

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO ECUADOR
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales
2004 2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS POLITICOS**

**¿COMUNEROS KICHWAS O CIUDADANOS ECUATORIANOS?
La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de
Otavalo y Cotacachi, 1990 - 2009**

Autor: Santiago Ortiz Crespo

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO ECUADOR
Programa de Doctorado**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS POLITICOS**

**¿COMUNEROS KICHWAS O CIUDADANOS ECUATORIANOS?
La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de
Otavalo y Cotacachi, 1990 - 2009**

**ASESORA DE LA TESIS:
Dra. Liisa North**

**LECTORES/AS:
Dr. Victor Bretón
Dra. Tanya Korovkin
Dr. Fernando Mayorga**

Autor: Santiago Ortiz Crespo

DEDICATORIA

*A los que marcaron mi vida:
mi padre Luis Alfonso,
y mi hermano Álvaro.
A Monseñor Proaño,
Fernando Velasco
y Lázaro Condo
con quienes aprendí a escuchar y reflexionar
junto a los indígenas.*

AGRADECIMIENTO

Agradezco a todas las personas que me dieron la mano para realizar esta tesis, en particular a Liisa North, quien me acompañó como asesora con paciencia y calidez y con sus atinadas sugerencias a lo largo de la investigación.

A los líderes de las comunidades y organizaciones indígenas Rumi Anrango de UNORCAC de Cotacachi, María Yamberla de Pueblo Otavalo y José Lema de UNAINCO, quienes organizaron varios talleres sobre historia, derechos y autogobierno. Igualmente a César Pilataxi, de la comunidad de la Chimba, María Castañeda de Pucará de Otavalo y José Flores de Morochos, con quienes aprendí mucho en los recorridos por las comunidades.

A Carolina Reed y Francisco Carrión de Habitus que generosamente me asesoraron en la aventura de la investigación cuantitativa y pusieron a disposición todo su equipo; en particular mi reconocimiento para Fernando Carrasco, quien hizo el diseño de la encuesta a la población y a José Antonio Sánchez del equipo de CISMIL FLACSO quien colaboró en procesamiento de la información de las encuestas. En el estudio colaboraron muchas más personas pero debo destacar el apoyo creativo que me brindaron Isabel Paredes y Mauricio Galindo en la supervisión del trabajo de campo y Carmen Gangotena y Carmen Ortiz en la edición de las entrevistas y materiales. María del Carmen Ulcuango, Wilson Pancho y Don Cristóbal Bazurto, del personal de FLACSO, siempre fueron amables y me brindaron apoyo técnico y logístico que hicieron más fácil este trabajo.

Pero el estudio requirió también recursos. La beca otorgada por la Universidad de Miami en el marco de su Observatorio sobre la Desigualdad en América Latina y el apoyo de UNICEF para la formación del grupo de investigadores indígenas en el marco del Proyecto de interculturalidad, fueron claves para sacar adelante el trabajo en terreno.

Hay dos personas que le debo un agradecimiento especial: a Sinesio López, sociólogo peruano, cuyo curso en la Universidad Católica de Ecuador despertó mi inquietud sobre el estudio de la ciudadanía y a Pablo Ospina, por la paciencia que tuvo a leer el texto y darme valiosos comentarios en varios momentos de la investigación.

A Adrián Bonilla, Director de FLACSO, a Carlos de la Torre y Eduardo Kingman, que hicieron posible y coordinaron el programa doctoral en Ciencias Sociales en el que participé y en el marco del cual realicé esta tesis.

Finalmente a Margarita Velasco, quien no solo me dio su amor y cariño en estos años, sino que también me dio sus comentarios y el respaldo permanente para seguir adelante, especialmente cuando solo veía un destello de luz al final del túnel.

ÍNDICE

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	13
PRIMERA PARTE APROXIMACION CONCEPTUAL	25
CAPÍTULO I CIUDADANÍA ÉTNICA	26
Introducción	27
1.1.- Diversos caminos y modalidades de ciudadanía	28
1.2.- Movimientos sociales en la gestación de la ciudadanía	31
1.3.- Las estrategias de los grupos subalternos	36
1.4.- Movimientos y ciudadanía étnica	38
1.5.- Identidad, igualdad y derechos colectivos	40
1.6.- Nación y etnia	49
1.7.- Estado	54
1.8.- La participación política	57
1.9.- Ciudadanía étnica	62
CAPITULO II LAS POLÍTICAS DE CIUDADANIZACIÓN	66
Introducción	67
2.1.- Estado e Indígenas: las políticas de ciudadanía	67
2.2.- Aportes Relevantes	78
2.3.- Conclusiones	83
SEGUNDA PARTE LOS INDÍGENAS COMO SUJETOS POLÍTICOS	86
CAPÍTULO III LAS COMUNIDADES. BASE TERRITORIAL PARA LA PRÁCTICA DE LA CIUDADANÍA	87
CAPÍTULO 3	88
Introducción	88

3.1.- Las comunidades y su proyección política y cultural en el entorno	89
3.2.- El escenario: una región indígena dinámica	95
3.3.- La base territorial	100
3.4.- Identidad étnica	104
3.5.- Organización comunal	105
3.6.- Opinión de la población sobre organización y participación	113
3.7.- Conclusiones	119
CAPÍTULO IV LA ESTRATEGIA PARA OBTENER RECONOCIMIENTO	125
Introducción	126
4.1.- Movimiento Indígena	127
4.2.- Otavalo	131
4.3.- Cotacachi	157
4.4.-Conclusiones	171
CAPITULO V LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA	174
Introducción	175
5.1.- La participación indígena en Ecuador	176
5.2.- Participación indígena en Cotacachi y Otavalo	180
5.3.- Derechos políticos: elegir y ser elegidos	186
5.4.- Participación electoral de 2009	188
5.5.- El derecho de gobernar	200
5.6.- Conclusiones	205
TERCERA PARTE MODALIDADES DE CIUDADANÍA Y DE DERECHOS	210
CAPÍTULO VI BRECHAS SOCIALES Y ÉTNICAS	211
Introducción	212
6.1.- Contexto	213
6.2.- Condiciones de vida de la población	217
6.3- Indicadores sociales de Imbabura y sus cantones	219
6.4.- Mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas	221

6.6.- Inequidad territorial	227
6.7.- Inequidad social	228
6.8.- Conclusiones	230
CAPÍTULO VII LAS MODALIDADES DE LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS: IDENTIDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO	233
Introducción	234
7.1.- Identidad étnica y nacional	235
7.2.- Democracia	249
7.3.- Estado	258
7.4.- Ciudadanía y derechos	269
CONCLUSIONES	292
BIBLIOGRAFÍA	313
LISTA TABLAS Y GRAFICOS	335
GLOSARIO ORGANIZACIONES IMBABURA	337
GLOSARIO 2 GENERAL	338
ANEXOS	340

RESUMEN

RESUMEN

En las últimas décadas se modificó la configuración de la ciudadanía en Ecuador, el voto a los analfabetos permitió que los indígenas se integren al cuerpo electoral, la movilización indígena se realizó por derechos colectivos, mientras en el marco de gobiernos neoliberales, se limitó derechos sociales y se reconocieron derechos culturales. En este contexto la presente investigación aborda como problema el conflictivo proceso de constitución de la ciudadanía indígena, con un desigual ejercicio de los derechos sociales, de participación política y de autogobierno, centrando su atención en los cambios en las comunidades y los Municipios de Otavalo y Cotacachi, que cuentan con alcaldes indígenas en los últimos 14 años.

Se plantea examinar la estrategia indígena para conseguir derechos y su ejercicio en los espacios públicos locales en el período que abre con el Levantamiento de 1990 hasta la actualidad, en el cual parecen agotarse el modelo neoliberal y el régimen democrático de partidos que surgió luego de las dictaduras.

Metodológicamente el estudio se mueve en cuatro planos: indaga las opiniones de la población, mediante una encuesta a 1086 personas (555 indígenas y 531 mestizos), representativa de la población de los dos cantones y desglosada a nivel étnico, sexo, generacional, territorial, por nivel de instrucción y estrato social. En segundo lugar recoge la palabra de los líderes indígenas mediante una encuesta realizada a 125 dirigentes sobre la consistencia territorial, étnica y político-organizativa de las comunas. En tercer lugar realiza cuarenta entrevistas semiestructuradas sobre la historia de las organizaciones y el proceso electoral. Además utiliza datos censales y electorales, estudios cuantitativos y cualitativos realizados de fuentes tanto públicas como privadas y monografías y trabajos previos realizados por el autor sobre la zona.

El estudio cuenta con una introducción, tres partes, siete capítulos y conclusiones. En la primer segmento se realiza una aproximación teórica: en el primer

capítulo dedicado al marco conceptual se debate sobre ciudadanía étnica, partiendo de una crítica al paradigma de ciudadanía liberal y subrayando la importancia de los movimientos sociales en la construcción de estrategias de conformación de ciudadanía. En Capítulo II se analiza la ubicación de los indígenas en los diversos regímenes de ciudadanía en Ecuador y el debate sobre esta temática en la literatura ecuatoriana.

En la segunda parte se profundiza sobre la estrategia indígena para conseguir derechos: en el Capítulo III se indaga a las comunidades como estructura de movilización y base territorial del proceso político, tanto en su dimensión económica y de control de recursos, como en sus dimensiones cultural y política, a partir de una encuesta realizada a 125 líderes comunales de los dos cantones. En el capítulo IV se analiza la estrategia que siguen los indígenas para constituirse como sujetos políticos y obtener el reconocimiento de su identidad y derechos, para lo cual se ha aplicado entrevistas semiestructuradas a varios líderes históricos. En el capítulo V se profundiza sobre el ejercicio de los derechos políticos, la conformación de movimientos étnicos y los modos indígenas de participación en la política, tomando en cuenta datos electorales y entrevistas a dirigentes políticos parroquiales y cantonales.

La tercera parte está dedicada a los resultados en términos de la modalidad de ciudadanía y derechos que se configura: en el Capítulo VI se examina el acceso a los servicios sociales y las brechas de desigualdad, comparando datos del Censo del 2001 con indicadores sociales captados en una encuesta realizada a 1086 personas, representativas de la población local. En el Capítulo 7, y sustentado en la misma encuesta, se indaga sobre la cultura política de los indígenas, particularmente sus relaciones con la identidad, la nación, la democracia y el Estado.

En las conclusiones que cierran el estudio se confirma la hipótesis principal en tanto es la movilización, sustentada originalmente en las comunidades, la que obtiene el reconocimiento de los indígenas como sujetos políticos con una identidad diferenciada de la nación mestiza y con derechos específicos. En ese proceso las comunas se transforman, pues si bien ellas cuentan con una base material, étnica y territorial que les permite constituirse en sujetos políticos, sufre restricciones territoriales y se descentra tanto a nivel interno como externo, subordinándose a los Municipios como ejes del poder local. Ellos logran el reconocimiento a su identidad y su participación como ciudadanos con una estrategia múltiple de movilización social,

participación electoral, revitalización étnica y discurso político cultural, elaborado por la intelectualidad indígena, lo que les permite cambiar las relaciones de poder y conseguir la hegemonía local; ellos ejercitan los derechos políticos y logran una activa participación en el proceso electoral, combinando formas indígena de hacer política con formas mestizas; mejoran en sus condiciones de vida pero se mantienen hay importantes niveles de desigualdad; tienen un fuerte nivel de identidad comunera y Kichwa, pero asumen elementos culturales occidentales y mestizos, constituyéndose como indígenas modernos, con una fuerte relación con el Estado y la democracia. Así se produce la paradoja que los indígenas tienen una amplia visión de derechos, pero no terminan de asumir la ciudadanía individual.

Introducción

Introducción

En las últimas décadas se produjeron varios cambios en el Estado y en el régimen político del Ecuador que modificaron la configuración de la ciudadanía. Cuando los militares entregaron el poder a los civiles en el retorno constitucional en 1979, se ampliaron los derechos políticos, y poco después, con la aprobación del voto a los analfabetos, se incorporó a los indígenas al cuerpo electoral del país. Sin embargo más tarde, con la crisis de la deuda de 1982, se abrió un nuevo momento en el cual las políticas neoliberales dejaron atrás las promesas desarrollistas de inclusión social. Dichas políticas se orientaron a construir una ciudadanía individual con énfasis en los derechos civiles, limitando los derechos sociales, reduciendo la participación política al voto en el marco de una democracia restringida, donde el Estado perdía soberanía en sus decisiones debido a su dependencia de las políticas acordadas con los organismos internacionales.

Esos cambios que amplían, pero que también abrevian la ciudadanía y los derechos, se dan en el inicio de un proceso de revitalización étnica y movilización social. En los 90 los indígenas inician una serie de Levantamientos en una estrategia de movilización extra institucional, con la que ejercen su autoridad y presencia en calles, plazas y carreteras, accediendo a diversos escenarios políticos. Esto les permite tomar la iniciativa política y convertirse en ejes de articulación de un arco de fuerzas que confrontarán las políticas neoliberales y provocará la caída de varios gobiernos. A mediados de esa década formarán agrupaciones electorales, con las que ganarán representación en el legislativo, los gobiernos locales y en varias instancias del Estado. El movimiento indígena reivindicó su identidad y planteó una plataforma con reivindicaciones culturales, demandas agrarias y antineoliberales, alcanzando el reconocimiento a sus derechos colectivos en la Constitución Política de 1998 y posteriormente en la de 2008, aunque esos logros legales no tuvieron como contrapartida garantías suficientes de ejecución.

Estos fenómenos más o menos recientes se enmarcaron, a su vez, en tendencias de larga duración que afectaron al campo desde mediados del siglo XX con la liquidación del sistema gamonal, una reforma agraria limitada, la paulatina eliminación de las relaciones de servidumbre y la modernización de las haciendas, así como el acceso de sectores campesinos indígenas a la tierra en forma de minifundios

y a programas de desarrollo rural, que propiciaron la ampliación de los derechos civiles y de ciertos derechos económicos sociales a los indígenas.

En este contexto el Estado desarrolló una serie de políticas de “ciudadanización” que estaban dirigidas a asimilar a los indígenas con el proyecto mestizo dominante o a integrarles reconociéndoles derechos de organización, acceso a la propiedad, educación y desarrollo. Aproximadamente desde el 1990 se implementaron políticas de reconocimiento a la diversidad cultural, étnica y nacional.

Con estos antecedentes que revelan un contexto de conflictos y negociaciones entre las políticas de ciudadanización del Estado y los indígenas, y a los 20 años del Levantamiento Indígena de 1990, esta investigación pretende examinar el proceso y el carácter de los derechos y la ciudadanía construida, tomando en cuenta que hay señales de agotamiento del ciclo neoliberal anterior y de una cierta crisis del propio movimiento indígena, así como atisbos de cambios hacia un futuro aún incierto. Con el actual gobierno de la “Revolución Ciudadana” se está dando un retorno de la actoría estatal con políticas nacionalistas y redistributivas, donde los rasgos del nuevo régimen de ciudadanía están en redefinición.

Hay que señalar que en Ecuador se realizaron estudios sobre el movimiento indígena como también de los logros en términos de derechos colectivos, sin embargo no se ha examinado suficientemente los procesos de construcción de los derechos y la modalidad de ciudadanía resultante. Este trabajo plantea examinar estos procesos, específicamente en el escenario local de Otavalo y Cotacachi –un ámbito clave del dominio étnico en Ecuador-, donde se ha expresado de una manera particular la disputa entre las políticas de ciudadanía de parte del Estado y las estrategias de los actores indígenas.

Los indígenas que desde sus comunas cuestionaron la discriminación y el maltrato de las autoridades y que lucharon por la tierra, se proyectaron en los espacios parroquiales y zonales demandando respeto a su vida e identidad, acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones que al resto de la población y nombramiento de autoridades propias, para luego tomar en sus manos la gestión de los programas de desarrollo y disputar el control de los municipios, que tradicionalmente atendían a la población urbana y dependían de las elites mestizas. Son procesos con rasgos particulares según las diversas realidades locales y regionales, que dependen del contexto territorial, de los niveles de presencia y

organización de los indígenas y de las relaciones de poder con los actores mestizos. Estos procesos asumen una fuerza y dimensión renovada con el Levantamiento de 1990, en un contexto nacional donde se intentan reformas que modernizan y descentralizan el Estado, mientras se intensifican las conexiones con el mercado, la migración y las urbano-rurales.

El Contexto Regional y Político-social

Otavaló y Cotacachi son dos cantones vecinos que forman parte de la región étnica de la sierra norte del país. Allí el proceso de revitalización étnica y disputa por derechos contó con varias particularidades: en primer lugar se dió en un territorio dinamizado por economías campesinas y artesanales, que rodean una pequeña ciudad rural –Cotacachi– y una ciudad mercado –Otavaló–, y que constituyen nudos estratégicos del turismo nacional e internacional. Se trata de un espacio geográfico con predominante población indígena, ubicada al sur de la provincia de Imbabura, caracterizada por un desarrollo capitalista medio, cercana al eje florícola de Cayambe, a la ciudad de Quito, la capital del país, y con fuertes nexos con Colombia.

En segundo lugar este territorio cuenta con un entramado comunal significativo y organizaciones de segundo grado que han tenido un rol importante en la lucha por la tierra, el agua y el desarrollo, y que han sido pilares importantes de las organizaciones nacionales. También en esa zona se formó un movimiento cultural y artístico desde los años sesenta, cuyos intelectuales formularon un discurso político cultural que fue un elemento clave de la disputa por el respeto y el poder local; de hecho varios de esos intelectuales han tenido influencia considerable en la conducción política y en la argumentación del discurso étnico nacional.

En tercer lugar se trata de una zona con raigambre artesanal y comercial, de manera que los indígenas se fueron especializando en la producción y en la venta de productos textiles a nivel nacional e internacional, logrando acumular recursos que los invirtieron en la compra de propiedades urbanas y en el control del mercado urbano, desplazando a los mestizos y controlando la ciudad y el comercio en las décadas del setenta y ochenta.

En los dos cantones, Cotacachi y Otavaló, hay una significativa población indígena organizada, que ha captado los municipios a través de movimientos políticos con aliados mestizos. Los procesos a pesar de su vecindad geográfica, difieren por el contexto local, rural y agrícola el primero, más urbano y diverso el segundo; también

difieren por el componente organizativo, pues si bien ambos tienen una amplia conformación comunera, en Otavalo hay una fuerte influencia de un grupo intelectual y empresarial indígena; también los dos cantones difieren en el proceso político y en la orientación de los municipios (municipios modernizados los dos pero con un mayor andamiaje democrático en Cotacachi).

