cierto que tuvieron una influencia importante en las movilizaciones y los diálogos efectuados– se realizaron en procesos de diálogo sin presiones, donde primó la capacidad técnica y propositiva. Muy poco se destacaron los mecanismos y estrategias de diálogo desarrolladas por el movimiento indígena; su estudio podría aportar considerablemente a resolver los conflictos.

Asimismo, es preocupante que estas instancias estén atravesadas por un sistema de representación corporativa que afecta el funcionamiento técnico y gerencial. El sistema de cuotas en el que los funcionarios, más que técnicos preocupados por alcanzar las metas institucionales, responden a los intereses de los grupos a los que representan. La alta politización de los mismos, como ocurre con la instancia más antigua, la DINEIB, no tuvo buenos resultados.



## Los derechos colectivos y la legislación nacional

### 1. Avances en el marco jurídico internacional sobre pueblos indígenas

En las últimas dos décadas se han dado pasos importantes en el derecho internacional con relación a los pueblos indígenas, inspirados en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, una afirmación de principios que no puede ser ignorada por los Estados, pues tienen la obligación moral y política de regirse a estos preceptos.

Si partimos de los marcos jurídicos de la década de los sesenta, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), podemos afirmar que éstos se basan en la noción de que los pueblos indígenas son minorías que mediante políticas postuladas en los principios de estos instrumentos internacionales pueden ser integradas a la sociedad nacional.

En efecto, el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos asegura los derechos iguales de todas las personas y proclama la igualdad ante la ley, para lo cual requiere que los Estados protejan sus derechos civiles y políticos: “La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Art. 26). Respecto a los pueblos indígenas, se hace referencia a que los Estados en los cuales “existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, personas que pertenezcan a tales minorías no podrán ser negadas del derecho, en comunidad con los otros miembros de su grupo, de gozar de su propia cultura, de profesar y practicar su propia religión, o de utilizar su propio idioma” (Art. 27).

Como podemos apreciar, el Pacto se limita a que los Estados garanticen los derechos de las personas pertenecientes a un grupo minoritario con rasgos culturales de carácter racial, étnico o religioso a no ser discriminadas y excluidas de los derechos enunciados, en tanto personas que comparten características culturales particulares.

Por otra parte, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento que

enuncia los derechos que todo ser humano debe alcanzar en una sociedad organizada, en un Estado. Estos derechos promulgados tienen el carácter de metas que deben tratar de ser alcanzadas por los gobiernos, como las prestaciones sociales, el seguro social, el derecho a la salud, educación primaria, secundaria y el acceso igual a la educación superior. Lo más significativo de este Pacto es que la norma busca evitar la discriminación, prohibiéndola especialmente con personas y poblaciones o grupos étnicos, culturales, religiosos, etc. Es decir, se afirma la obligatoriedad de que los Estados no discriminarán a los indígenas en la formulación de políticas nacionales y en los programas concernientes a los derechos contemplados en esta legislación internacional. En conclusión, estos instrumentos se sustentan en dos principios fundamentales: la igualdad entre todos los seres humanos y la no discriminación.

A su vez, los pueblos indígenas han emprendido su lucha en el ámbito internacional para lograr el reconocimiento internacional respecto a su derecho a la libre determinación, siendo éste el imperativo político que abarca a los demás derechos. Es necesario destacar que los instrumentos internacionales, incluida la Carta de Naciones Unidas, reconocen estos derechos a los pueblos. Sin embargo, la tradición de la comunidad internacional ha establecido que este derecho se aplica para los pueblos implantados en las ex colonias de origen europeo y se asume que los Estados latinoamericanos son ex colonias españolas que de manera soberana se constituyeron en Estados reconocidos internacionalmente. Por tanto, desconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que están dentro del territorio de un Estado independiente.

En ese marco, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Art. 1, promulga:

“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política, y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. El Art. 2 aclara: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden libremente disponer de su riqueza natural y de sus recursos sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. El Art. 3 precisa: “Los Estados par-

tes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fiduciarios, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad a las disposiciones de la Carta de la Naciones Unidas”.

En conclusión, como podemos apreciar, el derecho internacional reconoce la libre determinación de los pueblos, asunto que no está en discusión; lo que no se ha definido todavía es si las entidades históricas originarias del continente americano son pueblos y, por tanto, pueden autogobernarse, decidir sobre su futuro y establecer relaciones políticas y legales con otros pueblos. Hasta el momento se acepta que los pueblos indígenas son minorías que están incluidas legal y políticamente en los Estados y en la nación que lo sustenta, teniendo como su derecho la protección contra la discriminación.

En realidad, el único cuerpo legal que se ocupa de los pueblos indígenas es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, expedido por la OIT en 1989 y ratificado por Ecuador en 1998, convirtiéndose de esta manera en Ley de la República. Sus orígenes se deben a la preocupación internacional sobre las condiciones laborales de los trabajadores de poblaciones indígenas, en particular sobre el trabajo forzado en las ex colonias. Su objetivo es normar sobre los abusos y promover los derechos en favor de las poblaciones indígenas y tribales del mundo. Los avances en la evolución jurídica de este Convenio son muy ilustrativos para entender la evolución del pensamiento político y jurídico de la ONU. El Convenio 169 tuvo como antecedente al Convenio 107, promulgado en 1957. En él se concebía a las poblaciones indígenas y tribales como sociedades temporales destinadas a desaparecer como resultado de los procesos evolutivos culturales, económicos, sociales y políticos; por tanto, promovía la asimilación como mecanismo para lograr la consolidación de los Estados nacionales. Por ello, estimula la protección del Estado y para hacer menos violenta la transición se respeta el carácter colectivo de estas sociedades, se propugna la igualdad ante la ley, el derecho colectivo a la tierra, a la educación en lengua materna y el derecho de la costumbre para resolver sus problemas internamente, entre los más importantes.

El Convenio 169, en cambio, reconoce la existencia de pueblos indígenas y los define como entidades históricas contemporáneas. Promueve el establecimiento de una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado a partir del reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, y el derecho a fortalecer sus propias instituciones. Busca el reconocimiento y ejercicio de derechos específicos como grupos diferenciados y la garantía que los Estados

deben ofrecer para alcanzar su desarrollo pleno. Incluye en sus postulados fundamentales las principales demandas políticas de los pueblos indígenas como el autogobierno sobre la tierra y el territorio, sobre los recursos naturales, el retorno a sus tierras ancestrales, la autoidentificación, la participación y consulta previa para la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas.

Aunque los avances son considerables, el temor sobre la autodeterminación no fue superado, es decir, el concepto “pueblo” es limitado. El Convenio textualmente dice: “La utilización del término ‘pueblos’ no deberá interpretarse en este Convenio en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional” (Art. 1.3). Es decir, los pueblos indígenas son pueblos, pero no con plenos derechos, sino de status inferior. Esta caracterización es similar a lo que ocurrió en el siglo XVI, cuando se discutía si el indio era un ser humano, si tenía alma, y después de años de debate se concluyó que efectivamente era un ser humano, pero un ser humano inferior, menor de edad, que requería de la protección de los cristianos y de la cultura cristiana occidental.

Como hemos podido apreciar, en el ámbito de los derechos humanos a escala internacional se produjeron transformaciones jurídicas importantes, en las que definitivamente el papel protagónico de los pueblos indígenas fue fundamental. Sin la capacidad movilizadora y propositiva desarrollada en los últimos veinte años esta situación no hubiera sido posible. Es un hecho trascendental que también se abrieron diversos foros internacionales especializados para definir políticas y agendas respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Así, se debate en la ONU y OEA sendos proyectos para declarar de manera universal los derechos de estos pueblos. Además de ello, se ha institucionalizado la participación de los mismos en el sistema de la ONU a través del Foro Permanente de los Pueblos Indígenas, lo que sin lugar a dudas redundará en la evolución y concreción de sus derechos.