El estudio se concentra sobre la situación actual de la ciudadanía y los derechos en las dos zonas, pero entiende que esos fenómenos son resultado de procesos que vienen de al menos la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido se toma en cuenta hitos del movimiento local desde la década del sesenta y setenta y luego el giro que se da en la década del noventa con el Levantamiento Indígena y la disputa del poder local. Se trata de un período en el cual los indígenas pasan de la resistencia espontánea y reactiva a las diversas formas de discriminación, a movilizarse de manera organizada y sistemática en las carreteras, mercados, cabeceras parroquias e instituciones cantonales, retando a las autoridades mestizas, para luego votar, ser electos y tener el control de los municipios con Alcaldes indígenas, que los presiden desde hace 15 años.

El objeto de estudio es por tanto ese amplio ejercicio del poder de los indígenas como sujetos sociales y políticos, en un conflictivo proceso de constitución de su identidad, ciudadanía y derechos, que se da en medio de cambios de las relaciones políticas y el sistema democrático local, en un contexto nacional que limitó, pero que finalmente cedió al reconocimiento de sus derechos de identidad. Se trata de examinar el status y pertenencia de los indígenas tanto en relación con la nación ecuatoriana como al grupo étnico kichwa y analizar el ejercicio de derechos políticos, sin dejar de tomar en cuenta otros derechos.

La hipótesis que originalmente se planteó el estudio fue que el movimiento indígena local desarrolló una estrategia desde abajo, que le permitió construir su identidad y ciudadanía, ejercer sus derechos de participación política y conseguir el respeto a su identidad. Esa estrategia compleja y variada combinaba acciones locales contra la injusticia, disputa en el control del mercado y los espacios urbanos, gestión de programas de desarrollo, participación electoral y luchas simbólicas que finalmente consiguieron el respeto y reconocimiento a su identidad.

Además se planteó que la estrategia configuró una ciudadanía indígena que asumió formas híbridas colectivas e individuales, con sentido de pertenencia étnica y ecuatoriana, con un comportamiento democrático pero también pragmático y

clientelar. Se anotaba también diferencias entre los modelos de ciudadanía y derechos que se plantearon comuneros e intelectuales indígenas en Cotacachi y en Otavalo. La hipótesis con respecto al sistema de derechos preveía un amplio ejercicio de derechos políticos, con una fuerte orientación hacia los derechos sociales, bajo un régimen neoliberal que está orientado a restringirlos.

La pregunta central que orienta esta investigación ¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? se recogió de una expresión de Humberto Cholango, Presidente de Ecuador Runacunapak Richarimuy (ECUARUNARI) en un Taller de debate sobre autonomías indígenas¹. La pregunta resume con precisión una inquietud del movimiento indígena, entre su adscripción étnica y su contradictorio sentido de subordinación o resistencia a la nación ecuatoriana, una interrogante clave a la hora de entender las modalidades y rasgos de la ciudadanía indígena.

Contenido

El estudio está dividido en tres partes: un primero que realiza una aproximación conceptual, un segundo que examina el proceso de constitución del movimiento indígena y sus diversas estrategias para obtener el reconocimiento y un tercero que ubica las modalidades que asume la ciudadanía tanto en términos de identidad y derechos, como a la participación política en el régimen democrático y su relación con el Estado.

En la primera parte (Capítulos I y II) se realiza una aproximación conceptual al debate sobre ciudadanía partiendo de una crítica a la teoría liberal y al paradigma de Thomas H. Marshall, subrayando la importancia de los movimientos sociales que desde los márgenes cimentan estrategias de conformación de ciudadanía (Capítulo I). En el marco del debate con el multiculturalismo liberal, de la teoría del reconocimiento y de las teorías feministas de la diferencia, se formula un enfoque de ciudadanía étnica que integra reconocimiento cultural, emancipación política y distribución de la riqueza. La ciudadanía de los indígenas es la expresión de prácticas culturales previas y de la conquista de nuevos espacios públicos en donde se constituyen sujetos individuales y colectivos como titulares de poder, con derechos reconocidos por la sociedad civil y el Estado y que logran un status como miembros de una comunidad política que reconoce la diferencia.

¹ Taller “Derechos colectivos y construcción de territorios autónomos”, Federación Indígena de Imbabura FICI, Chachimbiro Imbabura, 27 de noviembre de 2006.

En el segundo Capítulo se considera los aportes sobre el lugar donde se encuentran los indígenas bajo el dominio étnico en el Siglo XIX, el Estado Liberal y el indigenismo y luego en medio de la descomposición del sistema hacendatario, el desarrollismo y las políticas neoliberales, cuando se flexibiliza la frontera étnica y surgen nuevas identidades, particularmente con el Levantamiento de 1990. Finalmente se debatirá algunos conceptos y criterios extraídos de la literatura sobre la identidad y ciudadanía de los indígenas en el país.

En la segunda parte (Capítulos III, IV y V) se examina cómo los indígenas se constituyen en sujetos políticos a través del amplio ejercicio de los derechos. En el Capítulo III se pregunta sobre la consistencia de las comunidades y su incidencia en el proceso político. En particular el estudio indaga sobre las dimensiones culturales, territoriales y organizativas de la participación comunera. También se interroga sobre su rol y capacidad de influencia en medio de cambios en los entramados de poder local con la emergencia de un pluralismo organizativo en su interior como por el fortalecimiento de los gobiernos locales en su entorno, tomando en cuenta que se trata de espacios pluriétnicos en donde los indígenas tienen dificultades de gobernar con sus propias autoridades.

El Capítulo IV se detiene en analizar los factores de la construcción del sujeto político indígena, sus demandas y conflictos así como los recursos materiales y culturales que utilizan para conseguir sus objetivos. La pregunta que conduce esta sección tiene que ver con las características de las estrategias indígenas y su incidencia en la constitución de la ciudadanía étnica. Se examinan aquí los actores y demandas que confluyen en el movimiento, tanto en la lucha por el respeto, la tierra, el agua, el control del mercado, la presencia en la ciudad, así como por los servicios o el desarrollo. Se examina la dinámica de la vertiente comunera, de los grupos artesanales y de la capa de intelectuales y como confluyen en ciertos momentos contra las elites mestizas, o entran en conflictos internos que revelan faccionalismo y diferencias clasistas. También se analiza la secuencia de esas luchas desde las variadas formas de resistencia a la discriminación en los espacios cotidianos, hasta cuando se constituye el sujeto étnico político que gana la hegemonía local: aquí se subraya la importancia del discurso cultural y político, que resignifica lo indio y genera un nuevo sentido de identidad sustentado en la diferencia. Es un ciclo en donde se modifican las relaciones entre los indígenas, el Estado y los municipios, así como

también se amplía o se restringe la comunidad política y los actores buscan aprovechar las oportunidades que presenta el régimen democrático.

El Capítulo V examina la importancia de los movimientos electorales en la consolidación del sujeto político étnico. La pregunta es hasta donde los elementos étnicos inciden en la forma de hacer política y cómo estos se combinan con la cultura política mestiza. En esta sección examina la evolución electoral y los resultados de los últimos comicios (2009), cuando las preferencias se polarizan en torno al partido de gobierno, el movimiento Pachakutik y el seguimiento a la opción mestiza tradicional. Se trata de analizar los factores étnicos e ideológicos, así como intereses concretos de los electores así como el radio de incidencia de los líderes y movimientos indígenas que deben demostrar su viabilidad de resolver demandas y expectativas. En esta sección se analiza la variedad de derechos políticos que los indígenas ejercen y como se adaptan o rediseñan las reglas de juego para incidir políticamente. También se indaga sobre las modalidades y alcances de la gestión de los gobiernos locales dirigidos por indígenas, en particular las tensiones que se generan al gobernar instituciones urbanas y mestizas en territorios pluriétnicos.

La tercera parte de este estudio integra dos Capítulos (VI y VII) que examinan las modalidades de ciudadanía y de derechos que surgen a partir de la estrategia ejecutada por el movimiento indígena. En el Capítulo VI se aborda el ejercicio de los derechos sociales, que expresan la aspiración de igualdad de los indígenas. En particular se examina hasta que punto mejoran los indicadores de acceso a servicios básicos, educación y salud, y si este mejoramiento se debe a la gestión de las comunidades y de los municipios. También se pregunta sobre si se mantienen o no las brechas sociales, étnicas y territoriales y hasta qué punto estas limitan la ciudadanía indígena con formas de exclusión social. Todo esto se examina a la luz de las políticas neoliberales, así como de la orientación del nuevo gobierno de la Revolución Ciudadana en los últimos años.

En el Capítulo VII se examinan las identidades indígena y mestiza, sus diferencias y los niveles de respeto, trato y reconocimiento entre ellas, así como sus sentidos de pertenencia étnica y nacional. También se indaga sobre los contenidos de la cultura política indígena en torno a la valoración de la democracia, su imagen sobre lo que debe ser, así como su experiencia concreta con el Estado y los municipios, su noción de derechos y de ciudadanía. Se indagan aspectos como la igualdad, la diferencia y la redistribución de la riqueza, que son elementos básicos de

la ciudadanía, tratando de distinguir diferencias y semejanzas entre indígenas y mestizos, población urbana y rural, entre categorías sociales y niveles de instrucción. También se explora los componentes particulares de la cultura política en Otavalo y Cotacachi. Todo ello para ubicar la incidencia de la experiencia indígena en el uso y manejo de los mecanismos de la democracia, así como en el empleo de herramientas de movilización, organización y participación social. Todo ello se realiza en medio de un proceso de cambios que inciden en la opinión de la población, tanto por el desencantamiento con los partidos políticos como por la expectativa que abre el nuevo gobierno, así como en la relativa debilidad del movimiento indígena.

Finalmente, y regresando al enfoque teórico, este estudio debate sobre los alcances y límites de los aportes de los principales autores que se han utilizado como sustento de la investigación en torno a la ciudadanía étnica, las comunidades y el movimiento indígena. En algunos casos se confirman las teorías planteadas, en otros se amplían y se introducen consideraciones adicionales que surgen de la problemática de investigación, pero también hay matices y diferencias.

Hay que señalar que este estudio se focaliza en dos cantones que son el núcleo de la región étnica del norte de la Sierra y sus conclusiones no pueden generalizarse al conjunto de la población indígena andina y amazónica. En segundo lugar hace falta un estudio histórico de mayores dimensiones que permita ubicar las tendencias de largo plazo que inciden en la emergencia política de los indígenas en la región.

Finalmente se plantean los temas pendientes para futuras investigaciones. Se pueden profundizar el examen de los datos obtenidos en el estudio, como por ejemplo las opiniones de los jóvenes y las mujeres en torno a los derechos y la ciudadanía y en general abordar la configuración de la ciudadanía mestiza. Además parece importante avanzar en una evaluación general del estado de las comunidades, que no existe en Ecuador. También se pueden realizar nuevos estudios sobre la relación del movimiento indígena y de otros movimientos sociales con el Estado en el Ecuador primer lugar la configuración de las diversas ciudadanía

Metodología

La propuesta metodológica se enmarca en la sociología política, en la teoría del conflicto y de los movimientos sociales aunque se inspira en la antropología para recoger y examinar las opiniones de los indígenas y de sus líderes sobre sus prácticas

“desde abajo”, en lo local y no desde un supuesto “deber ser” ciudadano (Assies, Calderón y Salmann, 2002: 22-25).

Se enfatiza la visión de los actores subalternos en cuanto se indaga cómo los indígenas son constructores de innovaciones políticas –en tanto sujetos que acceden, hablan, deliberan, toman decisiones– modificando los espacios públicos y la democracia local (Santos, 2003; Menéndez, 2003: 333). Sin embargo, no es posible hablar de prácticas desde abajo sin detenerse a mirar los encuentros y desencuentros con las lógicas y ofertas ciudadanas desde arriba (Sayer, 2002: 223), lo cual implica tomar en cuenta el punto de vista de los grupos mestizos y las políticas de ciudadanización que provienen del Estado.

La investigación busca construir un conocimiento a partir de reconocer la necesidad de un diálogo con los grupos indígenas, entre las agendas del investigador y las agendas políticas de los actores (Muratorio, 2005). Esta aproximación tiene en cuenta tanto la interacción del proceso de investigación como la situación estructural (Bourdieu, 2002: 532). Asume, por tanto, la necesidad de un conocimiento situado, localizado y crítico con una visión de objetividad posicionada y una relación de compromiso con los actores indígenas y su proceso de conocimiento y análisis de su realidad (Haraway, 1991).

Se asume un enfoque que analiza lo local, tratando de identificar los elementos particulares: los actores, sus conflictos, su cultura y las modalidades diversas que allí se conforman (Mallon, 2003). Se trata de un estudio de caso en dos cantones que, perteneciendo a una misma región étnica kichwa del norte de la sierra andina, presentan una diversidad de situaciones a nivel comunal, parroquial y cantonal; donde factores clasistas y étnicos, urbanos y rurales, y diversas historias locales, intervienen en la configuración de las ciudadanías, derechos y democracias. Se trata, además, de pueblos indígenas (Otavalos y Kayambis) cuyas territorialidades no coinciden exactamente con la división política administrativa del Estado.

El estudio se articula en varios planos. En primer lugar busca conocer los niveles de control territorial, cohesión étnica y autoridad de las comunas, a través de una encuesta focalizada en líderes de 125 comunidades de los dos cantones (Septiembre-Diciembre, 2008), encuesta que fue el sustento del Capítulo III.

En segundo lugar, para reconstituir la estrategia impulsada por el movimiento indígena, tal como consta en el Capítulo IV, así como su participación electoral, del Capítulo V, se realizaron 25 entrevistas a expertos y dirigentes históricos del

movimiento. También se contó para ello con la tesis de maestría y varias monografías realizadas en Cotacachi en los años anteriores.

En tercer lugar los procesos de participación electoral en el 2009, correspondientes al Capítulo V, se cubrieron con un trabajo etnográfico con observación participante y entrevistas (Junio-Julio, 2009), complementada con revisión de documentos de los movimientos políticos.

En cuarto lugar se buscó indagar las prácticas y percepciones de los indígenas sobre los diversos aspectos de la ciudadanía: participación, pertenencia nacional, relación con el Estado, condiciones de vida y derechos. Se trataba de examinar su modo de ver y adoptar los contenidos de la ciudadanía y comparar su opinión con la de los mestizos. Para esto se realizó una encuesta de opinión con una muestra de 1.086 personas representativas de la población de los dos cantones (555 indígenas - 51%- y 531 -49%- mestizos) desglosada por etnia, nivel socioeconómico, sexo, edad, nivel de instrucción y pertenencia geográfica: urbana y rural. La encuesta se realizó en los meses de Julio Agosto y Septiembre del 2009, fue validada en cuatro grupos focales a nivel indígena y mestizo en los dos cantones y fue el sustento de los Capítulos VI y VII.

Complementariamente se hizo un levantamiento de la información secundaria existente sobre el contexto territorial, organizativo e institucional de la zona de estudio, en archivos de las organizaciones, dependencias del Estado, Sistema Integrado de de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Banco del Estado, Consejo Nacional Electoral y diagnósticos, y estudios previos realizados por el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD-Cismil), Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Heiffer y otras entidades de desarrollo.²

Todo este trabajo de investigación fue posible por la vinculación del autor con las organizaciones indígenas, que data de los años 1974-75 con el Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARUNARI), organización kichwa de la sierra andina, y en los años 1975 al 1980 con la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOCIN). La militancia en los movimientos sociales como educador popular y activista político incide tanto en la posibilidad de llegar a acuerdos con las organizaciones como en la propia valoración e interpretación de los datos.

² Ver el diseño muestral y los métodos en los anexos correspondientes al no1.

Con el pueblo Otavalo se realizó varios eventos para reflexionar sobre autogobierno indígena en el nuevo marco constitucional; con la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), filial de FENOCIN, se realizaron talleres de historia oral y eventos de reflexión sobre la situación de la organización en el marco del proceso político local. Además se debatió con los líderes indígenas el contenido y resultados de las encuestas, se participó en varios actos políticos con las organizaciones y se logró integrar un grupo de jóvenes intelectuales indígenas que efectuaron el trabajo de recolección de datos. Hay que señalar también que el autor realizó su tesis de maestría sobre el proceso de participación en Cotacachi (Ortiz, 2004) que dio lugar a varios procesos de formación sobre temas de democracia y gestión local, que aún continúan luego de haber escrito esta tesis.

Primera parte
APROXIMACION CONCEPTUAL

Capítulo I

Ciudadanía Étnica

Capítulo I

Ciudadanía Étnica

Introducción

El surgimiento de la ciudadanía moderna supone un cambio de las relaciones de autoridad: los gobernados dejan de ser un objeto sometido al soberano para convertirse en titulares del poder del Estado (Bobbio, 2003). Los ciudadanos son así la nueva autoridad que participa en la toma de decisiones, con un estatuto de pertenencia a una comunidad política y el disfrute en condiciones de igualdad de determinados derechos (Santín, 2002: 385). Así la categoría de ciudadanía reúne a un sujeto político, su participación y titularidad de poder, el reconocimiento del Estado, su pertenencia a una comunidad política nacional y el disfrute de derechos en condiciones de igualdad.

El debate en la teoría social sobre esta categoría ha sido muy amplio, pero indudablemente fue la vertiente liberal la que marcó su significado inicial: para los autores que se enmarcan en esa corriente la ciudadanía es una categoría universal, de sujetos individuales y homogéneos, en donde no se toman en cuenta las diferencias étnicas, ni la desigualdad social para el acceso a la comunidad política o el disfrute de derechos.

Sin embargo este enfoque tiene limitaciones para captar la problemática de sujetos que viven en naciones multiétnicas como Ecuador. Hasta mediados del siglo XX en el país fueron reconocidos como ciudadanos un grupo minoritario de la población, mientras la mayoría vivía en condiciones de servidumbre; los indígenas eran discriminados e inferiorizados por su identidad cultural, excluidos socialmente e impedidos de participar políticamente. Es más, la categoría de la ciudadanía utilizada por el Estado no servía para “el reconocimiento de la dignidad igualitaria de las personas, sino de su linaje y los privilegios” (Guerrero, 2000: 20). Incluso cuando las elites dominantes decidieron integrar a los indígenas, no los reconocieron en su identidad cultural, sino que les forzaron a transformarse y adaptarse a la identidad nacional blanco mestiza predominante, abandonando sus referencias étnicas.

De allí que si bien en las ciencias sociales hay un consenso sobre lo que significa la ciudadanía, hay que construir un enfoque que capte esta realidad contradictoria en donde la categoría ciudadanía ha sido empleada como signo de

distinción y opresión étnica. Se necesita un marco conceptual que perciba la problemática de actores que han sido históricamente excluidos de la comunidad nacional, sometidos a discriminación por ser diferentes y miembros de un grupo étnico distinto del grupo dominante mestizo, que vive en condiciones de desigualdad y explotación y que hasta no hace mucho carecían de derechos políticos.

Si miramos esta realidad, la definición liberal de la ciudadanía tiene una serie de aristas que deben ser resueltas: el enfoque debe tener cautela ante una categoría utilizada para homogenizar a una población étnicamente diferente, debe superar una visión normativa que presume la igualdad de los actores y captar los conflictos de poder que explican los cambios en regímenes de ciudadanía particulares. Además se necesita una visión conceptual que explique cómo actores subalternos pueden modificar las condiciones de exclusión y participar en un régimen que se supone les da cabida, negociando con políticas de ciudadanización que vienen desde las elites dominantes y el Estado.

Identidad y diferencia, particularidad y universalidad, Estado nacional y plurinacional, derechos universales y derechos de identidad, políticas de ciudadanización y estrategias de movimientos étnicos, serán algunos de los temas que se aborden en este apartado conceptual. Se propone formular una agenda temática que no agota todos los aspectos, pero contribuye a formular un enfoque que permita indagar la problemática de los indígenas para el acceso a la comunidad política en el Ecuador.

Antes de desarrollar esta agenda, hace falta colocarla en el marco del debate sobre los paradigmas contemporáneos más influyentes en la teoría de la ciudadanía. Todo ello se tratará en dos capítulos: en el capítulo 1 se parte del debate general sobre la ciudadanía y la crítica a las visiones liberales y al paradigma de Marshall, subrayando la importancia de la diversidad de contextos y procesos nacionales, incorporando el papel y las estrategias de los movimientos sociales subalternos, sus relaciones con la nación y el Estado y desarrollando el enfoque de ciudadanía étnica que se asumirá en el estudio. En el Capítulo 2 se aborda los debates específicos pertinentes al contexto ecuatoriano.

1.1.- Diversos caminos y modalidades de ciudadanía

Desde el pensamiento liberal se habla de un individuo libre y racional que accede a la titularidad de poder y los derechos en condiciones de igualdad (López,

1997: 80). Sin embargo este enfoque tiene un problema para comprender la problemática de la ciudadanía: generaliza un modelo, le dota de unos atributos ideales, sin comprender los procesos sociales que le originan, los conflictos de poder que intervienen históricamente en su configuración. Una de las principales críticas a esta concepción la hizo Carlos Marx, quien comparte la idea de que la ciudadanía política tiene un contenido de emancipación respecto al viejo régimen, pero señala que esta categoría oculta la desigualdad en términos sociales, dado que el trabajador es desposeído del producto de su trabajo por el capital (Marx, 2009).

¿Cómo resolver el dilema entre la igualdad de los ciudadanos y la desigualdad de clase? En el siglo XX Thomas Humphrey Marshall plantea que esto es posible en la medida en que el Estado intervenga para regular la desigualdad y que las personas tengan una experiencia común de vida mediante la educación y los servicios públicos (Marshall, 1997: 311, 326).

Al analizar la evolución de los derechos en Inglaterra, Marshall revela cómo la economía de mercado mina la desigualdad cualitativa de estatus, propio de una sociedad tradicional y jerárquica con estamentos sociales diferenciados, cada uno con sus derechos particulares. Para este autor el capitalismo tiene la virtud de erosionar esa base estamental y generar una sociedad abierta, con igualdad de derechos. Pero también advierte que se requiere la presencia del Estado como órgano regulador de las condiciones de desigualdad, pues en la sociedad moderna solo es aceptable una desigualdad cuantitativa y no una desigualdad cualitativa, propia del régimen estamental (Marshall, 1997: 314-315). La intervención del Estado rompe la interferencia de las jerarquías estamentales, las castas y las corporaciones, así como de leyes locales y los derechos de linaje, extendiendo la autoridad del Estado a nivel nacional, garantizando libertades y derechos universales

Si con la extensión del mercado y el capitalismo se consiguieron los derechos civiles, las reformas políticas a inicios del siglo XX permiten generalizar el voto, antes limitado por el acceso a la propiedad. Luego hay un proceso que genera un tercer tipo de derechos: los avances de la negociación laboral y la educación dan lugar a los derechos sociales, que permiten el acceso a un mínimo de condiciones de vida y a una experiencia común de ciudadanía donde se tejen relaciones de solidaridad y se cultiva una identidad común de pertenencia con la nación. Es así que solamente a mediados del siglo XX surge un modelo de ciudadanía sustentada en un pacto social, con un triángulo de derechos civiles, políticos y sociales, y un sentido de pertenencia

a la comunidad política nacional (Marshall, 1997). Este concepto supera el limitado enfoque liberal y afirma un nuevo paradigma de ciudadanía, que se generaliza como modelo de los Estados de Bienestar.

Siendo fundamental el aporte de Marshall, este también se ve criticado por autores que cuestionan su modelo “anglo céntrico”, pues revelan que no existe un camino sino varios para la constitución de ciudadanía y que esos caminos no son evolutivos, pues implican procesos de conflicto.

Bendix, por ejemplo, examina los cambios de las relaciones de autoridad en Francia, Inglaterra, Alemania, Rusia, China, India y Japón, en donde analiza los cambios de autoridad entre las formas tradicionales y las modernas. Para el autor el problema político central reside en las negociaciones y conflictos que se producen por la inclusión de las clases bajas en la comunidad política:

Un elemento nuclear de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía ...en un principio se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco reduciéndose en el curso del siglo XIX, hasta abarcar a la postre a todos los adultos. (Bendix, 1964: 78)

Para este autor el factor central de la ampliación de la ciudadanía es la lucha de los sectores subalternos; a diferencia de Marx que solo ve en la lucha obrera su naturaleza de clase y sus virtudes de enfrentamiento al sistema, Bendix destaca la manera en la que los grupos subalternos se transforman en sujetos que luchan por la igualdad con las reglas de juego de la democracia. Los actores viven una tensión entre los principios de clase y los principios ciudadanos, entre su identidad que lucha ante el capital y su nueva identidad ciudadana que les convierte en sujetos políticos a través de un nuevo sistema de acceso a las decisiones: la democracia. La conquista de los derechos implica una tensión entre la igualdad y la desigualdad, entre lo individual y lo colectivo, tensión que se resuelve a través de rebeliones y a la postre arreglos pacíficos entre las clases bajas y las élites. Se trata de un largo proceso con avances y retrocesos, en donde se ponen en juego los derechos laborales, la educación o el sufragio, demandas claves para la conformación de la ciudadanía (Bendix, 1964: 89).

Otro autor, Barrington Moore Jr., examina el surgimiento de los regímenes modernos a partir de las relaciones entre señores y campesinos en revoluciones que desembocaron en diversos regímenes: democráticos, fascistas o comunistas, cada uno con sus modalidades de ciudadanía. El elemento clave es la forma en que reaccionan las altas clases rurales frente a las demandas de los campesinos y al comercio en los primeros momentos de la modernización capitalista. En la revolución democrática burguesa (Inglaterra, Francia y EUA) las élites se abren al comercio y a los campesinos, creando condiciones para una ciudadanía con derechos civiles, sociales y políticos. En las revoluciones desde arriba (Japón y Alemania) las élites se abren al comercio y no a los campesinos y se configura una ciudadanía con derechos civiles y sociales pero no políticos. Mientras tanto en las revoluciones campesinas desde abajo (China y Rusia) se enfatiza una ciudadanía con derechos sociales en desmedro de las libertades civiles y políticas (Moore Jr., 1973).

Los dos autores critican el sesgo evolucionista de la propuesta de Marshall y la generalización de un modelo anglo céntrico cuando hay diversas modalidades de constitución de la ciudadanía.

Muestran que la ciudadanía es producto de un proceso histórico de múltiples dimensiones, con conflictos y caminos diversos que producen tipologías de una geometría variable. De allí que la ciudadanía es fruto de sociedades concretas, en medio de una constelación particular de actores, que llevan a acuerdos sobre la inclusión o no en la comunidad política y sobre diversos tipos de derechos.

Todo ello implica tensiones entre lo que se ha llamado ciudadanía formal y ciudadanía efectiva (Castro, 2002: 2), es decir entre igualdad formal y desigualdad, en la medida en que el reconocimiento legal venga o no acompañado de un mínimo de condiciones económicas y sociales de vida a la población. Esto implica que el capitalismo, con sus relaciones asimétricas de clase, debe ser moderado por el Estado, en términos de derechos sociales, y por la democracia con sus contenidos de participación, para que la igualdad sea efectiva.

En resumen se podría señalar que si bien Marx plantea una crítica central al concepto de ciudadanía liberal, descuida el hecho que la ciudadanía se constituye en una relación política, como una categoría histórica, que integra elementos objetivos y subjetivos, en el marco de la tensión entre capitalismo y democracia³. Marshall en cambio logró expresar un tipo de ciudadanía existente en Inglaterra, lo que le permitió plantear un paradigma central del debate en la fase del Estado de Bienestar, aunque los autores posteriores abren una perspectiva para comprender las diversas dinámicas de configuración de la ciudadanía. Mientras que el enfoque de Marshall pone el acento en el papel del Estado para regular la desigualdad, hay otros enfoques que enfatizan el rol de los actores en la configuración de la ciudadanía, mostrando que esta no surge de un proceso gradual y evolutivo, sino del conflicto y la participación de los actores sociales⁴.

Esto permite analizar los procesos como el ecuatoriano, en donde se mantiene un régimen restringido de ciudadanía hasta muy avanzado el siglo XX. Aquí el reconocimiento de identidades diferentes y los derechos culturales se produce no por concesión de las elites sino como resultado de la movilización del movimiento indígena ecuatoriano, que surge desde abajo.

1.2.- Movimientos sociales en la gestación de la ciudadanía

La incorporación de la lucha social como origen de la ciudadanía ha sido desarrollada por otros autores que plantean explícitamente el rol de los sujetos sociales y la acción colectiva. Giddens plantea que la teoría de la ciudadanía “falla al no enfatizar que los derechos de ciudadanía se consiguieron sustancialmente por

³ El debate entre Marx y los liberales es clave para comprender las bases de la teoría de la ciudadanía. Ver Sinesio López (2004).

⁴ Para un debate más amplio sobre la ciudadanía, ver en Ortiz (2007b).

medio de lucha” (Giddens, 1982: 171). La dinámica de lucha por derechos conforma, según él, diversas áreas de disputa: los derechos civiles son conquistados por la burguesía en su lucha contra la monarquía, la libertad de organización es lograda por los obreros en la lucha contra la burguesía. Igualmente los movimientos clasistas y las mujeres consiguen derechos políticos o sociales a través de su acción colectiva (Giddens, 1982: 173).

Mientras para Michel Mann las elites son las que tienen el papel preponderante en cuanto aceptan o no la inclusión de las clases bajas (Mann, 1987), Brian Turner considera que la dinámica de la lucha social produce estrategias desde abajo, desde los actores subalternos, que configuran la ciudadanía según el contexto de cada país, donde es determinante la delimitación del espacio público que corresponde a sus tradiciones culturales (Turner, 1993).

En esta perspectiva avanza Charles Tilly, pues para él la teoría de la ciudadanía surge de “la confluencia de los trabajos sobre la transformación del Estado y los relativos a la acción colectiva, dos corrientes largamente separadas que una vez juntas, enriquecen nuestra comprensión del tema” (Tilly, 2004: 275). Este autor afirma que los derechos vieron la luz porque “miembros relativamente organizados de la población negociaron con las autoridades estatales, durante varios siglos, tanto sobre su participación o no en la guerra, como sobre las reivindicaciones, derechos y titularidades” (2004, 273). Reconoce que si bien las ideas de Marshall proporcionaron el marco para los derechos, nunca previno el rol de los demandantes para luchar por nuevos derechos:

Se resistió a esta línea de argumentación debido a que en 1946 ya afirmaba que aceptarla habría hecho de la lucha por los derechos sociales un asunto de *rapport des forces* en un momento en que el propio Marshall procuró preparar a su público para que aceptara su intervención (*la del Estado*) en el orden de las clases sociales y justificar esa intervención como un principio inevitable. (Tilly, 2004: 278)

En el marco de su debate con Marx, Marshall sobredimensiona el modelo de intervención del Estado de Bienestar y descuida las contradicciones de la sociedad capitalista, que están en el origen de la ciudadanía. Como señala José Esteban Castro, “en realidad, quizás la crítica más severa a Marshall es la que señala su énfasis en el impacto del sistema de la ciudadanía sobre el sistema capitalista de clases sociales sin haber explorado la relación inversa, es decir, el impacto de la estructura de clase sobre el acceso a y el ejercicio de estos derechos” (Castro, 2002: 13).

Por tanto una explicación de la ciudadanía no puede prescindir de un análisis del comportamiento de los actores y de las relaciones de fuerza que se establecen para el reconocimiento de la ciudadanía. En cada contexto y país estas relaciones son diversas, en unos casos son las elites que toman la iniciativa para integrar a los grupos antes excluidos y en otros la iniciativa está en manos de los sectores subalternos, el resultado depende de las relaciones de fuerza y de los acuerdos logrados con las elites dominantes.

En América Latina, por ejemplo, los actores sociales tienen un papel importante en la construcción de derechos. Sinesio López señala que la protesta social es uno de los factores de la construcción de ciudadanía en el Perú. Con el liderazgo de movimientos sociales o políticos, se plantean demandas que pueden tener un horizonte de inclusión o ampliación de la comunidad política. Las elites intervienen ya sea negando las demandas -y reprimiendo las protestas- o transformándolas en derechos, de manera que el país avanza a una comunidad política más amplia (López, 1997: 294).

Para este autor los movimientos campesinos y obreros clasistas del Perú son un claro ejemplo de lucha por derechos: tienen demandas igualitaristas, practican una confrontación abierta como forma de lucha y una centralización como característica de su organización; cultivan la solidaridad y la autonomía de clase como valores fundamentales (López, 1997: 315). Para López el clasismo enfatizó la ciudadanía social, reclamó un papel central del Estado, propendió a un asociacionismo basado en la clase y propuso como meta una sociedad armoniosa alternativa a la existente donde se elimine la explotación. El clasismo encarnó una actitud contestataria y democratizante con una conciencia de los derechos, y un conjunto de valores referidos a la dignidad, la justicia, la igualdad, exentos de cualquier tipo de discriminación y favoritismo (López, 1997: 316, 225, 294).

Held comparte con los autores mencionados el papel de la lucha social alrededor de la ciudadanía, pues esta fue “el medio a través del cual las distintas clases, grupos y movimientos combatieron por acrecentar y proteger sus derechos y oportunidades” (Held, 1996: 53). Sin embargo él da un paso más allá, pues considera que se debe examinar una variedad de conflictos de carácter étnico, religioso, económico, nacionalista o de género:

La concepción de la ciudadanía es inseparable de una serie de conflictos múltiples y complejamente superpuestos. Los combates entre monarcas

y barones, las rebeliones campesinas, la difusión el comercio y las relaciones de mercado, las guerras religiosas, el renacimiento, la disputa Iglesia Estado, todas ellas intervinieron en la emergencia de la idea moderna de Estado, del ciudadano y la ciudadanía. (Held, 1997: 60)

Por tanto la ciudadanía no surge únicamente de los conflictos de clase⁵, sino de una variedad de contradicciones presentes en la sociedad moderna que generan reclamos en clave de derechos y ciudadanía. No se trata de ocultar las diferencias de clase, se trata que la sociedad tiene diversas dimensiones y conflictos, expresión de viejas injusticias históricas, como el patriarcado, el colonialismo, el racismo, que complejizan las desigualdades de clase y generan coaliciones en donde la matriz clasista se entrelaza en medio de conflictos de poder que atraviesan las sociedades. Son relaciones de poder que se expresan en el terreno cultural y que salen a la superficie e incluso se principalizan en diversas fases históricas, modificando las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Una de los principales movimientos que plantea el reconocimiento de la identidad diferenciada proviene de los movimientos feministas. Desde los años setenta Philips (1994), Young (1996), Pateman (1995) y Fraser (1997) han reflexionado sobre su especificidad y han planteado críticas al concepto mismo de ciudadanía liberal pues según ellas el reconocimiento de la igualdad de las personas se constituyó en un recurso para perpetuar las desigualdades; al ser universal, la ciudadanía prescinde de las diferencias, es una categoría homogénea, sin distinción de raza, religión o sexo.

Esto significa que la democracia liberal acentúa la desigualdad al destacar lo común y homogéneo de los(as) ciudadanos(as), al no mirar y dar tratamiento a las particularidades. Se plantea cierto límite histórico del concepto de ciudadanía, límite que solo podrá ser superado en la medida en que al tiempo que se garantiza la igualdad, se reconozcan las diferencias.

Junto a las corrientes feministas, los movimientos indígenas, afrodescendientes y *gays*, han atacado esa ficción de igualdad y han demostrado cómo la desigualdad se perpetúa en la en las políticas de homogenización y discriminación, en los fenómenos

⁵ Held plantea un debate en torno a la matriz clasista como explicación del comportamiento social. Este debate remite al papel de la estructura y la agencia social, es decir si la estructura determina las acciones o son los actores los que le dan significado a dichas acciones. Siguiendo las críticas al economicismo iniciadas por Antonio Gramsci (2007), hay varios autores de la postguerra -- Eric Hobsbawm (1976, 1978, 1992), Eric Wolf (1976), Edward Thompson (1995, 2000), Barrington Moore (1973) -- que revelan que las estructuras no determinan de manera mecánica la vida y el comportamiento de los actores.

de exclusión social o de subrepresentación política, ligados al desconocimiento de la identidad.