## ***2. Referencias históricas de los avances constitucionales en Ecuador***

Como es conocido, con la independencia y la fundación del Estado ecuatoriano, la situación de opresión y explotación de los pueblos indígenas no cambió sustancialmente con relación al Estado colonial. Se trata de un cambio jurídico-político que pugna por la hegemonía política de las clases dominantes terratenientes criollas, controlando el poder político del nuevo Estado. Por esta

razón, los criollos no admiten un proyecto liberador de los indígenas, peor aún su participación como sujetos políticos. El nuevo Estado abrazó la ideología, las instituciones y las políticas coloniales, funcionalizándolas a la nueva realidad jurídico-política del Estado republicano.

Con esta visión social y política se elaboró la primera Constitución Política de Ecuador, y desde 1830 hasta nuestros días se redactaron 19 cartas constitucionales en las que la situación de los pueblos indígenas respecto a sus derechos cambió muy poco.

La Constitución de 1830, coherente con el proyecto de Estado nacional culturalmente homogéneo, concibió a los indígenas como una especie de “salvajes en transición a ciudadano”, para ello se entregó a la Iglesia el tutelaje de los indígenas, considerándolos incapaces de ejercer sus derechos ciudadanos. El Art. 68 es muy elocuente:

Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

La sociedad se define integrada por dos clases de pobladores del nuevo Estado: los ciudadanos (propietarios) y los pobladores (desposeídos), los primeros son sujetos de derecho, gozan de los derechos políticos y de beneficios; mientras la mayoría de la población sólo cumple con obligaciones. Al respecto, el Art. 12 establece:

Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía se requiere: 1. Ser casado o mayor de 22 años. 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico, o jornalero. 3. Saber leer y escribir.

Como podemos colegir, la mayoría estaba excluida.

En la Constitución de 1857, los constituyentes procuraron “dejar a los individuos de esta clase (a los indígenas) igualados a los demás ecuatorianos en cuanto a los derechos fundamentales que la carta constitucional les impone y les concede”,<sup>1</sup> con este fin eliminaron las formas de autoridad indígena, se suprimió las formas de propiedad comunal, la jurisdicción especial para el transporte y venta de mercancías indígenas, y la exención al servicio militar del que estaban liberados.

La Constitución Liberal de 1897 y 1906 establecía la libertad de cultos, la separación del Estado y la Iglesia, y la educación laica. Por otra parte, esta Constitución abo-

lió el Concertaje, sentó la base jurídica para liberar a la población indígena y campesina de un sistema de endeudamiento forzado que sometía al concierto a una forma de esclavitud. A pesar de que el Concertaje fue penado, tuvieron que pasar muchos años para que se ponga en práctica su prohibición, que sólo se aplicó efectivamente cuando se suprimió la prisión por deudas. Sin embargo, las políticas del gobierno liberal en procura de combatir la influencia clerical y el poder local dominado por los terratenientes desmantelaron las formas de organización indígena y las autoridades originarias, así como impulsaron la eliminación de sus fiestas, rituales y costumbres que establecían relaciones de dependencia y dominación. Estas fueron las formas que encontró el liberalismo para cumplir con el mandato constitucional que manda a las instituciones públicas proteger a la “raza india” con la finalidad de su mejoramiento social.

La Constitución de 1929, en el capítulo sobre las garantías fundamentales, dispone que los pueblos o case-ríos que carezcan de tierras o aguas tengan derecho a que se les dote de ellas. Además se dispone que el Estado proteja especialmente al obrero y al campesino, y legisle para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un mínimo de bienestar compatible a la dignidad humana.<sup>2</sup> Se establece una representación funcional en el Senado de dos representantes de los obreros, dos de campesinos y una defensoría de la raza indígena,<sup>3</sup> siendo entre otros derechos un primer programa social del Estado orientado para estos sectores desprotegidos.

El Estado demoró un poco más de cien años para asumir la presencia de los pueblos indígenas, dispersos en comunidades, a través de una ley y un decreto presidencial. En 1937 se promulgó la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (N° 558) y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (Decreto Supremo N° 23), que legislan las formas sociales y territoriales en general de la población rural y urbano marginal. La norma inicia afirmando que: “Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare”. Como podemos ver, se establece

1 Ramón Torres Galarza, *Derechos de los pueblos indígenas*, Quito, 1995.

2 *Ibíd.* Cita a Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, 1979.

3 Pío Jaramillo Alvarado, *Pensamiento indigenista del Ecuador*, CEN, 1988, p. 173.

desde el Estado una forma de organización y de relación con los pueblos indígenas, invisibilizándolos y forzándolos a constituirse en comunas, siendo la forma oficial para contar con el reconocimiento jurídico del Estado.

La Ley de Comunas, como popularmente se la llama, no sólo pretende normar la forma de organización de estos sectores para acceder a los servicios o beneficios del Estado, sino que además concibe a éstas como una forma de organización transitoria para alcanzar otra forma de organización superior que el Estado promueve como la “cooperativa de producción rural”.<sup>4</sup> Claramente, lo que se busca es superar las formas tradicionales de organización social como tránsito del atraso a la modernidad.

Igualmente, se define con claridad las competencias y los ámbitos jurídico y administrativo, sujetando a las comunas a la autoridad política local encabezada por el teniente político, representante del gobierno central. Es decir, el ámbito en el que se desenvolverán las comunidades será a escala local, manteniendo de esta forma la dispersión y el control político del Estado y de los sectores de las redes del poder manejados además por el terrateniente local y el cura párroco.

La Constitución progresista de 1945 incorporó dos concepciones importantes que rompieron la tradición constitucionalista de la época: el reconocimiento de otras lenguas en la geografía ecuatoriana como componentes de la cultura nacional. Asimismo, el Art. 23 “garantiza la representación efectiva de las minorías”, incluyendo en el Congreso nacional los representantes funcionales, contemplando un diputado en representación de los indígenas y dos representantes por los campesinos. El Art. 5 establece: “El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconoce el quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional”.

La Constitución de 1946, en el capítulo sobre deberes del Estado, afirma en el Art. 174: “Propender eficazmente a la cultura del indígena y del campesino. Realizar, de acuerdo con las necesidades sociales mediante expropiación si fuese menester, la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas”. Además se garantiza que el trabajo agrícola, especialmente el realizado por indígenas, será regulado en sus modalidades de trabajo para evitar el abuso en su explotación. Igualmente, el despojo del huasipungo sin causa justa será considerado como despido intempestivo, obligando por tanto a pagos de indemnización y otros recargos de ley.

La Constitución de 1967 mantuvo los derechos sociales fundamentales de la anterior Constitución. Sin embargo, gracias a la importante influencia de las corrientes políticas progresistas, de las Fuerzas Armadas, la presencia del movimiento obrero, campesino y del indigenismo naciente, se alcanzaron importantes avances constitucionales que valen destacar. El Art. 38 dispone:

En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quichua y otras lenguas vernáculas. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará, de ser necesario, además del español, el quichua o la lengua aborígen respectiva para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano.

La Constitución prohíbe la discriminación por motivos raciales, filiación política, idioma o religión. Propugna la erradicación del analfabetismo. Garantiza la propiedad privada mientras cumpla una función social. Promueve la creación de cooperativas para el mejoramiento de la economía popular y especialmente el Art. 51 dispone la reforma agraria:

El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento del nivel de vida del campesino; con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia y del desarrollo económico del país y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra.

Como hemos visto, el reconocimiento de la diversidad de lenguas tiene una evolución importante que pasa de una fase declarativa a niveles operativos en la aplicación de derechos, aunque este derecho tiene fundamentalmente un uso doméstico y pedagógico. Este derecho se mantendrá en todas las constituciones futuras.