Otros aportes provienen de estudios realizados en América Latina sobre la ciudadanía como un elemento clave del proyecto liberal, pero donde la lógica universalista e igualitarista del proyecto liberal se encuentra con una sociedad cruzada por grietas étnicas y de género, desigual, corporativizada, con reducidos espacios públicos y amplios poderes privados. Hay dos estudios en relación a las mujeres y los negros en México y Brasil que revelan las diversas y conflictivas formas que asume la ciudadanía y que critican el reduccionismo de la categoría jurídica de ciudadanía. Gabriela Cano examina la respuesta negativa del Estado postrevolucionario Mexicano a los lucha de las mujeres por los derechos, quienes plantean argumentos igualitaristas, pero también argumentos sustentados en la diferencia para conseguir una ciudadanía plena que reconozca la especificidad del aporte de las mujeres (Cano, 1995, pp. 160). Richard Graham se pregunta sobre la posición política del creciente número de negros libertos en medio la tensión entre la figura del ciudadano y su condición ambigua en la rígida sociedad estamental en el Brasil del Siglo XIX. Examina las estrategias de acceso de los negros libres a la ciudadanía mediante las milicias, los negocios, la educación y las corporaciones (Graham, 1999). Estos textos coinciden en mirar el carácter “incompleto” de la ciudadanía: la constitución de la ciudadanía implicará lentos procesos de ejercicio de los derechos civiles –expresión, contratación, asociación- derechos que sin embargo son parciales y pueden ser trastocados. Además se pueden dar casos como en México, donde los revolucionarios utilizan los derechos a la salud y la maternidad como un justificativo para impedir a las mujeres el acceso a los derechos políticos. En estos textos la ciudadanía aparece no como una categoría política universalizable, sino como una figura teñida de estatus y prestigio; además los actores subalternos generan una serie de procesos de resignificación de los conceptos liberales para acceder a la ciudadanía en el marco de sociedades estamentales o corporativas.

En resumen la ciudadanía y los derechos son fruto de relaciones de fuerza entre actores. Esto implica que los actores cuentan con estrategias para conseguir sus

reclamos y transformarlos en derechos, estrategias que provienen también, como señala Turner, de actores subalternos, que consiguen ampliar la ciudadanía. A partir de la emergencia de los movimientos de identidad, se puede ratificar que los conflictos no solo asumen formas clasistas, dado que en la sociedad existen tensiones étnicas, nacionales o de género. A su vez las demandas de esos movimientos, permiten ampliar y diversificar los derechos, conformándose un nuevo campo de reconocimiento, ligado a la identidad. Esto revela una nueva dimensión de la ciudadanía: su vínculo con la cultura y por tanto las disputas que en ese terreno se producen entre sujetos sociales colectivos que disputan su reconocimiento y actores que les discriminan o les niegan.

1.3.- Las estrategias de los grupos subalternos

El enfoque sobre la estrategia de los actores subalternos plantea varios ejes de reflexión: el enlace de la teoría de los movimientos sociales con la teoría de la ciudadanía; la validez de una estrategia de los de abajo para obtener derechos y acceder a los espacios de decisión, el papel político de los movimientos étnicos y de sus propuestas para dotar de nuevo sentido a la ciudadanía.

La teoría de los movimientos sociales cuestiona la visión normativa de la ciudadanía y el enfoque liberal individualista. Los actores actúan en medio de relaciones económicas, sociales y de poder y escogen su camino a partir de su identidad, su organización y su voluntad política. El actor social se autonomiza así de la estructura económica, acumula experiencias, da significado a lo que hace, posicionándose y tomando decisiones ante las encrucijadas que tiene por delante. Para Thompson no existe la clase como fruto de la estructura económica ni los actores tienen a priori una conciencia de clase. Las clases se forman en la lucha en el marco de una correlación de fuerzas y de una historia concreta. Las identidades no son identidades en abstracto sino se construyen al interior de campos de fuerza (Thompson, 1995: 35-40). Por tanto el posicionamiento de los actores no se da en el aire sino en contextos concretos, que brindan opciones y es allí donde los actores sociales ponen en juego su mundo material y simbólico⁶.

Tal como se vio anteriormente los sujetos que emprenden las estrategias no son únicamente clases sociales, pues históricamente los sujetos asumen formas de

⁶ Diversas críticas a la interpretación mecánica del concepto de clase se encuentra en Antonio Gramsci (2007); Eric Hobsbawm (1976); Eric Wolf (1976); y Barrington Moore Jr. (1973).

movimientos sociales, étnicos o nacionales (Held, 1997: 60). Además los actores subalternos tienen la capacidad de conquistar y modificar los cánones oficiales de ciudadanía en contextos políticos de creación e institucionalización de los derechos (Turner, 1993).

La agencia de los actores se realiza en un contexto condicionado por lo que sucede con los actores dominantes, con sus instituciones, pues las alianzas o disputas entre elites fomentan o desincentivan la acción colectiva y ponen en movimiento las potencias de los actores. Se configura así oportunidades que facilitan o no el reconocimiento de las demandas por parte del Estado (Tarrow, 1997: 49).

Hay varios elementos que caracterizan a los movimientos sociales: realizan acciones colectivas en condiciones de conflicto, tienen objetivos y exigencias comunes ante los adversarios, cuentan con una comunidad de intereses, lazos de solidaridad y de identidad, y logran que la acción se mantenga más allá de un evento, contando con estructuras organizativas o de movilización (Archila, 2003; Neveu, 2000).

Se trata de un enfoque de la acción colectiva en un sentido amplio e integrador que abarca formas de lucha legales o no, acciones cotidianas, en el mismo lugar donde se produce la injusticia, hasta actos extraordinarios en espacios públicos de tradicional dominio de los adversarios: vías de comunicación, plazas, edificios o medios de comunicación. Las formas de lucha varían en su duración, nivel de organización y modos de acción diversos como mítines, procesiones o campañas electorales. La priorización de las formas de acción, o sus estrategias, su secuencia y articulación dependen del motivo, de las fuerzas movilizadas, de las decisiones de los actores y también del grado de apertura o restricción de la institucionalidad local.

Los actores cuentan con estructuras de movilización que transforman el potencial de las organizaciones en participación, y a su vez, sirven de retaguardia para mantener las fuerzas cohesionadas, cuando la acción pasa. Son sindicatos, gremios o en el caso de los indígenas comunas, que juegan un rol de incubadoras del movimiento. La organización como dispositivo de la movilización, como núcleo de sociabilidad, se abre para los momentos de movilización (Tarrow, 1997: 55).

También los movimientos tienen marcos interpretativos: su discurso y representaciones les permiten expresar su indignación ante la injusticia, justificar su causa, plantearse objetivos y construir proyectos de futuro. Los contenidos de sus demandas son expresados de manera que pueda ser comunicados en un lenguaje que

les permita persuadir a nuevas audiencias, de manera que sea posible construir hegemonía tal como señalan Gramsci (2007), Knight (2002) y Roseberry (2002). Estos discursos son formulados por intelectuales que se constituyen en portavoces del movimiento y que vinculan las demandas en el marco del horizonte de disputa cultural con las elites dominantes.

Hay una variedad de recursos en la historia de los de abajo, mediante los cuales la cultura se convierte en capital político, al resignificar el lenguaje y los símbolos e interpelar las ideas valores y actitudes de las elites. Todo ello está marcado por la complejidad de relaciones del poder local, regional y nacional, niveles en los cuales puede haber fuertes disonancias. Además la dinámica del cambio no tiene lógicas evolutivas o lineales, ni tienen el resultado asegurado.

De allí que de este examen sobre los movimientos sociales surge un enfoque que se distancia del reduccionismo economicista, que valora la organización, las demandas, las formas de acción en medio de conflictos y que destaca la importancia de la cultura, pero que no descarta la economía política para dar cuenta de un abanico de opciones. La suerte no está echada ni para modernizar ni revolucionar las sociedades; los caminos de transformación y los actores son plurales y los resultados inciertos. Depende de los sujetos tomar uno u otro camino.

La estrategia de los actores indígenas subalternos, como se verá en el capítulo respectivo, reúne demandas clasistas y étnicos y un discurso identitario que interpela a las elites locales, sustentados en espacios organizativos y de socialización comunera, a través de un empleo rico y variado de formas de lucha que se mueven en los terrenos legal y extrainstitucional, en demanda de reconocimiento.

1.4.- Movimientos y ciudadanía étnica

Así como la ciudadanía social y el Estado de Bienestar fue resultado de las luchas sociales, la ciudadanía étnica es resultado de la lucha de diversos actores por el reconocimiento de su identidad. En el primer caso fue Marshall que formuló el nuevo concepto de ciudadanía, integrando los derechos sociales; en el segundo surge un debate sobre una nueva noción de ciudadanía, que implica la reconfiguración de los sujetos étnicos en el contexto de sus relaciones con la Nación y el Estado y la noción de derechos culturales, colectivos o de grupo.

Renato Rosaldo plantea la noción de ciudadanía cultural, en el contexto de Estados Unidos: para este autor los grupos latinos chicanos que son segregados por la cultura dominante tienen derecho a ser diferentes y de emanciparse reivindicando su propia forma de comunidad y de ciudadanía frente a las formas e instituciones impuestas. No se trata de integrarse a las instituciones dominantes, pues los grupos étnicos tienen capacidad de generar nuevas reglas, formas culturales e instituciones. Esto se produce en la disputa en los espacios públicos, en la apropiación de valores cívicos, en organizaciones de la sociedad civil y en el sistema político y en procesos de negociación con la cultura dominante (Rosaldo, 1999).

A partir del concepto de "ciudadanía cultural", en la década del ochenta Guillermo de la Peña (2000) formuló el concepto de "ciudadanía étnica". La diferencia con la ciudadanía cultural es que la étnica está diseñada y conseguida por indígenas, con un sentido de pertenencia étnica y control territorial, que tienen una continuidad desde poblaciones existentes antes que exista el Estado. Se configura así un concepto de ciudadanía que se refiere al reclamo de mantener su identidad y una organización societal diferenciada dentro de un Estado, el cual a su vez debe reconocer, proteger y sancionar tales diferencias.

Un elemento distintivo de la ciudadanía étnica es que se trata de derechos que se construyen en la práctica y no solo un derecho que se obtiene o que es dado (De la Peña, 2007). Así los derechos étnicos se ejercitan cotidianamente, en el marco de espacios de socialización subalternos que han resistido al dominio étnico. Por tanto la ciudadanía étnica tiene un componente de experiencia concreta, como práctica, al tiempo que lucha por el reconocimiento del Estado. En ese sentido el autor mexicano Zarate plantea la ciudadanía étnica como un "Proceso de revalorización de la calidad étnica en el espacio público o el reconocimiento de hecho y de derecho de ser diferente" (Zarate, 2002: 411).

Es decir de facto existen procesos culturales, de socialización, autoridad y ejercicio de derechos que se mantienen en medio del conflicto con culturas dominantes y que requieren reconocimiento. Esto supone que los indígenas están inscritos en relaciones de poder, en una posición subalterna con las instituciones dominantes, y por tanto el reconocimiento implica replantear esas relaciones y cuestionar al Estado monocultural que tiene una visión centralista de la cultura y el territorio

La transformación de las condiciones de dominio étnico se produce no por una concesión de los grupos dominantes, sino como resultado de la lucha de los actores subalternos y de la formulación de un discurso cultural que sustenta sus demandas, su auto identidad y sus derechos. Para Eduardo Zárata es el propio movimiento, constituido en actor e interlocutor del Estado, el que diseña su propuesta de derechos concretado en la lucha por la tierra, las experiencias de participación y desarrollo, el ejercicio de derechos colectivos y diversas formas de autonomía (Zárata, 2002). Los líderes indígenas juegan un rol clave en la formulación y negociación del discurso con las políticas del Estado (Xochitl Leyva, 2004).

Esta lucha no emerge de manera imprevista, sino tiene sus antecedentes en viejas organizaciones y demandas indígenas. En ese sentido, la noción de ciudadanía indígena se construye desde y a partir del análisis de la trayectoria de lucha y organización del movimiento indígena, tal como se produce en el caso de Ecuador. Con esa visión se cuestiona, al igual que hicieron los movimientos de género, el concepto de ciudadanía liberal, individual e igualitaria para introducir elementos culturales, prácticas organizativas y políticas colectivas, demandas y derechos étnicos.

Esto significa que se pone en tensión varios aspectos del concepto de la ciudadanía liberal: el problema de la identidad diferenciada impugna la homogeneidad y el universalismo, las condiciones de desigualdad y exclusión social requieren ir más allá de la supuesta igualdad y exigen políticas de redistribución, las prácticas étnicas alteran lo individual y genera un sujeto que reivindica derechos colectivos, por último la existencia de poblaciones indígenas y grupos étnicos cuestionan la existencia de una sola nación y un Estado que le representa. A renglón seguido se plantea el debate en torno a identidad-diferencia, igualdad-desigualdad, derechos individuales y colectivos, antes de formular un enfoque que comprenda el conjunto de la problemática de la ciudadanía en medio de relaciones de dominio étnico.

1.5.- Identidad, igualdad y derechos colectivos

En una época donde las teorías liberales se pusieron en boga, luego de la caída del muro de Berlín y las transiciones a la democracia, la figura individual del ciudadano se extendió en el planeta y retornó al centro de las ciencias sociales (Kymlicka, 1996). Al mismo tiempo tomaron fuerza corrientes, que bajo el impulso de movimientos de identidad, incorporaron el tema de la diversidad en su enfoque sobre ciudadanía colectivas, diferenciales o multiculturales.

Un referente necesario de este debate sigue siendo Marshall pues “Aunque la tríada clásica de derechos ciudadanos formulada por Marshall sigue siendo una referencia indispensable, la configuración de estos derechos y su interrelación es materia de debate” (Assies, Salman y Calderón, 2002: 17). Si Marshall, autor clásico de la teoría de los derechos, caracteriza a la ciudadanía en el apogeo del Estado de Bienestar, los autores que plantean desde 1990 una ciudadanía diferencial, la estudian en el escenario de su crisis⁷. Mientras declinan las teorías defensoras del Estado de Bienestar, se expresa el debate entre el pensamiento liberal y el ascenso de las corrientes de la diferencia. En esta sección se debate los diversos enfoques sobre el tema de la identidad: el liberalismo, el comunitarismo, el feminismo y las corrientes de la antropología crítica.

El reconocimiento de la diferencia cultural es el aspecto nodal del debate. Desde el comunitarismo, Charles Taylor (1993) introduce el tema de identidad modelada a partir del reconocimiento. Para este autor el surgimiento de la ciudadanía fue no solo un fenómeno político, sino también de reconocimiento cultural: cuando se desploma el “honor” medieval, surgen las políticas del reconocimiento igualitario a la “dignidad” de los ciudadanos. Esas políticas tienen un sentido universalista (dignidad de todos con una base común de derechos) pero también uno particular (seres humanos distintos de los demás). Para el autor, si la igualdad supuso el reconocimiento de mínimas condiciones de vida para acceder a la ciudadanía (derechos sociales), las identidades necesitan una política del reconocimiento diferencial en tanto se debe reconocer a las personas en función de su cultura (Taylor, 1993: 64-6).

Will Kymlicka, filósofo político canadiense, sustenta su enfoque en lo que denomina “protecciones externas”, normas y políticas que defienden a las minorías de las mayorías y de los Estados multinacionales opresivos. Argumenta que esas protecciones son necesarias para lograr la igualdad y garantizar el pleno disfrute de los derechos de los individuos dentro de las minorías. Plantea un enfoque liberal multicultural, donde los derechos en función del grupo juegan un rol clave para fomentar la igualdad entre los seres humanos (Kymlicka, 1996: 58, 59).

⁷ Sobre el agotamiento del contrato social ver el texto de Boaventura de Souza Santos, “Reinventar la democracia” (2006)

La tesis de los “derechos en función de grupo”, que sostiene Kymlicka, se distancia de Taylor en tanto que para el primero no es problema del Estado cuidar la sobrevivencia del grupo étnico o cultural, sino solamente proteger a las personas para que puedan disfrutar de la cultura que quieran, sin opresión o discriminación. Su enfoque por tanto “no tiene que ver con la primacía de las colectividades sobre los individuos sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige a que los miembros diferentes se les conceda derechos diferentes” (Kymlicka, 1996: 76). Para ello se debe reconocer a los individuos derechos “en función del grupo” cultural, étnico o nacional del cual forman parte. Taylor en cambio considera que cuando hay discriminación de grupos que ponen en peligro la supervivencia cultural, el reconocimiento de los derechos individuales no es suficiente. Los Estados deben garantizar una política de reconocimiento so pena de reforzar la discriminación que afecta la identidad de las personas o grupos.

En medio del debate entre comunitarismo y liberalismo, Nancy Fraser plantea una tercera posición: un reconocimiento *posicional*. Para la autora feminista, el problema no radica tanto en el reconocimiento al grupo cuanto a la persona que tiene una posición de subordinación tanto por motivos culturales como económicos, lo que le impide su participación política. La autora critica la teoría de Taylor que enfatiza el reconocimiento al grupo, en cuanto tiende a reciclar estereotipos y promover un comunitarismo autocentrado, y observa que dicha teoría no permite diferenciar en el interior del grupo las exigencias justificadas de reconocimiento, de aquellas que no lo son⁸. De allí que plantea un modelo de “*estatus*” donde el reconocimiento no sea al grupo sino a la posición de los miembros individuales, buscando superar la exclusión, colocando la parte subordinada como socio de pleno derecho. Para ello se requiere de dos políticas articuladas: las de redistribución, que buscan mitigar la pobreza, y las de reconocimiento, a través de la cual se analice en cada situación la subordinación o discriminación específicas de las personas y promuevan el respeto y la participación política (Fraser, 2003: 57, 65).

Por tanto, con respecto al papel del Estado, hay dos posiciones: la liberal de Kymlicka que presume su neutralidad en torno a cualquier concepto cultura y la de Taylor que plantea la necesidad de un rol activo del Estado en torno a una política de reconocimiento a las identidades, asegurando mejores condiciones para la

⁸ Un reconocimiento de los derechos del grupo puede ocultar la violación de los derechos de las mujeres por parte de un sistema patriarcal que se mantiene en los grupos étnicos y en las comunidades, según dicha autora.

supervivencia de las culturas subordinadas. En este estudio se considera difícil afirmar que los Estados sean neutrales cuando su naturaleza ha sido el asegurar el predominio de una cultura dominante, mediante la opresión étnica.

Por otra parte el enfoque de Fraser tiene razón en afirmar que el reconocimiento no puede ser desvinculado de la redistribución, para superar la exclusión política y social. Sin embargo descuida el hecho que la identidad étnica no es posicional o individual, pues los grupos étnicos son una colectividad, que sufre la opresión étnica como grupo y no solo individualmente. Esto implica que los grupos subordinados deban asumir procesos de emancipación étnica colectiva y demandan un reconocimiento grupal. En ese sentido se requiere cambios estructurales en Estados monoculturales para reconocer la diferencia étnica y nacional.

En este estudio es posible una solución combinada que permita el reconocimiento de los derechos étnicos, en forma colectiva, al tiempo que se respeta los derechos humanos. Esta es la solución que plantea Rosalva Hernández cuando analiza la lucha de las mujeres indígenas de México por construir un sentido de ciudadanía alternativa en el marco de un proyecto multicultural de nación. Ella ubica los conflictos étnicos y la negativa del Estado al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos. Paralelamente estudia la evolución del movimiento de las mujeres y los conflictos al interior del pueblo indígena. Plantea el enfoque de las mujeres indígenas como una salida ante las posturas esencialistas, pues ellas demandan derechos colectivos al Estado al tiempo que derechos humanos al interior del movimiento indígena: ciudadanía multicultural mas ciudadanía diferenciada es su propuesta (Hernández, 2002).

Luego de analizar la identidad y la diferencia es necesario examinar los problemas de exclusión social. Fue Marx el que planteó que la igualdad de la democracia liberal era una ficción para ocultar la desigualdad, mientras Marshall planteó que hay tensiones entre la igualdad ciudadana y la desigualdad de la economía, “pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo ha estado en guerra” (Marshall, 1997: 313). Se trata, para él, de una “guerra” que pone frente a frente los principios igualitaristas de la democracia y las tendencias de desigualdad del capitalismo. Esto se soluciona con la existencia misma de la ciudadanía, pues es la igualdad en el acceso a la democracia y el ejercicio de los derechos políticos los que dan a los grupos subordinados cierto poder para incidir en las condiciones de desigualdad.

Así, la igualdad de derechos tiene que ver con el acceso igualitario de los ciudadanos al espacio político, que solo se logra plenamente con la democracia, pero que está condicionada por los niveles de equidad social y económica que permitan ese acceso. En condiciones de grandes niveles de inequidad, los ciudadanos tendrán dificultad de acceder al espacio político de manera igual. Es el Estado de Bienestar que, sustentado en un pacto social, modera esos niveles de desigualdad.

Por otra parte el concepto de igualdad de la ciudadanía liberal es cuestionado por autores que analizan la problemática étnica y de género. Díaz Polanco (2005) critica las posturas que se centran exclusivamente en la diversidad para mejorar la equidad, sin mirar el tema de la desigualdad social y la necesidad de la distribución de la riqueza⁹. Con esta tesis coincide Renato Rosaldo (1999) para quien hay dos ejes de análisis: el primero se refiere a la redistribución, y es uno de clase; el segundo es la dimensión de reconocimiento y es un eje cultural o étnico. Cuando el Estado reconoce derechos pero no invierte recursos, los derechos son solo formales y no sustanciales.

Hay por tanto una relación entre igualdad socioeconómica y reconocimiento a la diferencia. Como señala Nancy Fraser, la exclusión se ubica en la intersección de las dos dimensiones de la injusticia social: la mala distribución y la falta de reconocimiento. Y plantea como un concepto alternativo el de justicia bidimensional con dos facetas -económicas y culturales- analíticamente diferentes, pero relacionadas. Ese concepto implica:

La interacción de todos los miembros adultos en calidad de iguales, con dos condiciones: la redistribución de los recursos materiales que garantice la independencia y la voz de los participantes y un modelo institucionalizado de valores culturales que refleje igual respeto para todos los participantes y garanticen iguales oportunidades para que todos gocen de estima social. (Fraser, 2003: 57)

Por consiguiente, como señalan los diversos autores mencionados, para lograr condiciones de igualdad en la ciudadanía se requiere procesos de redistribución social y políticas de reconocimiento. Esas son dos condiciones que permiten remover los obstáculos a la participación social y política (Fraser, 2003: 59). Se formula entonces un enfoque sobre la ciudadanía diferente de la visión liberal, en la medida que los derechos sociales son considerados necesarios, recogiendo en ese sentido los aportes

⁹ En el caso de América Latina, por otra parte, hay una larga experiencia de posturas de izquierda que creen que solamente la distribución resuelve el problema indígena, mientras desarrollan políticas de asimilación y homogenización cultural.

de Marshall, al tiempo que toma en consideración los derechos étnicos. Se trata en resumen de un nuevo enfoque que articula varias dimensiones: la cultural, la social y la política.

La otra tensión a resolver tiene que ver con la dicotomía entre los derechos individuales, centrales desde una visión liberal, y los derechos colectivos, que se ejercen en tanto el sujeto que los ejerce y disfruta es un ente colectivo, sea étnico o nacional. Para Kymlicka, como ya se anotó, el término derechos colectivos resulta de poca utilidad dado que sugiere una falsa dicotomía con los derechos individuales. La protección de los derechos culturales o étnicos “no tienen que ver con la primacía de las colectividades sobre los individuos sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige a que los miembros diferentes se les conceda derechos diferentes” (Kymlicka, 1996: 76). Sostiene, en cambio, que la categoría “derechos en función de grupo” es más útil pues otorga a los individuos derechos en función del grupo cultural, étnico o nacional del cual forman parte.

La autora Iris Marion Young, en cambio, desde una vertiente feminista, plantea su enfoque de ciudadanía diferenciada, es decir que los miembros de grupos desfavorecidos serían incorporados a la comunidad política no solo como individuos, sino a través de sus respectivos grupos. Para ello plantea el reconocimiento de derechos colectivos: derecho de representación en los espacios de decisión política, derecho a la pluriculturalidad que responde a las diferencias, derechos de autogobierno con la transferencia de poder desde el gobierno central a las comunidades (Young, 1996).

En ese mismo sentido, Stavenhagen plantea la noción de derechos étnicos. Al constatar la historia de discriminación y opresión contra los indígenas en América Latina, debido a las desventajas que sufren como entidades étnicas propias, distintas de la sociedad dominante, él critica la visión homogeneizante de los derechos humanos y plantea la existencia de un núcleo de derechos humanos básicos universales y una periferia de derechos humanos específicos propios de categorías particulares de la población (mujeres, migrantes, refugiados, indígenas, etc.). Los derechos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados si no se ejercen y protegen simultáneamente los derechos periféricos específicos (Stavenhagen, 1999: 158).

Este autor coincide en la visión de Kymlicka en tanto considera que, en situaciones de opresión nacional donde se ponen en riesgo los derechos de las

personas, es imperativo garantizar condiciones de protección de los grupos afectados; pero a diferencia del autor canadiense considera que no hay una contradicción esencial entre los derechos del grupo y los derechos humanos, pues ambos son parte de un sistema de derechos. Por ello, acercándose a Taylor, plantea la importancia de la comunidad y la persistencia cultural en condiciones poscoloniales donde existe opresión de una cultura sobre otra, donde es preciso reconocer derechos colectivos. Por tanto son compatibles los derechos humanos individuales y los colectivos.

A partir de este enfoque es posible diferenciar al menos tres tipos de derechos étnicos: los culturales, los de representación y los de autogobierno. Los primeros tienen que ver con el ejercicio de la diferencia cultural en el plano del idioma, la cultura, la educación, los conocimientos y la salud; se los considera un bien social que para su protección puede ser regulado política y jurídicamente e involucra a actores y movimientos con diversa identidad (mujeres, nacionalistas, étnicos) que reivindican su cultura como grupos subordinados (Santín, 2002: 385). Los segundos implican cambios en el sistema de representación política, de manera que los indígenas puedan tener influencia en las políticas públicas de un Estado, con representantes en sus instancias legislativas, ejecutivas o judiciales, en los ámbitos nacional o local; estos emergen en los procesos de democratización y conforman un amplio abanico desde el sufragio, inscrito en el marco de la democracia representativa, hasta los diversos derechos de participación directa, asociativa o deliberativa en función de incidir en todo el ciclo de políticas públicas (Assies, Calderón y Salman, 2002)¹⁰. Todos esos derechos, que reconocen prácticas políticas, expresan también rasgos culturales específicos de cada país y grupo cultural (Rosaldo, 1999).

El tercero tiene que ver con la autonomía, por el cual las identidades étnicas o nacionales tienen plena capacidad de autogobierno en el territorio. Ese derecho, que viene de la articulación de varios paradigmas surgidos en la lucha por la descolonización, la resistencia a la opresión étnica y la reconstitución cultural de los pueblos indígenas (Burguete, 2010) e implica una forma de autodeterminación étnica o nacional acotada a territorios específicos, con formas de autoridad ancestral, prácticas culturales y políticas. En ese sentido uno de los elementos claves para el pleno desarrollo de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Latina, es la territorialidad; es decir, pertenecer a un grupo indígena significa tener

¹⁰ En los procesos constitucionales recientes de los países andinos se reconoce la democracia comunitaria como una expresión de la soberanía popular, equiparable a la democracia representativa y participativa

conciencia de poseer un territorio y mantener vivo un vínculo especial con dicho territorio. Ello implica derechos de autonomía, que deben ser reconocidos por el Estado:

[...] en el sentido que aquí se quiere dar al término libre determinación puede ser visto como un proceso y como una red compleja de relaciones entre un pueblo y el Estado en el cual se encuentra insertado. Este derecho puede comenzar con una negociación política de sus relaciones con el Estado nacional y terminar con un nuevo pacto democrático en el cual queden definidas por común acuerdo las interrelaciones mutuas. (Stavenhagen, 1996: 152)

La autodeterminación tiene así dos formas, la independencia, y la autonomía política o territorial (Stavenhagen, 1996:168). El autor mexicano Díaz Polanco concibe la autonomía como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales bajo:

Un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. (Díaz, 2003:151)

Se puede concluir entonces que la autonomía indígena es el reconocimiento por parte del Estado de los derechos de autogobierno y toma de decisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su vida y territorio, con sistemas de gobierno propio, sustentado en el derecho consuetudinario, usos y costumbres, y con una identidad que se sustenta en la continuidad histórica de su presencia en el territorio¹¹.

En resumen estos aportes sobre identidad, igualdad y sujetos colectivos cuestionan la categoría de ciudadanía liberal en la medida en que la problematiza en el terreno de la cultura y la equidad. Para el liberalismo el individuo es el sujeto de la ciudadanía y el universalismo de los derechos se dan en condiciones de una ciudadanía homogénea, libre de ataduras particulares, sean familiares, comunales o étnicas (López, 1997: 79, 118). En cambio para el enfoque que se define en este

¹¹ Para un debate sobre autonomía indígena en América Latina ver: Xavier Albó c. Franz Barrios (2006), Fernando Bustamante (1999), Héctor Díaz Polanco (2005), García Linera (2005), Nancy Grey Postero y León Zamosc, (2005), Francisco Lopez Bárcenas (2003), Santiago Ortiz Crespo (2007*) (2007b), Victor Toledo (2005), Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz (2010).

trabajo, tomando en cuenta la emergencia de los movimientos de identidad, los sujetos se constituyen en ciudadanos en la medida en que afirman la diferencia e impugnan la supuesta igualdad. Tal como señala Boaventura de Souza: “tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (De Sousa Santos, 2003: 154)¹².

Esto significa que a diferencia del pensamiento liberal para el cual la desigualdad no es un obstáculo para la ciudadanía, es preciso considerar la dimensión social de la ciudadanía, pues solamente el acceso a mínimas condiciones de vida permite a los sujetos tener voz y participar políticamente, en condiciones de igualdad. Con ello se configura un concepto de ciudadanía que implica diferencia cultural, igualdad social y participación política de sujetos colectivos.

Sin embargo es necesario tener cautela ante los enfoques de carácter esencialista que piensan la constitución de la identidad como un proceso a-histórico, aislado de una relación cultural y política. La diferencia no es dicotomía, pues la identidad se transforma en el marco del intercambio cultural entre grupos étnicos y nacionales. Esa mirada la tiene el antropólogo peruano De Gregori, quien plantea que la relación entre pueblos indígenas y Estado no puede reducirse a la polarización que piensa en sujetos étnicos homogéneos, sin mirar las múltiples relaciones, espacios y alianzas que son fruto de un largo e intenso proceso de urbanización, migración e intercambio que afecta a la población indígena.

Un enfoque que se sustente en la polarización no mira otras interacciones entre poblaciones indígenas y no indígenas que, aun cuando asimétricas, han creado espacios de disputa y negociación de poder...los indígenas pueden estar interesados en romper las barreras de exclusión, no para aculturizarse sino para incursionar en los espacios políticos y simbólicos, pugnando por ciudadanía y, al hacerlo, ampliando el ámbito o, incluso, redefiniendo la concepción misma de ciudadanía. (De Gregori, 1999: 2)

Por tanto la ciudadanía y las identidades son conceptos relacionales y dinámicos, en tanto que la ciudadanía es una relación de poder en la cual los sujetos se convierten en titulares de derechos confrontando a grupos étnicos y nacionales dominantes que han condensado sistemas institucionalizados de opresión. En la medida en que esos sistemas se sustentan en el poder del Estado, es necesario despejar

¹² El autor ecuatoriano Simón Pachano (2004) coincide en que relaciones de identidad-diferencia, en un sistema de dominación, se convierten en relaciones de superioridad-inferioridad, sin embargo, enmarcándose en una corriente liberal, considera que esto no se resuelve buscando soluciones en el tema de la desigualdad. Tanto Dos Santos, como Díaz Polanco como Fraser, consideran que los campos están interrelacionados y que la ciudadanía se mueve tanto en el terreno cultural, como en el social como en el político.

el papel que este cumple y analizar las relaciones de opresión en condiciones de dominio de grupos étnicos y nacionales.

1.6.- Nación y etnia

El concepto de la ciudadanía implica, como se vio inicialmente, la pertenencia a una comunidad nacional. Por otro, entraña la titularidad de derechos políticos y la incidencia en las decisiones, debiendo el Estado reconocerlo como tal. Sin embargo el caso de los indígenas altera esas categorías dado que se insertan en relaciones de opresión étnica de la nación y el Estado mestizos, lo que lleva a la necesidad de clarificar estos conceptos.

El debate contemporáneo sobre nación viene de los años 1970, cuando varios autores coinciden en calificarla como un fenómeno social en el cual se ajustan las fronteras culturales y políticas, integrando una comunidad nacional sustentada en un Estado. El concepto más difundido es el de Anderson que mira a la nación como “comunidad imaginada” (Anderson, 1993), es decir personas que viven la imagen de comunión con una sociedad, con la cual le unen lazos de pertenencia cultural. Esto es posible, según él, como resultado de la imprenta que logra la unificación lingüística. En ese marco la ciudadanía es algo más que derechos, es una comunidad cultural que comparte una narración de su historia y tradiciones; sobre esta base la nación se desenvuelve y logra independencia y soberanía, en la medida en que logra realizarse políticamente en el Estado (Anderson, 1993).

Hay también otra visión de la nación, marcada por el paradigma evolucionista, propio de la corriente de modernización. Gellner plantea que las naciones surgen de la transición de las sociedades agrarias a las industriales, que se conforman como un mundo dinámico, homogéneo e igualitario -sin estratos cerrados como en las antiguas civilizaciones- y dan lugar a una cultura y una racionalidad común, comunicada a su interior mediante un lenguaje, signos y significados (Gellner, 2001). La educación tiene un papel clave para interiorizar ese lenguaje y es el Estado la instancia que puede proveer una formación estandarizada a todos, por ello la nación es el fenómeno donde se articula cultura e institucionalidad estatal. Para este autor la nación es fruto del avance de la economía y la sociedad, pues estas exigen para su desarrollo un lenguaje conceptual universal y analítico y la razón compartida que requiere la modernidad. En ello juegan un papel los grupos nacionalistas, las elites con alto nivel

cultural, que arrastran a los demás, sacralizando la cultura nacional y homogenizando los grupos subalternos, con el apoyo del Estado. En el pensamiento de este autor no hay lugar para culturas particulares, propias de la visión premoderna, los grupos populares deben ser asimilados, o en otros casos eliminados (Gellner).

Hobsbawm a diferencia de los anteriores, señala que es viable la nación en determinadas etapas de desarrollo social donde es posible la escuela, la imprenta y la alfabetización del conjunto de la sociedad. También reconoce un lugar a las clases, pues el surgimiento de las naciones se debe a la iniciativa de los de arriba, y a la participación -a veces conflictiva- de los sectores subalternos, de los de abajo (Hobsbawm, 1992).

En resumen, en los años 1970 se instala en las ciencias sociales un nuevo concepto de nación en tanto “comunidad imaginada”, paradigma que marca el debate contemporáneo. Eso confirma que la ciudadanía, como parte de la nación, es más que una categoría jurídica, requiere que sus miembros se reconozcan como parte de una comunidad cultural nacional. Y ese sentido de pertenencia se cimienta en la educación y los medios de comunicación, acercándose a la propuesta de Marshall, para quien la ciudadanía es una experiencia común que se constituye a través de la escuela.

La nación tiene un rol protagónico en la sociedad, cohesionando a elites y clases subalternas, y sirviendo de sustento de procesos políticos y a los Estados. Por otra parte, las naciones tienen historias y conflictos, revoluciones y guerras, que les permite surgir o les lleva a la extinción o a la subordinación. Tienen a su interior una dinámica que extiende y generaliza la homogeneidad cultural, a través de los cuales se asimilan o destruyen culturas locales y etnias subordinadas. A pesar de ello se advierte la existencia de tensiones con grupos nacionales y étnicos, que como veremos luego, resisten esas tendencias en muchos países.

Un aspecto significativo de la nación tiene que ver con el papel de las elites y los movimientos nacionalistas: para los autores mencionados no hay naciones sin nacionalismo y es el nacionalismo el que engendra a las naciones. Los grupos nacionalistas se convierten en tales porque predicán la unión entre lo étnico y lo político; buscan atraer a los demás utilizando la riqueza cultural preexistente, reinventando tradiciones y conformando la nación; se trata de un movimiento creativo que refuerza y sacraliza ciertos elementos nacionales, a costa de uniformizar o eliminar otros (Gellner, 2001: 14-15). El nacionalismo marca diversas etapas en el

ciclo de las naciones; de una fase literaria de las elites, se pasa a la pasión política nacionalista hasta constituir la nación, cuando las elites consiguen legitimar su proyecto ante las masas, ganando la hegemonía sobre las culturas populares e integrando las sociedades regional, social y étnicamente diversas (Hobsbawm, 1992: 9-21).