La Constitución de 1978, cuya legitimidad fue muy alta por ser aprobada mediante un referéndum dentro de un proceso de retorno a la democracia, incluye el derecho al voto de los analfabetos, con lo que se logra indirectamente que la población indígena (mayoritariamente analfabeta) ejerza ese derecho y se convierta en un sector electoralmente importante en el futuro. El Art. 1 define al Estado ecuatoriano como “pluricultural y multiétnico”, y reconoce como idioma oficial y de relación intercultural al castellano. “El quichua y las demás lenguas indígenas son reconocidas dentro de sus respectivas áreas de uso y forman parte de la cultura nacional”, y el Art. 40 afirma: “En

4 Alberto Wray, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, 1993.



los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano como lengua de relación intercultural”.

Las reformas impulsadas en la década de los ochenta y mediados de los noventa consolidan los procesos de industrialización y de una democracia formal, requerimientos que responden también a la aplicación de una economía globalizada, sustentada por el predominio de los partidos de derecha y que se profundizará en la Constitución de 1998. Este periodo, que podríamos llamarlo del liberalismo, en resumen, orientó sus esfuerzos constitucionales por lograr la modernización del Estado, proyecto que se orientó a la homogeneización cultural en la perspectiva de diseñar la idea de nación mestiza. Con esta finalidad se legisló para alcanzar la universalización de la educación, el conocimiento y uso del castellano, la democratización del sistema político, la eliminación de la servidumbre, la reforma del régimen de la propiedad de la tierra y las políticas sociales orientadas al sector rural,<sup>5</sup> y fue postergado el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Ecuador.

### 3. La nueva Constitución de 1998

Estas dos décadas constituyen el lapso en el que también surgen actores sociales y políticos nuevos. Uno de ellos, y el más importante, es el movimiento indígena y también sobresalen las organizaciones de mujeres, de jóvenes, los niños, etc. Su destacada presencia y accionar político serán determinantes en la inclusión de sus derechos. En este marco, la reforma constitucional de 1996 es una versión mejorada y reformada de la Constitución de 1979 sobre los derechos sociales, aunque todavía se limitaba el reconocimiento de los indígenas como una realidad multicultural, y se soslayaba el problema de la tierra y de la autogestión.

Sin embargo, debemos subrayar que el movimiento indígena presentó en varias ocasiones proyectos de reforma a la Constitución en los que se incluía los derechos colectivos. En una primera ocasión (1986) esto fue auspiciado por el Partido Socialista. En 1994 se presentó una segunda propuesta en la que se planteó el reconocimiento al derecho de las nacionalidades a la autodeterminación y a la constitución de un Estado plurinacional. Desde 1990 a 1997 se impulsó una campaña para que se instale una

Asamblea Constituyente y se declare a Ecuador Estado plurinacional.

La Constitución de 1998 centró sus esfuerzos en tres ejes: la organización de la economía, el ejercicio del poder y los derechos. En los dos primeros se orientó a dismantelar la noción de una economía nacional e implementar una articulada a la globalización neoliberal, el achicamiento del Estado y el fortalecimiento del mercado como regulador natural de las fuerzas del mercado; en segundo lugar, se amplió los derechos ciudadanos, políticos y civiles propuestos por los sectores sociales, resultando una Constitución de carácter neoliberal, pero con rostro social y humano.<sup>6</sup>

La CONAIE, desde su fundación, se propuso el reconocimiento de la diversidad cultural y tomó la iniciativa de ejercer su derecho a autoidentificarse; es así como se acuña el concepto de nacionalidades y la idea de construir un Estado plurinacional, propuesta política que le da identidad y legitimidad al movimiento indígena y se propone la necesidad y urgencia de:

Contar con una nueva Constitución Política, la misma que determinará los niveles de responsabilidad y participación de los pueblos indígenas, así como de los diferentes sectores sociales organizados.<sup>7</sup>

Define además el compromiso histórico que asume la CONAIE frente al país para impulsar prioritariamente:

La construcción del nuevo Estado plurinacional, y para ello en su fase de transición, junto con los demás sectores sociales, elaborará la nueva Carta política fundamental, así como las demás leyes complementarias que guíen el funcionamiento del nuevo Estado plurinacional. La nueva Carta política, a diferencia de la vigente, reconocerá tanto los derechos colectivos y comunitarios, así como los derechos individuales.<sup>8</sup>

Con antelación, el 12 de octubre de 1992, en la gran movilización por la resistencia indígena, se demandó públicamente al gobierno y se propuso a la sociedad nacional la necesidad de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente por iniciativa de los sectores populares. Por ello es importante entender que a pesar de que las tendencias políticas nacionales e internacionales neoliberales pugnaban por una reforma constitucional, fue el movi-

5 Ramón Torres Galarza, *op. cit.*

6 Alejandro Moreano, *Nueva Constitución; escenarios, actores y derechos*, 1998, p. 12.

7 CONAIE, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, 1994.

8 *Ibíd.*, p. 18.



miento indígena el que promocionó esta demanda debido a que estuvo contemplada en su agenda como un imperativo político.

Es importante resaltar que a pesar de que la CONAIE contaba con propuestas sobre sus derechos y las reformas necesarias para la construcción de un Estado plurinacional, estableció amplias alianzas con todos los sectores democráticos del país, convocándolos a la Asamblea Nacional Constituyente popular, que se instaló en Quito el 12 de octubre de 1997, previa una gran movilización nacional denominada “Todas las voces a la Constituyente”, en la que los pueblos, organizaciones sociales y sectores democráticos y progresistas participaron congregándose en Quito. Esta Asamblea popular elaboró un proyecto de Constitución que se presentó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.

En el ejercicio de su libre determinación, los pueblos indígenas decidieron participar en la Asamblea Constituyente y luchar por la inclusión de sus derechos. Esta decisión es trascendental porque expresa la voluntad política de estos sectores de su participación en el Estado ecuatoriano. La estrategia para incluir los derechos colectivos procuró que no sean arrancados ni impuestos por la presión, sino producto de un acuerdo nacional. En este caso se logró un nuevo pacto social en el que todos los sectores políticos y sociales reconocen a los pueblos indígenas y sus derechos colectivos; el diálogo y los acuerdos fueron el medio que permitió un gran acuerdo nacional. El movimiento indígena mantuvo permanentemente la visión de que su lucha y sus demandas eran nacionales, es decir, no podían ser tratadas de forma aislada de la realidad del país; por tanto, los derechos de estas entidades se trataron de manera integral y transversal en todo el contenido de la Constitución y se orientó el mayor esfuerzo hacia los contenidos de los derechos más que en lograr los conceptos generales que se consideraban incluso como tabú político.

La nueva Constitución contempla los siguientes aspectos fundamentales:

### **Diversidad y pluriculturalismo**

Desde el Preámbulo, la Constitución de 1998 recurre a fundamentar al Estado “en la historia milenaria de su pueblo”, es decir, en la historia del pueblo indígena y posterior a ella. Proclama su voluntad de “consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de regiones, pueblos, etnias y culturas”. Estos principios son desarrollados en los artículos 2, 3, 62 y 97.

El reconocimiento de los pueblos indígenas y la diversidad cultural y geográfica de la nación caracterizan al Estado ecuatoriano.

### **Gobierno republicano, representativo y participativo**

El Art. 1 define con claridad que Ecuador es un “Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico”. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, “participativo y de administración descentralizada”. El movimiento indígena considera que en esta parte no se logró incluir en el carácter del Estado y en la forma de gobierno la plurinacionalidad. Obviamente, no se incluyó la participación que se buscaba de un 30% de representantes indígenas en el Congreso nacional y en todas las entidades públicas, además de que se reconozcan territorios indígenas en el sentido de legalizar mediante escritura pública dichos territorios. Esta idea ha encontrado en la práctica muchas dificultades debido a que muy pocos pueblos indígenas conservan territorios unificados donde habita el total de su población. La mayoría de los pueblos indígenas dispone de territorios comunitarios, es decir, espacios territoriales en los que coexisten diferentes formas de tenencia de tierras al nivel local. Se han perdido desde el siglo XVIII los territorios étnicos y sus formas de autoridad, especialmente en la Sierra, espacio en el que se encuentra la mayoría de la población indígena y mestiza conviviendo juntas.

### **El plurilingüismo**

Un avance importante constituye el reconocimiento del plurilingüismo, es decir, el reconocimiento de la existencia de diversas lenguas usadas por diversos pueblos, por lo que el Estado “respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos”. En este párrafo, a más de reconocer a todas las lenguas existentes, también se le da el mismo status. Por otra parte, se reconoce al castellano como idioma oficial. “El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas” (Art. 1). Este segundo párrafo no establece al castellano como idioma de interrelación cultural, en tanto se entiende que todos los idiomas tienen esa facultad; sin embargo, el idioma castellano es el oficial, es decir, de uso del Estado. De forma que los pueblos indígenas pueden hacer uso oficial de sus lenguas en cualquier parte del territorio nacional y ante cualquier institución y autori-

dad; el Estado está obligado a respetar el uso de sus lenguas y buscar los mecanismos para que su uso sea efectivo.

### **Defensa de la diversidad y del patrimonio natural y cultural**

“Se eleva a deber del Estado fortalecer la unidad nacional en la diversidad y defender el patrimonio cultural y natural del país” (Art. 3), el mismo que es inalienable, inembargable e imprescriptible (Art. 64). Estos deberes del Estado se concretan en los artículos 84 (numerales 5, 6 y 12), 62, 63 y 251. El Art. 84, numerales 10 y 12, expresamente “reconoce y garantiza el derecho a mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico”, y la protección de sus lugares rituales y sagrados, sean éstos plantas, animales, minerales, ecosistemas u otros. Como consecuencia de este mandato, el año 2001 el Estado entregó para administración de las comunidades Cañari el principal centro arqueológico incásico y Cañari: Inga Pirca.

Asimismo, la cultura es patrimonio del pueblo y constituye elemento esencial de su identidad. El Estado promoverá y estimulará la cultura y la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible del país, así como “del conjunto, valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural, y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas” (Art. 62). Además establece que se adopten las medidas “para que la sociedad, el sistema educativo, la empresa privada y los medios de comunicación contribuyan a incentivar la creatividad y las actividades culturales en sus diversas manifestaciones” (Art. 63).

### **Naturalización de los pueblos ancestrales de frontera**

Los pueblos indígenas de frontera pertenecientes a un mismo pueblo originario pueden tener doble nacionalidad mediante la naturalización en Ecuador. El Art. 8 dispone que son ecuatorianos por naturalización los “habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos”, (núm. 5). Este derecho es de suma importancia porque posibilita que los pueblos indígenas que fueron divididos por las fronteras de los Estados puedan estable-

cer y fortalecer sus derechos de libre tránsito e intercambio cultural, e iniciar procesos de reunificación como familias, pueblos y culturas.

### **No discriminación en el goce de derechos humanos**

El Estado garantiza, “sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes” (Art. 17). Estos serán “directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad” (Art. 18). Y se establece que no podrá “alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos [...] las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

Se garantiza la igualdad ante la ley: “todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier índole”. Se garantiza la libertad, todas las personas nacen libres. Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el tráfico de seres humanos en todas sus formas. Se garantiza el derecho a la libertad de conciencia, “la libertad de religión, expresada en forma individual o colectiva, en público o en privado”, la ley protegerá y respetará la diversidad, la pluralidad, la seguridad y los derechos de los demás. Y el derecho a participar en la “vida cultural de la comunidad y a la identidad” (Cap. 2, Art. 23, números 1, 3, 4, 11, 22, 24).

### **Defensores públicos para los pueblos indígenas**

Para garantizar el debido proceso en la administración de justicia, dado que en la sociedad ecuatoriana se mantienen prácticas discriminatorias por la pertenencia étnica, la Constitución manda “establecer defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas”. Igualmente, se garantiza el derecho a ser informado debidamente en su lengua materna de las acciones judiciales.

### **Propiedad intelectual colectiva**

En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, se reconoce el derecho a la propiedad intelectual. El Art. 84, núm. 9, explícitamente establece el

derecho “a la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo”. El Art. 80 garantiza la libertad de las actividades científicas y tecnológicas, y la protección legal de sus resultados, “así como el conocimiento ancestral colectivo”.

### **Promoción de la medicina tradicional y alternativa**

Tanto las prácticas de la medicina indígena como los conocimientos médicos fueron postergados secularmente por las autoridades estatales, incluso las universidades y colegios médicos se han resistido a incorporar y reconocer estas prácticas. La Constitución reconoce no sólo a la medicina indígena, sino también a la medicina alternativa, prácticas y sistemas que se usan en el país. Asimismo, se reconoce a la medicina indígena como un sistema y se manda “reconocer, respetar y promover el desarrollo” de la misma, (artículos 44, 84, núm. 12). Además se integrará a todas estas medicinas (del sector público, privado y comunitario) a un solo sistema nacional de salud que funcionará de forma descentralizada, desconcentrada y participativa (Art. 45).

### **Educación bilingüe intercultural y respeto a la diversidad**

La educación será pluralista, ética, humanista, democrática, científica y se encargará “de impulsar la interculturalidad, la solidaridad y la paz” (Art. 66). Por otra parte, se garantiza la libertad de cátedra y enseñanza, y la eliminación de todo tipo de discriminación. Se manda formular planes y programas para erradicar el analfabetismo y fortalecer prioritariamente la educación en la zona rural (Art. 67).

La Constitución garantiza que el sistema nacional de educación “incluira programas de enseñanza conforme a la diversidad del país” (Art. 68 y Art. 69), concretándose esto en el Art. 84, núm. 11 de los derechos colectivos, que garantiza “acceder a una educación de calidad”. El avance constitucional consiste en que se eleva a mandato constitucional la educación bilingüe en el marco del respeto que la educación debe tener sobre la diversidad cultural del país. Lo negativo es que la educación bilingüe queda reducida al ámbito de los pueblos indígenas, cuando este sistema de educación debería ser diseñado para el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

### **El racismo, prohibido en los medios de comunicación**

A pesar de que en las anteriores constituciones se menciona de manera general la condena al racismo, en la nueva Constitución se explicitó la prohibición de “la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad humana” (Art. 81).

### **Derechos colectivos**

Como hemos visto, si bien se amplían los contenidos de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la gran novedad de la Carta constitucional se encuentra en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, y en el mismo rango del medio ambiente y de los consumidores. Los derechos colectivos o derechos de los pueblos rompen con la tradición constitucional liberal, sustentada en el derecho de la persona, del individuo. Se caracterizan porque frente a su violación todos son titulares de derechos, no como individuos aislados, sino como miembros de una colectividad.<sup>9</sup> La comunidad, como sujeto, es titular de derechos humanos.

Los derechos colectivos (Cap. 5, Art. 83) inician con el reconocimiento a los pueblos indígenas por parte del Estado y aceptan su “autodefinición como nacionalidades de raíces ancestrales”, finalmente se afirma “que forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”. En primer lugar, el reconocimiento a los pueblos indígenas determina la inclusión de los derechos colectivos porque éstos son los sujetos de estos derechos; por otra parte, se acepta la autodefinición como nacionalidades respetando esta denominación que es usada por los pueblos indígenas en Ecuador y que tiene relación con su proyecto político porque no es sólo una denominación, sino el fundamento para la construcción de un Estado plurinacional.