Sin embargo esta visión evolutiva de las naciones, marcadas en mayor o menor medida por el paradigma de la modernización, no logra captar los conflictos con grupos étnicos y nacionales que mantienen su identidad cultural. Para el autor hindú Chatterjee, no es adecuado el uso de paradigmas universales evolucionistas y abstractos para examinar realidades “anormales” como la India, donde la nación se sustenta en la lucha anticolonial, pero al mismo tiempo las elites emplean el aparato estatal heredado de la colonia para atraer a los campesinos con un discurso nacionalista que encuentra sus raíces en las tradiciones¹³. Su propuesta logra un alto nivel de legitimidad buscando un equilibrio entre intereses de las elites y los campesinos, pero no puede soldar la fisura con estos últimos, que tienen su propia idea de comunidad, solidaridad y territorio que, con diversas escalas, perfilan un sentido cultural que se mueve entre la resistencia y la subordinación al nacionalismo dominante. De allí que hable de varios nacionalismos en tensión que no sintonizan entre sí, de un desencuentro que no termina de suturarse (Chatterjee, 1997).

En la fase de integración nacional de America Latina en el siglo XIX se da un fenómeno semejante. Florencia Mallon desarrolla esta perspectiva para el caso de México y los Andes peruanos, en donde encuentra múltiples nacionalismos, de las elites, populares o democráticos, de escala regional o nacional. Los campesinos tienen diversas relaciones con los grupos oligárquicos que manejan el país: asumen una actitud pasiva; mantienen su autonomía o negocian sus demandas de tierra, educación y autonomía, formando movimientos nacionalistas. Sin embargo, la suerte de los nacionalismos no es la misma: en Perú el discurso subalterno es destruido por la oligarquía mientras en México se mantiene latente y se reactiva con la Revolución Mexicana donde se articula en un discurso nacionalista radical (Mallon, 2003: 86)¹⁴

¹³ Este autor construye un enfoque que toma aportes marxistas (clases), gramscianos (hegemonía) y constructivistas (comunidad imaginada) pero se desmarca de ellos al plantear que no es posible cerrar la fisura del nacionalismo y construir una plena unidad y hegemonía.

¹⁴ En el tratamiento del nacionalismo subalterno está presente el debate sobre conceptos como hegemonía, resistencia o economía moral. Un debate interesante sobre el Estado en América Latina consta en el libro de

Tristán Platt estudia el caso boliviano, donde los campesinos temen el avance del mercado, la división de la tierra y los requerimientos de fuerza de trabajo para la construcción de vías y ciudades, que implementa el Estado desde 1880. Los campesinos indígenas logran integrarse a nivel regional y nacional, en torno al Inca Wilka, mientras negocian con los liberales sus demandas de tierra comunitaria, autoridades propias y autonomía fiscal (Platt, 1990: 261).

En las últimas décadas del siglo XX se da la emergencia de los movimientos indígenas en los países andinos, en México y en Centroamérica. En contextos diversos y con dinámica variadas los indígenas asumen identidades étnicas y plantean demandas de carácter pluriétnico y plurinacional nacional, cuestionando la existencia de una sola nación blanco mestiza y un Estado nacional monocultural.

En general se podría concluir entonces que la homogenización cultural y la idea de la comunidad imaginada se topan con procesos culturales y políticos subalternos que no logran asimilar. El nacionalismo dominante se encuentra con nacionalismos de los sectores subalternos. Tampoco la suerte de los nacionalismos está dada: pueden triunfar o frustrarse; depende de que se sulte o no la hegemonía de los grupos nacionalistas dominantes, de la consistencia o pugna de las elites, la fortaleza o debilidad de los Estados o la resistencia de grupos étnicos y culturales subalternos (Knigh, 2002).

Hay que señalar que el concepto de nación tiene elementos comunes con el de etnia -gentilicio común, mitos y narraciones históricas, cultura colectiva, solidaridad interna- pero también diferencias -unidad económica, Estado, legislación común, reconocimiento de derechos y existencia de territorio real- (Smith, 1997: 9-10). La nación es un producto de condiciones sociales e históricas que actúan sobre núcleos y minorías étnicas que existían de antemano. La creación del Estado es el factor que permite la transformación de la etnia en nación; es decir la nación es la etnia modificada por la presencia de leyes, derechos y el control territorial que tiene el Estado (Smith, 1997: 10, 27).

Pero en los territorios en que se forman las naciones, también persisten grupos étnicos, colectividades culturales, con un fuerte sentido de solidaridad interna, mitos de origen común, rasgos culturales que cobran sentido en la medida en que el grupo es consciente de su identidad, de su apego al territorio y de un

Gilbert y Nugent (2002) al igual que en autores vinculados a los estudios subalternos (IEP). Respecto al texto de Mallon ver Guillermo Bustos (2002), Ortiz (2007: 135-155), y Mallon (2002).

destino colectivo (Smith, 1997: 9-10). Pero aunque tienen raíces en el pasado, su identidad no es solo fruto de la tradición, cerrada en sí misma, inmóvil, sin relaciones con otros grupos sociales. Assies plantea la necesidad de una visión dinámica que atienda relaciones cambiantes y fronteras étnicas móviles, una etnicidad que refleje una relación dinámica entre identificación voluntaria y adscripción impuesta, resaltando el carácter relacional y las relaciones de poder asimétricas en las que se renegocia la identidad (Assies, 1999).

Por otra parte el tema étnico asume un nuevo carácter cuando los indígenas se consideran pueblos o naciones acreedoras de derechos. En este caso el concepto pueblo le vincula a soberanía y derecho de autodeterminación, que se expresa a través de las luchas de resistencia o mediante la democracia política. Entre los indígenas surgen también movimientos nacionalistas, con una serie de demandas territoriales, culturales y políticas, que rescatan su pasado y asumen ideologías nacionalistas (Stavenhagen, 1996: 167).

Aquí aparece una tensión entre conceptos, ya que pueblo o ciudadanía son categorías de la cultura occidental, moderna y liberal, y etnia que se presume como entidad preexistente, propia de grupos primarios y presente en distintos lugares. Para resolver esta contradicción se plantea un enfoque de modernidades alternativas; es decir, etnicidad no es sinónimo de tradición sino de identidades que se construyen, tradiciones que se reinventan en una negociación constante entre diversos proyectos de modernidad. “El movimiento indígena contemporáneo no surge de un pasado inmemorial lejano y oscuro, sino del cuestionamiento de su situación actual, aunque para legitimar sus demandas apele a ese pasado inmemorial igual que en otros apelen a la eficiencia y productividad” (Zarate, 2002: 415). Este autor señala que los indígenas y las comunidades han mostrado gran capacidad de redefinir, desde los propios esquemas culturales, las distintas olas de la modernización (evangelización, castellanización, proletarización, ciudadanización).

En ese sentido vemos que la visión de etnicidad como una identidad original, fija, esencial, no toma en cuenta el contexto social que le hace posible, ni los movimientos políticos y culturales que le constituyen ni tampoco las relaciones interétnicas que desarrolla. Es necesario un enfoque dinámico que permita entender los procesos étnicos de grupos subalternos, las políticas de interpelación del poder y de resignificación de valores y símbolos, desde una perspectiva que permita mirar la secuencia con la construcción de proyectos nacionalistas.

En función de contar con ese enfoque se puede afirmar en resumen que la nación es un concepto referido a la comunidad cultural de una sociedad, alimentada por dispositivos educacionales y comunicativos, en circunstancias históricas y sociales particulares que sustentan esos dispositivos. El concepto de nación debe dar cuenta de la diversidad de procesos y escenarios en los cuales se juegan proyectos nacionalistas y políticas de identidad, a partir de actores sociales, étnicos y territoriales diversos. No hay ni evolución forzosa ni una secuencia obligada en el ciclo de conformación de la nación, pero es evidente que unos triunfan y realizan su proyecto cuando se funden con el Estado y otros no. También es notoria la existencia de naciones que conviven de manera contradictoria con grupos étnicos y nacionales durante largos períodos.

Se da una relación entre etnia y nación donde las dos tienen elementos comunes, pero donde lo que las diferencia tiene que ver con la voluntad política de los actores y las circunstancias históricas que permiten el surgimiento de las segundas. Sin embargo se constata en América Latina la existencia de Estados Nacionales que tienen en su interior grupos étnicos y sociales dominados, que bregan por sus proyectos nacionales. La noción de varios nacionalismos es rescatable para países andinos, en particular en relación con los mestizos y con los indígenas, con una diversidad de proyectos en pugna.

1.7.- Estado

Si la nación es un ajuste de las fronteras culturales y políticas, su realización depende de su institucionalización en el Estado, que se convierte en el órgano de poder que consolida la nación mediante la extensión de la autoridad central. Hay varios aspectos que es necesario tomar en cuenta sobre la relación de los grupos étnicos y el Estado: la existencia de diversos tipos de Estados que reconocen la diversidad étnica, cultural o nacionales; la incidencia de la lucha por derechos en el Estado, como factor que complejiza los aparatos estatales para garantizarlos y la tensión entre la centralización del poder y los poderes locales, en donde persiste la resistencia étnica.

Desde un enfoque liberal, que considera la necesidad de un Estado de Derecho que proteja las libertades individuales y garantice los derechos, Kymlicka reconoce que la mayoría de los Estados contemporáneos son multiculturales, diferenciando varios tipos:

- a) Estado multinacional: donde convive más de una nación, convivencia que puede ser voluntaria o no. Por lo general los pueblos o naciones reclaman diversas formas de autogobierno o autonomía para supervivir como sociedades distintas y eso les lleva a los Estados a asumir formas de autonomía o federalismo.
- b) Estado pluriétnico: Estado con grupos que mantienen diversos rasgos de identidad, que buscan integrarse a la sociedad como ciudadanos con plenos derechos, modificando las instituciones y permeabilizándolas a la diversidad cultural.

Estado multicultural: integra los conceptos anteriores, es decir donde conviven miembros que pertenecen a naciones o etnias diferentes o, incluso, a grupos migrantes de diversas culturas (Kymlicka, 1996: 26-45).

Mientras Kymlicka se mueve en un enfoque liberal, Taylor desde un enfoque comunitarista postula un Estado proactivo ante los derechos, un Estado que toma partido sobre el bien común¹⁵. Según su argumentación la visión del “Estado mínimo”, del dejar hacer y dejar pasar, está superada con el Estado de Bienestar, que asume una postura positiva para garantizar los derechos sociales y la igualdad efectiva de los ciudadanos; esto le convierte en un Estado fuerte e intervencionista en lo económico y en lo social. Así mismo, el Estado debe dar un paso adicional para reconocer derechos, formular políticas y asignar recursos para asegurar la diferencia cultural; se trata de un Estado “sustantivo”, que se compromete con la construcción de las culturas, el bien común y las metas colectivas. (Taylor, 1993). Habiendo constatado la diversidad de formas de Estado, que plantea Kymlicka, el señalamiento de Taylor revela la necesidad de un cambio profundo del Estado, para respetar esa diversidad, asumiendo políticas que garanticen la identidad y los derechos culturales.

A su vez la dinámica de la lucha por derechos influye en complejizar las relaciones entre la sociedad y el Estado. La movilización de los actores sociales por uno u otro tipo de derechos, y el reconocimiento de los mismos por parte de las elites, generan nuevas formas de relación institucional, dado que el Estado debe garantizar esos derechos, al tiempo que la comunidad política se amplía para acoger nuevos miembros.

¹⁵ El comunitarismo es parte de la corriente liberal, pero a diferencia de los individualistas, plantean el énfasis en la existencia de lazos sociales que cohesionan a la sociedad en torno al bien común (Walzer, 1996)

Esta es la perspectiva que plantea Giddens para quien la lucha por los derechos autonomiza las esferas de la política y de la economía; así, la lucha de la burguesía por los derechos civiles contra los privilegios feudales provoca la separación del Estado de la economía, el mundo público del privado, la diferenciación entre derechos civiles y derechos políticos; así la lucha del proletariado contra la burguesía permitiría ampliar el dominio del Estado, generando las condiciones para los derechos sociales y una relación de colaboración Estado-sociedad (Giddens, 1985: 207-8). Desde este enfoque dinámico de la incidencia derechos-Estado se puede afirmar que la lucha por los derechos culturales genera cambios en los Estados hacia formas multiculturales, autonómicas o federales que reconocen gobiernos étnicos e instituciones de protección de los derechos culturales.

Sin embargo los cambios mencionados no tienen solamente una dirección, también se pueden revertir. El autor portugués Boaventura de Souza Santos plantea el neoliberalismo quebranta las bases y la noción misma del contrato social, metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental. Una enorme desigualdad, que asume un carácter de fascismo social, está propiciando la renovación y reincorporación del estatus cualitativamente desigual. Esto se da respaldado por un consenso hegemónico de desregulación, un Estado débil, sin soberanía, con una democracia minimalista (Santos, 2006).

Esto significa que los Estados no solo evolucionan, sino que retroceden, pues cambios en la relación de fuerza, con el predominio de grupos financieros y transnacionales, pueden socavar los avances en términos de igualdad y derechos, tal como se ha constatado con la crisis del Estado de Bienestar que afecta la ciudadanía social. Esto es aplicable también a los derechos de identidad, en cuanto que en ciertos momentos históricos se logra avances y en otros retrocesos, es decir que los derechos logrados en una etapa pueden revertirse cuando se transforman las relaciones de fuerza entre los grupos étnicos.

Hay otro aspecto que se debe tomar en cuenta y tiene que ver con las relaciones entre el Estado nacional y los organismos locales. Se considera que el Estado moderno tiene una dinámica de centralización de poder que le convierte en la autoridad central del territorio y del conjunto de la población, para lo cual debe erosionar y subordinar a las autoridades locales tradicionales. Perry Anderson, en su estudio del Estado Absolutista en Occidente, muestra como cambios en la relación entre clases, particularmente entre nobleza y monarquía, genera cambios en la forma

de Estado. Los cambios tienen que ver con varios aspectos –normativos, fiscales, militares, burocráticos- y en particular con la erosión de los cuerpos intermedios, que tienen sus lazos, normas y formas culturales que impiden el avance del Estado nacional (Anderson, 1982).

Igualmente para Bendix el cambio de relaciones de autoridad plantea un desmontaje de los poderes locales, estamentales y corporativos, en un proceso de centralización de la autoridad en el Estado. Este proceso implica una negociación continua entre los principios individualistas, en que se sustenta el Estado nacional, y los corporativos, de los gremios y grupos locales (Bendix, 1974).

Esta teoría de la centralización del Estado, revela también que se afecta a las formas de autoridad étnica, en la medida en que la centralidad erosiona las formas de autoridad local de los pueblos indígenas para lograr la individualización de las relaciones políticas. De hecho muchas de las oleadas de centralización estatal en América Latina se han planteado remover obstáculos para el avance del mercado y la implantación de la propiedad privada, para lo cual se requiere eliminar las formas colectivas de propiedad, descorporativizar la sociedad y el Estado; todo ello debilita las autoridades indígenas y el control territorial de las mismas¹⁶.

1.8.- La participación política

Junto con el sentido de pertenencia a la nación y la relación con el Estado, hay otra dimensión clave de la ciudadanía que tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos. Tal como señala Bobbio la “revolución copernicana” implica que la soberanía real se convierta en soberanía popular, en donde los ciudadanos, como parte del pueblo, se convierten en titulares de poder y participan en la toma de decisiones.

Históricamente la participación de los ciudadanos se comprendió en el marco de la democracia representativa. En esta modalidad los individuos que gozan de libertades son reconocidos jurídicamente como titulares de derechos y deciden - mediante el sufragio- quiénes los representan en los espacios estatales, dignatarios que a su vez -en nombre del pueblo- toman las decisiones. Esta modalidad de participación implica una visión procedimental de la democracia, en la cual se

¹⁶ Hay una vasta bibliografía de los estudios históricos y regionales en América Latina en donde se expresan la tensión y negociación entre el poder central y el poder local. Ver en el caso de México y Perú los textos de la compilación de Joseph Gilbert y Daniel Nugent (2002).

observan reglas -elección de autoridades, decisiones por mayoría, tolerancia a minorías, pluralismo de actores, alternatividad- en el marco del Estado de Derecho - libertades, división de poderes- (Sartori, 1998). Al mismo tiempo los ciudadanos se organizan en partidos o movimientos políticos, que median las opciones de la ciudadanía, estableciendo un nivel de responsabilidad de las autoridades hacia los electores, mientras se garantiza la capacidad de estos para controlar a las autoridades electas (*accountability* electoral).

Esta concepción que predominó hasta mediados del siglo XX, fue cuestionada por las corrientes republicanas de la ciudadanía activa que plantearon la importancia de fomentar la participación pública y las virtudes cívicas. En ese marco se desarrollaron los movimientos de identidad - ambientalistas, feministas y étnicos- que plantean críticas a la pasividad del voto y la necesidad de la participación como un elemento básico para construir ciudadanía de los sectores subalternos: procesar demandas, hacer propuestas, afirmar la identidad y transformarse en sujetos de la vida democrática. Es decir la participación es un vehículo para que los grupos sociales se unan, reconozcan sus intereses comunes y luchen por la superación de las desigualdades y la discriminación. En ese itinerario no se trata solo de aplicar los derechos asignados por el Estado, se trata de recrearlos enfrentando las diversas formas de autoritarismo (Dagnino, 2001: 63).