Estas nacionalidades son tales en la medida en que tienen raíces ancestrales, es decir, son entidades históricas anteriores a la constitución del Estado y mantienen una continuidad histórica. Esto es fundamental porque no se refiere a las nuevas identidades con referencias territoria-

<sup>9</sup> Artículo publicado en internet. Gina Chávez, “Retos en la aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas para el Estado ecuatoriano”, Quito, 2003.

les (parroquias, cantones), sectoriales (organizaciones, sindicatos, gremios), religiosas o políticas. Se afirma que estas entidades son parte constitutiva del Estado en la medida de lo cual son sujetos de derechos.

### Aplicación de los derechos colectivos indígenas a los pueblos afroecuatorianos

A pesar de que se trabajó con varios representantes de las organizaciones afroecuatorianas en la formulación de sus derechos específicos en la comisión respectiva, la misma que se presentó al pleno de la Asamblea, se incluyó el Art. 85, con la afirmación de que el Estado “reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable”. No se incluyó estos derechos por petición expresa del representante afroecuatoriano en la Constituyente.<sup>10</sup> Lo grave de este artículo es que sólo hace referencia a los derechos colectivos del artículo anterior, que por cierto es amplio y cubre los aspectos fundamentales de las aspiraciones de todo pueblo y por otro se establece que estos derechos serán garantizados en todo aquello que sea aplicable. La pregunta es ¿quién determina si un derecho es aplicable o no? ¿Son los pueblos negros o las instancias legislativas y de administración de justicia? Se supone que éstos deben desarrollarse íntegramente en una ley.

### Principios y normas de vida indígena elevadas a rango constitucional

En el título III, Cap. 7, Art. 97, núm. 3, 12, 19, 20, de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, se manda respetar los derechos humanos y “luchar por que no se los conculque; propugnar la unidad en la diversidad y la relación intercultural; conservar el patrimonio cultural y natural del país y ama quilla, ama llulla, ama shua; no ser ocioso, no mentir, no robar”. La introducción de este lema como principio organizador del Estado indica una especie de equiparación del derecho indígena con el derecho dominante, despertando un interés en los estudios sobre este proceso.<sup>11</sup>

10 El diputado Junior León, del Partido Roldosista Ecuatoriano, propuso esta iniciativa y obviamente así redujeron las aspiraciones de los pueblos negros, siendo él mismo de este pueblo.

11 Ver Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, INI-OEA, 2000.

### Derecho indígena y administración de justicia

Respecto a la función de justicia, la Constitución inicia un proceso de democratización de la justicia y respeta la diversidad. Desde el capítulo de los principios generales se incluye el principio de la unidad jurisdiccional afirmando que el ejercicio de la potestad judicial corresponde a los órganos de la función judicial. Se establece “los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales. Y se reconocen la mediación, el arbitraje y otros mecanismos alternativos para la solución de conflictos internos”.

Con relación al reconocimiento de la administración de justicia indígena, se reconoce que las “autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus propias costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes”. Es importante entender que las autoridades indígenas encargadas de estas funciones son las que los pueblos indígenas designen, no el Estado, y como reza la Constitución, se aplicarán las normas y procedimientos propios de acuerdo con sus propias costumbres o derecho consuetudinario, esto es, su propio sistema de administración de justicia. La ley se encargará de hacer “compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional”. Por tanto, el Estado no impone normas ni aprueba reglamentos, la función es reconocerlos y hacer compatibles estos dos sistemas o tradiciones jurídicas.

Actualmente se ha elaborado un proyecto de ley de administración de justicia indígena que ha generado un intenso debate, encontrándose por lo menos dos corrientes importantes. La primera, que sostiene que el derecho indígena es un sistema propio, anterior y paralelo al sistema jurídico estatal y que, por tanto, éste no debe ser limitado por el Estado. Y la otra, que sustentándose en la unidad jurisdiccional, propone que la existencia de un sistema paralelo de justicia afectaría al principio de unidad jurisdiccional y de igualdad ante la ley. Esta tendencia propugna la definición de competencias y funciones, incorporando el sistema de justicia indígena al sistema nacional estatal.<sup>12</sup>

12 Véase Vladimir Serrano Pérez, *El derecho indígena*, Quito, Abya Yala, 2002; Judith Salgado, *Justicia indígena, aportes para un debate*, Quito, Universidad Simón Bolívar, 2002.

### Circunscripciones territoriales indígenas

Si bien es cierto que no se incluyó la demanda de las organizaciones indígenas de un reconocimiento de los territorios, se reconoció en cambio jurisdicciones territoriales indígenas. Básicamente, la demanda de territorios contempla la entrega escriturada del territorio en el que habiten y se desarrollen las diversas manifestaciones culturales y que los recursos naturales del suelo y subsuelo sean de propiedad de la respectiva nacionalidad o pueblo. Como habíamos dicho antes, este planteamiento siempre tuvo sus limitaciones debido a que no es posible, en primer lugar, escriturar territorios porque existe una visión dual de propiedad de tierra y de soberanía, y porque los territorios ancestrales han desaparecido, existiendo sólo los territorios de las comunidades reconocidos legalmente, donde coexisten diversas formas de propiedad de la tierra, desde privada a colectiva y comunitaria, a excepción de algunas nacionalidades de la Amazonia y la Costa.

Las circunscripciones territoriales son un avance importante en cuanto al territorio porque la Constitución, en el marco de la organización territorial y descentralización del Estado (Título XI, Cap. 1, Art. 224) y del régimen administrativo y seccional, establece que: “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas serán establecidas por la ley”. Con relación a los gobiernos autónomos (Art. 228) se afirma que al gobierno de las circunscripciones territoriales indígenas le corresponde las formas de gobierno que establezca la ley, similar a lo que ocurre con la Prefectura, el Consejo de Provincia, la Alcaldía, el Consejo Cantonal y la parroquia de la junta parroquial. Estas delegaciones ocurren porque no existen ni existieron propuestas claras de cuáles son estas formas de gobierno y en qué espacios territoriales ejercerían su jurisdicción.

### Coexistencia de diversas formas de economía

La Constitución garantiza, reconoce y regula las distintas formas de organización económica. “La economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexis-

tencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas... podrán ser privadas, públicas, mixtas, comunitarias o de autogestión” (Art. 245). “El Estado promoverá el desarrollo de las empresas comunitarias o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezca a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos” (Art. 246). Además se reconoce las transacciones comerciales por trueque y similares” (Art. 253). En lo referido a la planificación para el desarrollo del país, la Constitución manda tomar en cuenta “las diversidades de edad, étnico culturales, locales y regionales, y se incorporará el enfoque de género” (Art. 254). Además el Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción, sin embargo, “proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción”.

Hasta el momento, después de siete años de vigencia de la Constitución, no se aprobó ninguna ley que dé viabilidad a los derechos colectivos, aunque las comunidades siguen ejerciendo sus derechos, formas de administración de justicia en sus respectivos ámbitos. Aunque surgieron diversas propuestas de proyectos de ley presentadas por los diputados indígenas y entidades públicas indígenas, éstas no han concluido su trámite exitosamente. Por un lado, por la falta de diálogo, porque las propuestas no han logrado el consenso de todos los sectores del movimiento indígena y porque las coyunturas políticas tan volubles del escenario político nacional no permiten un normal funcionamiento de las instituciones públicas ni del cumplimiento de sus agendas.

Desde mediados del año pasado, con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez, el movimiento “forajido” que impulsó este derrocamiento planteó la realización de una nueva Constituyente para “refundar el país”. Esta demanda fue acogida por el nuevo presidente de la República y a pesar de que tardíamente propuso al Congreso nacional convocar a dicha Asamblea Constituyente, el Legislativo se opuso a esta posibilidad. Los hechos indican que la Asamblea se realizará el próximo año con un nuevo gobierno.



## Conclusiones y recomendaciones

### *Desafíos de los pueblos indígenas de Ecuador hacia el futuro*

La historia del movimiento indígena de Ecuador confirma el desarrollo de un proceso sostenido, permanente y dinámico que atravesó por varios periodos de desarrollo, crecimiento y maduración. A partir de 1930 se inició la reconstitución de los pueblos indígenas, especialmente desde 1965 con la reforma agraria, cuando surgieron diversas formas de movilización étnica caracterizadas por la recuperación de tierras de hacienda y por otra parte en la Amazonia la defensa y reconstitución de los territorios étnicos, que generó la multiplicación significativa de comunidades y un importante crecimiento demográfico con una fuerte identidad étnica. Este proceso se constituye en una sola plataforma global alrededor de la CONAIE, que ha logrado articular a distintos grupos indígenas fraccionados cultural y geográficamente, así como a amplios sectores sociales del campo y la ciudad, que sintetiza el actual momento histórico de creciente incorporación o inclusión de los pueblos indígenas en el quehacer público y político de Ecuador.

En este nuevo momento las propuestas de los pueblos indígenas han rebasado las demandas particulares para constituirse en plataformas sociales generales, acopiando el sentimiento de toda una sociedad que demanda la construcción de caminos propios, de cambios radicales frente a los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza. Por ello el discurso indígena que pone en cuestión los modelos vigentes de Estado –de desarrollo y la diversidad étnico-cultural como un desafío a las visiones unilaterales del mundo, al punto que se han constituido en bases para una propuesta civilizatoria distinta, pues se trata de “políticas de la identidad”<sup>1</sup> que han desafiado las políticas nacionales y occidentales– es acogido con gran interés. Sin embargo, pese a los importantes logros alcanzados, la estructura actual del movimiento indígena no responde al desafío de haber sido incluido como un actor político en la sociedad y el Estado, en tanto persiste un estilo de gestión de naturaleza gremial, sindical y movilizativo con un discurso populista de izquierda.

En la actualidad, el salto cualitativo para concretar el discurso con el cual se convirtió en un actor político y asumir su rol como referente alternativo implicaría retomar la agenda política propia y apoyar la agenda nacional, pues es necesario responder a las aspiraciones de los propios miembros buscando los medios idóneos para lograrlo y fortalecer a las comunidades y nacionalidades definiendo políticas claras que partan de la comprensión de que la fuerza del movimiento indígena se encuentra en sus organizaciones sociopolíticas, económicas y espirituales tradicionales. Un problema sustantivo de las organizaciones indígenas de Ecuador constituye el paulatino distanciamiento en las relaciones entre las bases y la dirigencia nacional en la medida en que ganó espacio político nacional, afectando no sólo a la dirigencia nacional, sino también a los niveles medios y locales. Las mismas comunidades sufren un severo revés por sus limitaciones, el surgimiento de instancias paralelas y la falta de atención.<sup>2</sup>

Otro de los principales desafíos de los pueblos indígenas de Ecuador, como de sus líderes e intelectuales, constituye el reconocimiento y comprensión de que se ha operado un paso trascendental en las relaciones con el Estado y la sociedad, lo que se expresa en la transición de un largo y doloroso proceso de exclusión y marginalidad hacia uno de creciente inclusión. Efectivamente, ya han sido reconocidos los derechos colectivos históricos y, en gran medida, las instituciones ancestrales. Este paso implica un profundo cambio que exige desarrollar una capacidad propositiva y gran creatividad que permita fortalecer integralmente a los pueblos indígenas y a la vez incidir en los cambios estructurales que requiere el país. Las principales deficiencias del proceso organizativo sólo se pueden expresar en la dimensión del largo plazo; esta

1 Catherine Walsh, ICCI-RIMAI, Boletín N° 25, Quito, ICCI, abril de 2001.

2 Promovidos por las mismas organizaciones nacionales, ONG, etc., se forman paralegales o mediadores comunitarios, debilitando de esta manera a las entidades comunitarias propias de administración de justicia. También se promueve y apoya las juntas de agua, que al manejar un recurso natural tan importante, percibir ingresos y no estar sujeta a la autoridad comunitaria, disputan autoridad y son ellas, a través de la administración de este recurso y la presión que ejercen sobre los usuarios, las que tienen capacidad de movilización que en muchos casos es usada políticamente. No existen programas de formación y capacitación para fortalecer a las autoridades comunitarias.

reflexión aún no ha sido desarrollada. La visión inmediatista, coyuntural, se ha impuesto precisamente por la ausencia de un programa de largo plazo. También es una consecuencia y resultado del paso de la oralidad a la escritura y de la necesidad de avanzar en la sistematización. Estas reflexiones deben desarrollarse en el seno mismo de los pueblos indígenas.

A escala internacional, los pueblos indígenas no disponen de una agenda que responda no sólo a las alianzas necesarias de la coyuntura, sino al proyecto de largo plazo orientado a fortalecer los procesos políticos, económicos y culturales de las nacionalidades, respetando sus realidades diversas. Esta ausencia de una visión, en un mundo cada vez más globalizado, impide su articulación al escenario internacional de forma sostenida.

En cuanto a los sistemas de información e indicadores sociales, Ecuador desarrolló un importante instrumento denominado SIDENPE, que bien podría replicarse a escala regional y que constituye una herramienta clave para promover asignación de recursos y formulación de políticas, aspectos importantes que favorecen la inclusión de los pueblos indígenas en el Estado y la sociedad. En Ecuador las estadísticas oficiales no terminan por establecer indicadores y rangos de información que satisfagan y hagan visible la realidad de las nacionalidades y pueblos indígenas, siendo ésta una condición sustantiva de marginalidad y exclusión que debe ser enfrentada por las organizaciones indígenas como una exigencia que haga realidad los derechos colectivos garantizados en la Constitución Política del Estado. Sobre estos instrumentos existen, por parte de las organizaciones indígenas, prejuicios y un gran desinterés debido a la poca utilidad que se da a las mismas y al riesgo político que conlleva, aunque han planteado también una idea importante: los indicadores sociales, especialmente los relacionados con la situación de pobreza, que además son muy costosos procesarlos, deberían cambiar de enfoque para medir la riqueza, de tal manera que este instrumento sirva para observar cómo los que más tienen y que son pocos redistribuyen la riqueza, enfoque que convertiría a los indicadores sociales en un instrumento útil y su elaboración sería menos costosa.

El impulso de la economía indígena es una de las debilidades más importantes de las nacionalidades indígenas. Los procesos productivos, tanto rurales como urbanos, que permitan garantizar la seguridad alimentaria de la población en general deberían ser asumidos mediante políticas y programas concretos por el movimiento indígena y los gobiernos, fortaleciendo sus capacidades productivas y constituyendo cadenas productivas con capaci-

dad de comercializar y controlar nichos de mercado. El problema central es que se perdió el control del círculo productivo y económico. Se redujo sus economías a ser proveedores de productos primarios e insumos: los procesos de agregación de valor, comercialización, generación y uso de excedentes están en manos de agentes externos. Es decir, se requiere organizar la producción, a los productores y diseñar un sistema de comercialización controlado por las nacionalidades. Por otra parte, es necesario que el Estado y los entes de desarrollo nacionales e internacionales superen la perniciosa visión asistencialista por la de inversión productiva, fortaleciendo los procesos productivos y las instituciones económicas propias que se basan en la reciprocidad. Esta es una demanda central que debe prevalecer en la agenda de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas deberían estar abiertos a ser los principales promotores de las alianzas estratégicas, primero con los pobres, pero también con los sectores productivos, de forma que les permitan encontrar nichos comerciales que favorezcan tanto su desarrollo y crecimiento, como la solidaridad con los más necesitados. Existen temas fundamentales que requieren ser repensados y redefinidos. Uno de ellos, el central quizás, es el concepto de desarrollo para los pueblos indígenas. No obstante que el desarrollo es una categoría que se encuentra presente en todos los discursos y plataformas políticas de las organizaciones, no se formuló una propuesta de desarrollo propia.<sup>3</sup> Hay que constituir instancias regionales que desarrollen, promuevan e investiguen las nuevas categorías que alimenten y organicen el discurso y la práctica de los pueblos indígenas en las regiones, y que fortalezcan y apoyen las iniciativas emprendidas por las nacionalidades.