En América Latina la transición a la democracia trajo lo que Guillermo O'Donnell llamó democracia "delegativa", que se sustenta en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la falta de responsabilidad de las autoridades ante los electores¹⁷. A esto hay que sumar que la ampliación formal de los derechos políticos en el período neoliberal se hizo a tiempo que se restringía los derechos sociales, lo cual acentuó la desigualdad:

El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica. (Jellin, 1995:3-5)

Ante esto los actores sociales apostaron a un proceso de organización de la sociedad civil y apertura de espacios públicos de acción, deliberación e incidencia en la toma de decisiones, buscando nuevos canales de relación entre el Estado y la

¹⁷ "[...] las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes" (O'Donnell, 1997: 293)

sociedad. El acceso a la ciudadanía se legitima así en un discurso de derechos y afirmación de actoría social, que tal como señala la autora Sonia Fleury, aporta a la redefinición de la democracia:

La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que de pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución más importante de América Latina a la Teoría de la Democracia. (Fleury, 1994:10)

La participación es el camino para construir sujetos políticos capaces de intervenir en condiciones de igualdad en la comunidad política. Boaventura de Souza Santos crítica a Sartori y Bobbio, pues según él buscarían limitar la diversidad democrática, reduciendo la democracia a un sólo modelo centrado en el juego electoral y un sólo tipo de democracia, la representativa. De Souza señala que sus enfoques se enmarcan en una corriente, a la que llama “hegemónica”, que afirma el papel de las elites y justifican los problemas que tiene la democracia liberal. Para este autor el enfoque “hegemónico” se sostiene en torno a tres líneas de argumentación: la democracia como forma y no como sustancia, es decir un régimen definido por la creación de normas, que aseguren la libre concurrencia de los actores, en contra de la definición de la democracia como un régimen asentado en valores y en una soberanía popular mandataria de las políticas estatales; en segundo lugar la teoría de la complejización de las organizaciones basada en teoría de Weber cuando en su análisis de la burocracia señala la tendencia a la complejización de las organizaciones. La división del trabajo y la especialización propia de la burocratización aleja al ciudadano común de las decisiones, que deben ser tomadas crecientemente por los técnicos. El tercer paso en esta argumentación lo daría Dahl, para quienes la participación es posible en sociedades de pequeña escala pero no en las de gran escala en donde solo sería posible la representación. Esa visión hegemónica, se articula con una visión elitista de autores como J. Schumpeter quien señala que son las elites las que deben competir por llegar al gobierno, pues la población es apática y el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político para informarse, juzgar y tomar decisiones (de Souza Santos, 2004: 8).

Ante estos argumentos Santos plantea concepciones alternativas “contra hegemónicas”, donde ubica la elaboración de una nueva gramática política, la necesidad de soluciones plurales a los problemas, el diseño de nuevos arreglos institucionales que abran espacio a la diversidad y la inclusión social (Santos, 2004). Esta visión es aún más necesaria para sociedades pluriculturales o multinacionales en donde se requiere superar sistemas autoritarios de dominación, integrar demandas colectivas y diseñar arreglos institucionales que den cabida a los actores étnicos.

De allí que la participación de la ciudadanía no solo se da en el marco de la democracia representativa sino también en formas de democracia participativa, en la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios, orientar la política pública y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, sin la necesidad de la mediación de políticos profesionales o partidos. Se trata de un proceso que enfatiza el ejercicio directo de los derechos políticos de los actores y la redistribución del poder en la sociedad, dado que este implica nuevas relaciones entre los sectores subalternos y los que detentan el poder. La democracia participativa se constituye a partir de procesos autónomos de la sociedad civil y en torno a espacios públicos en donde los ciudadanos y ciudadanas pueden deliberar sobre los problemas comunes (Cunill, 2010). Los sujetos que intervienen afirman su identidad en el proceso reconociéndose como sujetos y parte de la comunidad política.

También se debate en la región andina respecto a una tercera forma de democracia: la democracia comunitaria, que implica un proceso de toma de decisiones protagonizada por el conjunto de representantes de las familias que integran la comunidad indígena en un espacio de deliberación y toma de decisiones. Esto se realiza mediante asambleas que cumplen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y cuentan con reglas formales o informales, tales como la deliberación previa en las familias, la toma de decisiones por consenso, la rotación de cargos en el cabildo y el respeto a autoridades propias y ancianos (Albo, 1994)¹⁸.

Históricamente la movilización de las comunidades se ha articulado con una política de identidad y un contexto institucional que facilita la presencia política indígena, luego de la ruptura de lazos de carácter corporativo que ataban a los campesinos al Estado, tal como destaca Yashar (2005). Igualmente en la

¹⁸ En las Constituciones de Bolivia y Ecuador se reconoce la democracia comunitaria

participación política indígena hay que destacar el despliegue de políticas culturales que reivindican la identidad para desafiar a los sistemas autoritarios y racistas de dominación (Escobar, Alvarez y Dagnino, 2001: 23). Esta emergencia se produce en medio de un contexto de crisis política que afecta a los regímenes democráticos y cuando de una manera un tanto paradójica se da una apertura del régimen dominante a las demandas de la diversidad generando condiciones institucionales y normativas para la emergencia de movimientos políticos étnicos (Salmann, 2002).

Donna Lee Van Cott¹⁹ (2003) analiza las variables institucionales del contexto y los factores propios del movimiento indígena que le permiten convertirse en actor del sistema de partidos en varios países latinoamericanos. Entre las primeras señala las normas que estructuran el sistema de partidos y que facilitan o restringen la formación de movimientos “desafiantes” que emergen desde abajo –reducción de barreras para la competición, cambios en la organización de distritos, menores umbrales o cuotas de representación-. También señala los procesos de descentralización en América Latina que favorecen el surgimiento de nuevas corrientes políticas que disputan los espacios locales

Virginia Laurent examina la participación política en el período 1990-2000 en Colombia, analizando la formación del movimiento indígena y el proceso electoral, con sus procesos de selección de candidatos, estrategias, recursos, programas y resultados, en lo que ella denomina “los modos indígenas de hacer política”, al tiempo que su inscripción en las formas electorales corrientes del Estado y el sistema político colombiano. También indaga sobre el uso de la identidad como capital político para transformar las relaciones de poder y la crisis del modelo universalista de ciudadanía en su cambio al multiculturalismo (Laurent, 1999).

La conformación de movimientos políticos y sus significativos resultados electorales están vinculados con la presencia demográfica y organización comunitaria indígena. La participación es una de las estrategias para modificar las relaciones de discriminación pero al mismo implica aceptar las reglas de juego impuestas desde arriba, lo que puede traer como consecuencia una integración, acaso más definitiva y advierte del peligro de una política multicultural de fachada que desde el Estado busque modernizar a las comunidades, a pesar suyo.

¹⁹ Los textos de Virginia Laurent, Donna Lee Van Cott y Flavia Freidenberg que se mencionan en este apartado asumen el enfoque de la estructura de las oportunidades políticas de Tarrow (1997), que relaciona los elementos internos de la acción colectiva –estructura de movilización, formas de participación, el repertorio de la movilización- con los contextos institucionales.

También se evidencian modificaciones políticas y culturales en los indígenas: separación de los líderes de las asambleas de base, dificultades para la agregación de la demanda étnica o faccionalismo indígena que se reproduce a nivel electoral. Subraya las alianzas y la articulación de elementos étnicos con mestizos en las formas de hacer política (clientelismo, campañas modernas, uso de medios) y las tensiones o interconexiones entre arenas de juego comunales y nacionales (Laurent, 1999: 450)

1.9.- Ciudadanía étnica

En este recorrido se ha partido del debate entre las concepciones del liberalismo y el marxismo, debate que es integrado en la reflexión sobre la ciudadanía que plantea Marshall cuando analiza el Estado de Bienestar; al ubicarla en medio de la tensión de igualdad democrática y desigualdad económica y desarrollar el triángulo de derechos civiles, sociales y políticos, la ciudadanía se constituye en una categoría que permite pensar una comunidad nacional regulada por el Estado.

A su vez la propuesta de Marshall ha sido criticada desde autores que provienen de la sociología histórica y la historia social; ellos sostienen que hay diversos caminos y contextos sociales que llevan a la ciudadanía, que asume diversas modalidades y una geometría variable de derechos. Por otra parte la teoría del conflicto permite identificar que la ciudadanía, inserta en la comunidad política, con varios tipos de derechos y en relación con el Estado, se produce en el marco de relaciones de fuerza y en medio de conflictos sociales, nacionales, étnicos o de género que existen en la sociedad,

Las elites pero también los actores subalternos desarrollan acciones y propuestas para disputar el sentido de la ciudadanía. De ahí que se considere a los movimientos sociales como sujetos importantes que adoptan estrategias políticas y culturales para acceder a la comunidad política y obtener derechos. Estos han sido los autores materiales e intelectuales de las diversas generaciones de derechos en tanto reivindican en el espacio público su identidad y sus demandas, a partir de sus formas de organización social, desarrollando un discurso cultural y político con el que interpelan al Estado y las elites gobernantes.

Como se señaló en este recorrido la ciudadanía se construye en relación con la comunidad política nacional, con el Estado y el sistema político. Por una parte implica establecer niveles de paridad subjetiva con los demás, pues los sujetos se encuentran, hablan, se reconocen, conforman una comunidad política. La escuela, la

imprensa y otros dispositivos culturales dinamizan la unificación cultural y son la base en la cual se configuran los espacios públicos en determinadas circunstancias históricas. Los movimientos nacionalistas promueven esa unificación dado que asumen con pasión la causa nacional. Es sobre esta base que se constituye la nación, es decir una comunidad cultural en la cual se ajustan sus fronteras culturales con las fronteras políticas. Para ello se requiere una comunidad política regulada por el Estado, que tiene como tareas centrales la educación y la afirmación de la identidad cultural nacional.

Sin embargo la conformación de la nación está atravesada por relaciones de dominio con culturas subalternas, que resisten por largos períodos y que reclaman un lugar en los Estados modernos. Así los grupos étnicos tienen elementos culturales, religiosos, mitos, narraciones, territorios simbólicos y formas de organización y autoridad. En algunos casos estos viven procesos de reactivación cultural y cuentan con movimientos nacionalistas que les puede llevar a constituir naciones. Esto plantea el problema de la conformación de Estados pluriétnicos o multinacionales; en otros casos pueden permanecer en resistencia o ser asimilados.

Otra dimensión de la ciudadanía tiene que ver con su participación política. Como expresión de la nueva soberanía que se genera en la modernidad, los ciudadanos asumen la titularidad de poder y derechos como el de elegir y ser elegidos, así como el de controlar a sus representantes. La ciudadanía aparece así como una relación política en la cual se constituyen sujetos individuales y colectivos como titulares de poder, que deben ser reconocidos por el Estado. Se trata de sujetos que tienen un status como miembros de una comunidad política nacional y una identidad y sentido de pertenencia a dicha comunidad. La ciudadanía es relacional en tanto se inscribe en campos de fuerza, en relaciones de conflicto o negociación entre actores de la sociedad civil y el Estado. Estas relaciones son tanto de carácter político como cultural, en relaciones de hegemonía y resistencia, en donde tienen un lugar importante los movimientos sociales.

Con esta base conceptual sobre la teoría de la ciudadanía, se pasa a examinar en otra vuelta del espiral a los indígenas y las ciudadanía étnicas. Se asume un enfoque crítico a la ciudadanía universal, igualitaria y homogenizante, desde una lectura que ubica las brechas sociales, étnicas, de género que atraviesan la figura del ciudadano individual y que reiteran la desigualdad y la exclusión. El análisis de la identidad y la diferencia, la igualdad y la desigualdad, los derechos individuales y

colectivos han permitido formular una propuesta de ciudadanía diferente, de ciudadanía étnica, que amplía el terreno de la ciudadanía en la medida en que el Estado y el sistema político debe reconocer a quienes tienen identidades diferentes de la cultura dominante o hegemónica.

La ciudadanía étnica implica, por una parte, el reconocimiento de las formas culturales, normativas e institucionales colectivas de los grupos étnicos subordinados, formas políticas y culturales de ciudadanía y derechos que existen en la práctica, que son vividas y diseñadas por los grupos étnicos, y que consiguen el reconocimiento a partir de sus luchas. Además las costumbres y prácticas de los grupos étnicos, en el caso del Ecuador y otros países latinoamericanos, son ejercidas por pueblos indígenas que habitan en el territorio desde antes de la llegada de la Colonia.

Hay que señalar que la ciudadanía étnica implica formas de ciudadanía y derechos colectivos. Sin embargo y asumiendo el concepto de ciudadanía diferencial de las feministas y los aportes de Stavenhagen, los derechos colectivos y particulares no niegan la existencia de derechos individuales y universales, pues se combinan en un sistema de derechos. Es decir se comprende la ciudadanía étnica en una propuesta articulada de derechos generales y específicos. Entre los derechos específicos se distinguen derechos culturales, políticos y de autogobierno; su reconocimiento implica también la garantía de derechos sociales, sin los cuales se debilita la capacidad de los sujetos para ejercer su ciudadanía.

Por tanto, en un sistema de derechos, no se puede desvincular reconocimiento cultural, emancipación política y distribución de la riqueza. En ese sentido la ciudadanía, en tanto expresión de sujetos políticos, se articula con la identidad y con el acceso a los recursos de la sociedad, integrando en una categoría dimensiones políticas, culturales y sociales.

La geometría de derechos resultante del proceso implica la ampliación de los espacios públicos, la reforma de los sistemas políticos y la transformación de los Estados monoculturales a Estados multiculturales proactivos que garantizan la persistencia cultural de los grupos subordinados y que se deben reformar para asumir la dinámica multicultural, multiétnica y plurinacional. También el proceso de consecución de derechos pone en tensión los procesos y estructuras centralizadas de poder; como se señaló anteriormente la tendencia de centralización implica la erosión y liquidación de las instancias intermedias a fin de establecer una relación directa Estado-ciudadanos individuales. Por tanto es vital para los indígenas defender sus

formas colectivas de vida y organización, resistiendo la lógica política y cultural hegemónica de los Estados que buscan penetrar hasta los márgenes de la sociedad y eliminar los lazos étnicos. De allí que la consecución de la ciudadanía étnica implica que el Estado respete las prácticas de derechos y de autoridad indígenas.

Las relaciones entre la sociedad y el Estado se mueven en campos de fuerza y no son homogéneas, de manera que se configuran diversas formas e interfases entre sociedad y Estado especialmente en sociedades como la latinoamericana en donde hay una alta heterogeneidad estructural, societal y una diversidad étnica. La consecución de la ciudadanía por los indígenas y el reconocimiento de los derechos colectivos por el Estado, no implica la superación de las contradicciones sociales, culturales y políticas que estuvieron en el origen de las luchas étnicas. Las formas de opresión étnica y nacional e inclusive las relaciones de exclusión social pueden mantenerse aunque cambien de forma.

Todo ello fundamenta el papel del movimiento indígena para conseguir derechos, desde su fuerza en las comunas, que juegan un papel clave como referente identitario colectivo y comprender mejor la estrategia de los actores indígenas, inserta en relaciones de poder y el sistema político e institucional local.

Sin embargo antes de entrar al análisis de la problemática particular de Otavalo y Cotacachi es necesario detenerse en los debates particulares dados en Ecuador, tomando en cuenta las reflexiones sobre el régimen y las políticas de ciudadanía establecidas desde el Estado, como sobre el papel y las estrategias del movimiento indígena nacional, desde la sociedad. Esto se analizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO II
Las políticas de ciudadanía

CAPITULO II

Las políticas de ciudadanía

Introducción

Luego de fundamentar el enfoque de ciudadanía étnica es necesario dar cuenta de los antecedentes y debates realizados en Ecuador. Esto se abordará en este capítulo, combinando una lectura histórica de las políticas de ciudadanía del Estado con aportes teóricos. De esta manera se puede caracterizar las políticas del Estado, que fueron realizadas en unos casos para excluir, en otros para civilizar y más tarde asimilar a los indígenas a las condiciones de una ciudadanía mestiza, y por otro señalar los enfoques sobre esta temática en las ciencias sociales en el país²⁰.

En la primera parte se examinarán las raíces coloniales y republicanas del dominio étnico, para luego indagar el significado del proyecto liberal y el proyecto indigenista, así como las reformas desarrollistas y finalmente las nuevas condiciones impuestas por el neoliberalismo. Finalmente se debatirá algunos conceptos y criterios extraídos de la literatura sobre la identidad y ciudadanía de los indígenas en el país.

2.1.- Estado e Indígenas: las políticas de ciudadanía

La emergencia del movimiento indígena en Ecuador se realizó confrontando formas de dominio étnico, que tienen raíces coloniales. Así, el nuevo Estado independiente retoma el tributo colonial cobrado a los indígenas y mantiene la población organizada en dos categorías -la república de los ciudadanos blancos y la república de indios-. Con ello se instituye una clasificación de la población que excluye a los indígenas, exclusión que estaba legitimada por un discurso que miraba a los indígenas como seres atrasados y miserables.

Durante el siglo XIX se emplearon una serie de mecanismos orientados a socavar la autoridad indígena y su control sobre el territorio:

Encarcelamiento por deudas, leyes contra el vagabundaje y la mendicidad, mantenimiento del tributo indígena, creación de la contribución general, trabajo obligatorio, cierre de las propiedades a fin de impedir el acceso a los pastos, apropiación de las tierras no cultivadas, adjudicación de las tierras embargadas, alistamiento militar...toda la legislación iba en el mismo sentido. (Deméla, 2003: 277)

²⁰Se toman en cuenta no solo a autores ecuatorianos sino autores extranjeros que estudian la temática en el país.

El tributo se elimina décadas después, en 1857, pero en vez de ampliar la ciudadanía, el Estado resuelve delegar su poder a los terratenientes, la iglesia y las elites locales. Es a nivel regional donde se regula la mano de obra indígena, la producción de alimentos, el control de los recursos y la administración de justicia configurando lo que Andrés Guerrero denomina como “administración étnica”, la cual le caracteriza como:

Una configuración política pluriédrica, jerarquizada, un aglomerado de instituciones y vínculos sociales heterogéneos, en cuyo ápice trona siempre el patrón. Hacienda, Iglesia, funcionarios estatales de parroquia y cantón (jefes y tenientes políticos), municipalidades cantonales (autoridades blanco-mestizas del pueblo), vínculos domésticos entre gente del pueblo y familias indígenas de comunidad (parentescos rituales, reciprocidades desiguales, etc.) son los elementos que integran el poder local en la sierra. (Guerrero, 1993: 84)

A este fenómeno, desde otro enfoque, se le ha conocido como “gamonalismo”, forma del ejercicio del poder en el ámbito local, en sociedades predominantemente rurales:

Una forma de poder difusa y descentralizada, debido a la centralización incompleta del Estado, que organiza el sistema local de poder, que asume las características heterogéneas del mundo rural y agrario, con cierta autonomía pero subordinada al poder nacional y sobre todo a la aristocracia regional, como una extensión del mundo privado en lo público, sustentado en redes de clientelismo y compadrazgo. (Ibarra, 2002: 137)

La desaparición del tributo provocó, paradójicamente, el debilitamiento de las autoridades indígenas, en particular de los caciques. Esto debido a que jugaban un doble rol: eran emisarios fiscales del Estado y a su vez eran autoridades locales con funciones en la justicia, las tierras, la producción y presidían las ceremonias étnicas en los territorios indígenas. En ese marco los funcionarios mestizos asumieron las competencias dejadas por los caciques, mientras aparecían cabecillas y curacas indígenas con menor poder territorial (Guerrero 1990 59).