En un proceso político en el que Ecuador busca una refundación del país y las vías propias de desarrollo, el enfoque de las ecorregiones como las características particulares del medio ambiente, sus vocaciones productivas, sus riesgos y virtudes, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, puede ser fundamental para que los pueblos indígenas y la sociedad ecuatoriana desarrollen políticas y proyectos productivos de largo plazo que sustituyan la visión regional de desarrollo concentradas en las tres principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Existe una reiterada vocación por promover la inclusión por la vía exclusiva de lo político, en tanto se evidencia un latente descuido de lo económico, cultural, es-

3 En el discurso se planteó diversas propuestas denominadas desarrollo sustentable, sostenible, autónomo, con identidad, etnodesarrollo, ally kausay, plurinacional, etc. No se formuló su conceptualización, características, objetivos, componentes, estrategias.

piritual. Esto demuestra que vuelve a estar presente la herencia “izquierdizante” que satanizó al mercado y las relaciones productivas y comerciales, así como los valores y conocimientos de las visiones diversas del mundo. Los pueblos indígenas deben llegar a impulsar proyectos que fortalezcan su propia economía, su cultura, como ya lo hemos estudiado anteriormente, con sus intereses aquí y ahora en la sociedad en la que viven, sin descuidar el cambio hacia un modelo de sociedad y Estado distinto que garantice la equidad, la reciprocidad, la interculturalidad y la democracia participativa.

En cuanto a su participación política, se desarrolló una importante experiencia en la gestión local, en la esfera de la legislación y también en la administración pública: varios líderes indígenas fueron ministros de Estado; sin embargo, estas experiencias aún no han sido sistematizadas. Se consagró los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución; sin embargo, después de ocho años de su vigencia, no se avanzó en la aprobación de las leyes secundarias que permitan el ejercicio pleno de los derechos, que no son una concesión del Estado, sino un reconocimiento de los derechos innatos de los pueblos indígenas y rigen la vida social, económica y política de sus sociedades; por tanto, deben ser ejercidos y respetados.

Finalmente, las instituciones públicas especializadas para los pueblos indígenas deben dar prioridad a la formulación de las políticas públicas para que cumplan con su misión institucional y posibiliten que las mismas se apliquen de manera transversal por todas las instancias del Estado. Desafortunadamente, sin políticas públicas las actividades impulsadas por estas entidades tienen un sesgo asistencialista debido a la orientación de recursos para atender pequeños proyectos puntuales sin una visión de largo plazo enmarcada en un desarrollo con identidad. Por otra parte, la fragmentación social, organizativa y política de las nacionalidades, promovida por las posibilidades de acceso a recursos del Estado, sumada a la mediación política de las organizaciones nacionales, expresada en el sistema de cuotas políticas de los órganos de dirección, afecta la planificación y el perfil técnico que deben tener estos organismos, de ahí su debilidad. Si bien se pensaba que este sistema garantizaría el control social, el fortalecimiento de las organizaciones y la participación responsable, en la realidad se distorsionó. Por esta razón, la representación directa de las nacionalidades en estas entidades permitiría que se formulen políticas, planes y programas de desarrollo en función de las entidades territoriales<sup>4</sup> que cohesionen social, cultural y económicamente a las nacionalidades y pueblos.

4 Los pueblos y nacionalidades no cuentan con planes de desarrollo como entidades territoriales. El criterio que primó es que los planes de desarrollo y los proyectos se hagan a través de las organizaciones y de sus intereses, por lo que existen en cada nacionalidad, dependiendo de su población, varios planes con diversas visiones. En estas circunstan-

cias, las nacionalidades se fragmentan no sólo con la proliferación de organizaciones afiliadas a las organizaciones nacionales, sino política y culturalmente. La división administrativa y de representación política del Estado ya afectó intensamente porque una misma nacionalidad está dividida por las parroquias, cantones y provincias.

## Bibliografía

Albornoz, Oswaldo, *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, Editorial Claridad, 1976.

Almeida, Ileana, *Historia del pueblo kechua*, Quito, Abrapalabra, 1999.

Almeida, José (coordinador), *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*, Quito, Abya Yala, 1995.

Ayala Mora, Enrique, *Resumen de historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. *Nueva historia del Ecuador. Época republicana III*, Quito, CEN-Grijalbo, 1988.

\_\_\_\_\_. *Historia de la Revolución Liberal*, Quito, CEN-TEHIS, 1994.

Banco Central del Ecuador, *Biblioteca básica del pensamiento ecuatoriano*, tomo 34, 1988.

Barrera G., Augusto, *Acción colectiva y crisis política; el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, CIUDAD, Abya Yala, 2001.

Barié, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, III-OEA, 2000.

Benítez, Lilian; Garcés, Alicia, *Culturas ecuatorianas; ayer y hoy*, Quito, Abya Yala, 1988.

Bernal, Angélica M. (compiladora), *De la exclusión a la participación*, Quito, Abya Yala, 2000.

Boletín ICCI-RIMAI, N° 28, julio, 2001.

\_\_\_\_\_. *Luis Macas. La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, 2002.

Caillavet, Chantal, *Etnias del norte*, Quito, Abya Yala, 1981.

Carrol, Thomas F. (editor), *Construyendo capacidades colectivas*, Quito, SIDENPE-SIISE, 2002.

Cevallos, Pedro Fermín, *Resumen de la historia del Ecuador*, tomo IV, Ambato, Bibliotecas de Grandes Autores Ecuatorianos, 1972.

Coba Robalino, José María, *Monografía general del cantón Pillaro*, Quito, 1929.

COICA, *Amazonia: economía indígena y mercado, desafíos del desarrollo autónomo*, Quito, edición COICA, 1996.

CODENPE, Síntesis de las fichas técnicas publicadas por el CODENPE.

\_\_\_\_\_. *Elementos básicos para la reconstitución de las nacionalidades y pueblos del Ecuador*, Quito, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ley de Juntas Parroquiales*, Quito, Colección Ñuckanchik Kamachikkuna 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *Proyecto de Ley del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe*, Quito, Colección Ñuckanchik Kamachikkuna 2, 2001.

\_\_\_\_\_. *Proyecto de Ley de la Administración de Justicia Indígena*, Quito, Colección Ñuckanchik Kamachikkuna 3, 2001.

\_\_\_\_\_. *Plan estratégico de desarrollo con identidad de la nacionalidad chachi*, Esmeraldas, 24 de abril, 2001.

CONAIE, *Las nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos en la Constitución*, Quito, 1999.

\_\_\_\_\_. *Las nacionalidades indígenas y el Estado plurinacional*, Quito, CONAIE, 1997.

\_\_\_\_\_. *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, CONAIE, 1994.

\_\_\_\_\_. *Ley de Aguas*, Quito, 1996.

Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), 2002.

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), *Agenda 2002-2005*, Quito.

Congreso nacional, Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias, *Proyecto de Ley de Compatibilización y Distribu-*

- ción de Competencias en la Administración de Justicia*, Quito, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas*, presentada por el diputado Gilberto Talagua, Quito, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, Quito, 1987, presentada por el diputado Enrique Ayala Mora.
- \_\_\_\_\_. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Gaceta Constitucional, junio de 1998.
- Consejo Regional de Palenques, *Propuesta para la creación de una comarca territorial de negros en la provincia de Esmeraldas*, II edición, Quito, 1999.
- Costales, Piedad; Costales, Alfredo, *Los señoríos del norte andino del reyno de Quito*, Quito, Ediciones SAG 1993.
- Chávez, Gina, *Retos en la aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas para el Estado ecuatoriano*, Quito, 2003.
- Diario *El Comercio*, noviembre de 2002.
- ECUARUNARI, *Ley de Comunidades del Ecuador*, Quito, 1999.
- Espinosa Soriano, Waldemar, *Los cayambis y carangues: siglos XV-XVI. El testimonio de la etnohistoria*, tomo 1, Colección Curiñán, Instituto Otavaleño de Antropología, 1988.
- Frente Social, *¡Los niños y niñas ahora!*, EMEDINHO SIISE, 2001.
- García, Fernando, *Formas indígenas de administrar justicia*, FLACSO, Quito, 2002.
- Girardi, Giulio, *El derecho indígena a la autodeterminación política y religiosa*, Quito, Abya Yala, 1997.
- Guerrero, Andrés, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, ediciones Librimundi, 1991.
- Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1997.
- González Suárez, Federico, *Historia general de la República del Ecuador*, Vol. I-III, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1970.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001.
- SIISE, Instituto Nacional Indigenista, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, México, 1991.
- ICCI-ARY-RIMAY, Boletín, *La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, 2002.
- ICCI-ARY-RIMAY, Boletín N° 63, *Entre los remordimientos y el análisis del levantamiento del 7 de junio del 2004*, Quito, 2004.
- ILRC, *Derechos indios, derechos humanos*, Washington, 1984.
- Jaramillo Alvarado, Pío, *Pensamiento indigenista del Ecuador*, CE, 1988.
- Kaarhus, Randi, *Historias en tiempo historias en el espacio*, Quito, ediciones Tinkui-CONAIE, Abya Yala, 1989.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario, 2002.
- Maldonado Ruiz, Luis (coordinador), *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo*, Ediciones Tinkui-CONAIE, Abya Yala, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo con identidad*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, Quito, 2004. Inédito.
- MBS, *Política estatal y población indígena*, Quito, Abya Yala, 1984.
- Ministerio del Ambiente, *Caracterización biofísica y socioambiental de las ecorregiones del Ecuador*, 1999.
- Moreano, Alejandro, *Nueva Constitución; escenarios, actores y derechos*, 1998.
- Moreno Yáñez, Segundo, *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito*, Edipuce, 1985.
- Morner, Magnus, *La infiltración mestiza en los cacicazgos y cabildos de indios, siglo XVI-XVIII*, Sevilla, 1966.
- Muñoz, Juan Pablo, *Indígenas y gobiernos locales: entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal*.



Naranjo, Mariana, *Agenda social Ecuador 1997-2007*, Quito, Secretaría del Frente Social, 1997.

OIT, *Convenio N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales 1989*, OIT, Costa Rica, 1997.

\_\_\_\_\_*Derechos indígenas, lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1991.

\_\_\_\_\_*Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957*. (N° 107), Ginebra, 1987.

Pérez R., Aquiles, *Las mitas en la Real Audiencia de Quito*, Quito, 1948.

PRODEPINE, *Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas de la Sierra ecuatoriana*, Quito, PRODEPINE, 2002.

PNUD-UNICEF, Ecuador, *Sostenibilidad fiscal y desarrollo humano 1970-2010*, Quito, 2003. Capítulo 3, “La acumulación del capital humano, objetivo residual de la política de gasto público en Ecuador”, Mariana Naranjo Bonilla.

PACHAKUTIK, Revista el Churo, “Unidad, organización, interculturalidad para construir un nuevo país”, Quito, N° 6, 2003.

Porrás Velasco, *Tiempo de indios; la construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio ecuatoriano*, Quito, Abya Yala, 2005.

Ramón Galo, *El regreso de los runas*, Quito, COMUNIDEC, 1993.

\_\_\_\_\_*Tierras y manos indias*, Quito, COMUNIDEC, 1993.

\_\_\_\_\_*El poder y los norandinos*, Quito, CAAP, 1990.

\_\_\_\_\_*Indios. Crisis y proyecto popular alternativo*, Quito, CAAP, 1988.

Salgado, Judith (compiladora), *Justicia indígena; aportes para un debate*, Quito, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Embajada Real de los Países Bajos, 2002.

Salomón, Frank, *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas*, Otavalo, Colección Pendoneros, N° 10, Instituto Otavaleño de Antropología, 1980.

Servicios del Pueblo Mixe, *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, México, 1995.

Serrano P., Vladimir, *El derecho indígena*, Quito, Abya Yala, 2002.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2000, 2001, 2002, 2003.

\_\_\_\_\_*Estudios e informes, Crisis económica y protección social*, Quito, 1999.

Torres Galarza, Ramón, *Derechos de los pueblos indígenas; situación jurídica y política de Estado*, Quito, CONAIE, Abya Yala, CEPALES, 1995.

Tribunal Supremo Electoral, resultados finales, Elecciones 2002.

Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador; estudio de derecho constitucional*, Quito, CEN, Universidad Andina Simón Bolívar, 1994.

VV.AA., *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.

\_\_\_\_\_*Diálogo intercultural; memorias del primer Congreso latinoamericano de antropología aplicada*, Quito, UPS-Abya Yala, 1999.

\_\_\_\_\_*Sismo étnico en el Ecuador*, Quito, CEDIME-Abya Yala, 1993.

\_\_\_\_\_*Indios*, Quito, ILDIS, El duende, Abya Yala, 1991.

\_\_\_\_\_*Ecuador multinacional; conciencia y cultura*, Quito, CEDECO-Abya Yala, 1989.

\_\_\_\_\_*Derecho, pueblos indígenas y reformas del Estado*, Quito, Abya Yala, 1993.

\_\_\_\_\_*Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Quito, Fondo Indígena,

Universidad Simón Bolívar, Abya Yala, 1998.

\_\_\_\_\_*Pueblos indios, Estado y derecho*, Quito, Abya Yala, ILDIS, CEN, CORPEA-Taller Cultural Causanacunchic, 1992.

\_\_\_\_\_*La nueva Constitución; escenarios, actores, derechos*, Quito, CIUDAD, 1998

\_\_\_\_\_*Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Quito, ILDIS, UCE, 1998.

- \_\_\_\_\_ *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- \_\_\_\_\_ *Justicia indígena en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001.
- \_\_\_\_\_ *Derechos religiosos y pueblos indígenas*, México, INI, 1998.
- \_\_\_\_\_ *Nada sólo para los indios; el levantamiento indígena del 2001*, Quito, Abya Yala, 2001.
- \_\_\_\_\_ *Autonomía indígena, frente al Estado nacional y la globalización neoliberal*, Quito, Fundación Pueblo Indio el Ecuador, Abya Yala, LATAUTONOMY, 2005
- \_\_\_\_\_ *La rebelión del arco iris*, Quito, Fundación José Peralta, 2000.
- Villoro, Luis, *El sentido de la historia*, México, Siglo XXI, 1984.
- Walsh, Catherine, Boletín ICCI-RIMAI, N° 25, Quito, ICCI, abril 2001.
- Wray, Alberto, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, 1993.
- Zamosc, León, *Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana*, Quito, 1995.
- Zubritski, Yuri, *Los incas-quechuas*, Moscú, Editorial Nauta, 1979.