Paralelamente las elites impulsaron la centralización del Estado, mediante la densificación del aparato institucional y la compartimentación del territorio en “una manera de encapsular a los pueblos indígenas en pequeños compartimentos estancos” (Ibarra, 1997: 6). El corregimiento de Otavalo, por ejemplo, que se extendía desde el norte de Quito hasta la frontera con Colombia tenía un cantón en 1830 y pasa a tener cuatro a finales de siglo; de catorce parroquias de inicios de la república, pasa a treinta y dos hacia 1900 (Guerrero, 1990: 23). Un hito en ese proceso de

centralización se produce con la Revolución Liberal de 1895, que afirma el poder del Estado ante la iglesia, profesionaliza el ejército, extiende el aparato estatal a las provincias, llegando con los tenientes políticos a las parroquias.

La integración en torno al Estado se produce también en el terreno simbólico: se difunden las ideas del progreso, el laicismo y la integración nacional y se termina el ferrocarril como canal de comunicación que articula costa-sierra, símbolo de la unidad nacional para comienzos del siglo XX²¹.

Además, la Revolución Liberal amplía la comunidad política, al impulsar la educación pública y la asistencia social, con lo cual integra a incipientes sectores medios y populares urbanos al Estado y a la ciudadanía. Sin embargo esta ampliación no logra penetrar el ancho mundo privado dominado por los terratenientes; la Revolución se detiene en las fronteras de las haciendas y el Estado liberal se imbrica con el sistema gamonal de dominación étnica. En ese marco aparecen intermediarios mestizos como funcionarios de municipios y tinterillos de juzgado. Dichos agentes hablan y escriben en nombre de los indígenas como “ventrílocuos” (Guerrero, 1994: 255), revelando que los indígenas carecen de voz propia en el mundo público, elemento esencial de la ciudadanía.

Aunque el tributo indígena desapareció, se mantuvo la obligación del trabajo subsidiario para las obras del Estado, de manera que se abren carreteras y se construyen servicios públicos con trabajo gratuito. Este es el caso del ferrocarril Ibarra-Esmeraldas, o las escuelas, cárceles, puentes, pilas, acequias y calles de Otavalo o Cotacachi, que corren de cuenta de la mano de obra indígena.

El liberalismo contó también con un proyecto cultural que buscó unir a la población ecuatoriana bajo la propuesta del mestizaje. Se formuló un discurso en donde el mestizo aparece como la raza llamada a edificar la nación y los indígenas debían ser civilizados con políticas de “mejoramiento” y “asimilación”. Todo ello se legitima bajo un manto de “proteccionismo”, pues para las elites los indígenas son menores de edad a los que hay que educar.

Posteriormente las ideas liberales se renuevan con el indigenismo, corriente cultural mestiza que valora los indígenas, no tanto en su presente, ya que los veían hundidos en la miseria, la barbarie y la ignorancia, cuanto por su nexo con su pasado glorioso y las civilizaciones ancestrales de América. Esta corriente, que se nutría de

²¹ La afirmación y centralización del Estado fue posible por la estabilidad presupuestaria que este logró debido al auge cacaotero y los recursos que ingresaron a las aduanas para sostener el fisco.

una rica producción artística de intelectuales mestizos vinculados con el socialismo, proclamaba la redención de los indios con las luces de la ciencia y el progreso y critican a los sectores terratenientes por identificarse con la tradición blanca e hispana y olvidarse de sus raíces andinas.

Para los indigenistas las condiciones de ignorancia y atraso de las poblaciones ancestrales se podían superar mediante la educación, el aprendizaje del castellano y la higiene; también visualizan el problema étnico inscrito en relaciones económicas y de poder, por lo que alegan la falta de tierras y la subordinación a las haciendas, como causa de su atraso.

Estos intelectuales inciden en la formulación y aprobación de la Ley de Comunas (1939), dictada durante el gobierno reformista del Grl. Enríquez Gallo, que trata de resolver tres aspectos: la protección al campesino en su derecho a la tierra comunal, el reconocimiento colectivo de los campesinos como sujetos de derechos -y por tanto como ciudadanos- y la comuna como el último escalón de la división política administrativa, dependiente de la parroquia (Bustamante, 1993: 54).

Es decir las políticas estatales que se dan en ese período no estaban orientadas a homogenizar a la población sino, según Bustamante, a diferenciarla en la medida en que se reconocen formas colectivas de acceso a los derechos:

La ciudadanía es un paradigma que buscan imponer las elites desde el comienzo de la república pero ante su imposibilidad práctica de concreción, negocia con los actores, modelando formas institucionales ad hoc según una realidad compleja que se impone, como los fueros, la tolerancia de lazos de parentesco en lo público, el clientelismo o formas de representación particularista y corporativa. (Bustamante, 1993: 50)

El reconocimiento de las comunas sería una de las formas, a través de la cual el Estado reconoce una realidad colectiva que no puede negar, pero integrándola en la trama institucional del propio Estado.

Pero este reconocimiento tiene sentidos contradictorios: por una parte el Estado busca interferir en la vida de los indígenas, a través de procedimientos y funcionarios del recién creado Ministerio de Previsión Social. Según el autor Roberto Santana aquel se mete en un atolladero en donde los principios republicanos de la ciudadanía se mezclan con un comportamiento discrecional y arbitrario de las instituciones y funcionarios que desconocen el mundo indígena (Santana, 1995: 24). Por otra parte la comuna les da a los indígenas cierta autonomía ante las elites locales y les permite canalizar al Estado central reclamos sobre tierra, salarios y maltrato, tal

como se expresa en el aumento de los conflictos que se producen en la época. En ese sentido se desata un proceso de comunalización que será un elemento clave del proceso de ciudadanía de los indígenas andinos en cuanto el Estado reconoce la organización y la identidad comunitaria con fines de integración social (Sánchez Parga 2007: 26-28)²².

Poco después, en 1944 se funda la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), organismo formado por indígenas y activistas de izquierda, que intenta deslocalizar los conflictos agrarios y elevarlos a los centros de decisión del Estado nacional.

La FEI asumió una función de "traducir" las formas de lucha y las reivindicaciones de los comuneros indígenas de las haciendas, de los sujetos-huasipungueros, al orden simbólico de "ciudadanía": a conceptos de derechos de clase, como trabajadores semi-proletarios agrícolas, no como "ciudadanos étnicos", como pueblos que exigen un reconocimiento colectivo en sus vínculos con el Estado. (Guerrero, 1993: 93)

A mediados de siglo veinte, con el auge del banano y luego del petróleo, llega la etapa desarrollista en la cual el Estado da pasos significativos para la constitución de la ciudadanía en el marco de un amplio proceso de modernización y fortalecimiento del aparato estatal. Los gobiernos de ese período, buscan montar una base agro industrial y configurar el mercado nacional, construyendo vías que permiten llegar a todo el país. También se plantea formar una ciudadanía universal y homogénea, con un imaginario común sobre la patria, su territorio y sus símbolos.

Todo ello implica el declive del sistema de administración étnica local, que:

Desde la década de 1940 entra en un proceso de degradación dado que el Estado central incrementa su capacidad de intervención, se abren vías que vinculan localidades antes compartimentadas y que alimentan la migración, se abren canales de comunicación de los agentes sociales con el Estado central, mientras la clase terrateniente pierde su poder con el surgimiento de una burguesía comercial e industrial serrana. (Guerrero 1993: 92)

En la década del cincuenta se crea la Misión Andina del Ecuador (MAE). Esta agencia, promovida por las Naciones Unidas, tiene el enfoque de "desarrollo de la comunidad" y despliega programas a nivel organizativo, artesanal, educacional, de salud, forestación y vivienda con los indígenas. Esta misión se continúa con el "Plan Nacional de Incorporación del Campesino" con una radio de acción a 161 comunidades de la sierra de las cuales 25 estaban en Imbabura (Martínez, 2002: 114).

²² En el capítulo siguiente se profundizará el debate sobre las comunas en Ecuador y su incidencia en el movimiento indígena y la constitución de la ciudadanía en Imbabura.

La intención de estos programas era construir una ciudadanía igualitaria con un Estado que produzca servicios para la población (Bustamante, 1993: 59). Con ello el Estado afianza su relación con los indígenas y campesinos, aunque la institucionalidad local sigue en manos de los grupos mestizos vinculados al poder hacendatario.

Los cambios más profundos en la relación entre el Estado y los indígenas, se dan con las dos leyes de Reforma Agraria de 1964 y de 1973, que liquidan las relaciones precarias en la agricultura al tiempo que promueven una limitada distribución de tierras. Los indígenas andinos acceden a pequeñas propiedades o minifundios en las alturas de los Andes, lo cual libera al campesino-indígena de la servidumbre en las haciendas, convirtiéndole en pequeño propietario y dueño de su fuerza de trabajo. Con todo ello se generan condiciones para su reconocimiento como campesinos-jornaleros-ciudadanos y acceder a derechos de organización, movilización y contratación.

Son factores importantes para la organización indígena los partidos de izquierda, particularmente el Partido Comunista y las corrientes socialistas, así como la Iglesia Católica y la tendencia de la Teología de la Liberación. Uno de los obispos identificado con esta tendencia, Monseñor Proaño, promueve la reforma agraria en los predios de la iglesia y en el marco de la opción preferencial por los pobres, impulsa la organización y la formación de cuadros indígenas que luego conformarán el *Ecuador Runakunapak Richarimuy*, ECUARUNARI.

A continuación el Estado promueve la modernización del campo a través de programas de desarrollo rural en donde el campesino recibe crédito, asistencia técnica y capacitación para progresar en sus pequeños minifundios que producen los alimentos para el mercado interno.

El Estado redefine sus relaciones con la población indígena: reduplica el encuadramiento burocrático del campesinado con agencias especializadas en desarrollo económico y social, la inversión en grandes infraestructuras para “integrar la nación”; se construyen escuelas, dispensarios, centros de capacitación, oficinas de teléfonos y recursos hidráulicos, planes de riego, electrificación y agua, carreteras, caminos vecinales, que aproximan a los campesinos a las plazas de mercado y de trabajo de las ciudades. (Guerrero, 1995: 34)

Estos cambios quebrantan el sistema de poder basado en la tríada cura-hacendado-teniente político y crean condiciones para que el Estado central se

imponga sobre los poderes regionales y locales. Con ello se busca hacer realidad el sueño liberal de integrar a los indios como ciudadanos, con una relación directa con el Estado, en el marco de la integración física, económica y política del país.

Mientras tanto el auge bananero desde los años cincuenta amplió la frontera agrícola del litoral, provocando un éxodo masivo de la población andina hacia la Costa y las ciudades. El fenómeno de la migración se produce simultáneamente a un proceso de transformación y aculturación que convierte a los indígenas en trabajadores asalariados, alejándolos de sus comunidades de origen. En los nuevos territorios los indígenas se chocan con nuevas y al mismo tiempo antiguas formas de violencia y maltrato que les inferioriza como seres humanos, por lo cual deben volver la mirada a sus redes de solidaridad, a sus lazos comuneros, a su identidad étnica, como recursos para resistir a la discriminación (Guerrero, 1998: 121).

El indígena migrante “incorpora aspiraciones de progreso, de rechazo a un pasado sombrío y una aspiración individualizada, con una imagen valorizante de la comunidad” (Guerrero, 1998: 121). Esta nueva autoimagen, que integra elementos occidentales y étnicos, orgullosa de sus lazos comunales, de su historia como pueblo, es el terreno fértil para pensarse como indígenas, pertenecientes a un grupo étnico nacional kichwa.

Pero el espacio local al que vuelven también está modificado. En sus comunidades se instala progresivamente el régimen de propiedad privada y a través de las escuelas se impone el castellano, de manera que los indígenas viven en la disyuntiva de individualizarse y convertirse en mestizos, abandonando sus rasgos culturales, o de mantener su identidad como indios. Por otro lado el mundo local vive el vacío que dejó el viejo poder hacendatario: el Estado nacional se ha logrado imponer sobre los gobiernos locales, pero estos continúan bajo control de las elites mestizas tradicionales y racistas, antiguas mediadoras del poder terrateniente.

El retorno constitucional de finales de la década de 1970, pretendió completar y legitimar las reformas de la fase desarrollista con la democracia política y el voto a los analfabetos. A los derechos civiles y sociales que reconocía el Estado dirigido por los militares, se sumarían los derechos políticos. El primer Presidente electo, Jaime Roldós, expresó esa promesa de integración social, nacional y ciudadana, que se ofrecía al conjunto del país.

Los conflictos de la época neoliberal y la reactivación étnica

Sin embargo pronto la intención de ampliar la comunidad política y los derechos, encontraron su cuello de botella en 1982 con la crisis de la deuda, que llevó a los gobiernos a abandonar promesas de integración social e impulsar políticas de estabilización y ajuste. Se impuso un enfoque neoliberal de las políticas públicas modificando la relación Estado-sociedad civil-mercado, colocando a éste en el centro de la vida nacional. En términos de ciudadanía esto implica ampliar los derechos civiles vinculados al mercado –libertad de empleo y contratación - restringir los derechos sociales y reducir los derechos políticos al voto.

Para ello se fomenta la reforma del Estado a fin de reducirlo, privatizar las empresas públicas y desregular la economía, palancas de un nuevo proceso de acumulación que beneficie al gran capital. En el sector rural se promueven políticas y reformas conducentes a la desregulación de los mercados agrícolas y los precios, la privatización de la tierra comunal y el agua, la reducción de la asistencia técnica y el crédito, todo lo cual se orienta a favorecer a un nuevo modelo de desarrollo agrícola centrado en la exportación y los agronegocios (Guerrero y Ospina, 2003: 51-114) .

Pero el golpe contra las condiciones de producción y de vida de los indígenas fue brutal y no solo se produce a nivel rural, sino del mismo modo a nivel urbano, afectando al empleo de toda la población; por otra parte las políticas neoliberales llevaron a un estancamiento del conjunto de la economía durante dos décadas (Ortiz, 2007). Todo ello limitó de manera drástica la movilidad social y territorial de los indígenas que no tenían oportunidades ni en sus lugares de origen ni de destino.

La larvada crisis de la agricultura y la falta de oportunidades en las urbes llevaron a la población indígena a levantar una plataforma que reunió demandas de tierra, costo de la vida y reivindicaciones de respeto y reconocimiento étnico. Las promesas de inclusión social y política que propondrán las elites blancas mestizas no se cumplen, y desde el fondo de la sociedad surge un movimiento que plantea su presencia como sujeto político. El hecho que reveló este nuevo momento fue el Levantamiento de 1990, que reveló un importante acumulado histórico de los pueblos y nacionalidades y que paralizó el país por varias semanas.

Según Jorge León la participación indígena en ese acontecimiento, generó en ellos la conciencia de pertenecer a una colectividad amplia, kichwa genérica: “Yo nunca pensé que éramos tantos runas”, dice un indígena como actor y testigo de la marea humana que ocupaba en esos días los espacios públicos (León, 1994: 53). Se

trata de una identidad que condensa en un acto político colectivo, una conciencia étnica y nacional, alterna a la identidad nacional blanco-mestiza dominante.

Esa identidad tiene como antecedente un proceso previo en la experiencia de migración desde lo local a un escenario que cubre todo el país, en donde los indígenas experimentan el dominio étnico y una sociedad nacional que les desconoce y les irrespeta. En esa frontera étnica, las pertenencias locales y territoriales, se mezclan y difuminan, y la condición étnica puede articular una multiplicidad de situaciones sociales: campesinos con o sin tierras, urbanos y rurales, obreros, maestros, promotores de desarrollo, comerciantes o informales temporales. La diferenciación social y el tránsito migratorio, forma un sujeto móvil e impide que se condense la identidad en términos de clase “Donde se superponen tiempos históricos prevalece el eje de dominación étnico sobre la clase” (León, 1994: 23) y en ese marco lo indígena construye una identidad común que le permite enfrentar las nuevas condiciones que le plantea el dominio étnico.

En el análisis de la plataforma del acontecimiento los temas étnicos son predominantes (la posibilidad de ejercicio diferenciado de autoridad o de lealtades a grupos étnicos diversos), y se articulan con demandas ciudadanas (acceso a servicios para todos), sin descartar también los temas de clase (reclamos por tierra y agua). Ello es posible, según León, porque este nuevo sujeto surge en medio de un proceso de modernización: un indígena cada vez más integrado al mercado, usuario de redes de los servicios estatales y con aspiraciones de igualdad (León, 1994: 85). Igualmente se muestra –como en el caso de Otavalo– que “lo étnico como cultura y articulación de relaciones socioproductivas lejos de ser un obstáculo a la mayor integración al régimen predominante puede ser un medio para una inserción ventajosa en él” (León, 1994: 122).

Se trata de una identidad sustentada en un “nosotros” que es fruto de las relaciones de reciprocidad comunera y legitimada en los procesos de acción y lucha social, que se refuerza en agrupaciones regionales que cumplen funciones de integración y representación colectiva. Se trata de una identidad étnica específica pero que no niega la adscripción a la ecuatorianidad “Ahora ya somos también ecuatorianos y por eso tenemos derecho... fuimos al ejército y le dijimos eso” (León, 1994: 128).

El levantamiento muestra a un indígena que impone su presencia como actor de los espacios públicos. Sus demandas de participación y autogestión, su reclamo

de reconocimiento de autoridades indígenas, su exigencia de respeto a la diversidad, su rol como interlocutor del Estado y su proyecto de Estado multinacional, revelan claramente el apareamiento de un nuevo sujeto político nacional, étnico y ciudadano.

Hay que agregar que dicho acontecimiento, y la ofensiva que continuará después, se explica por la presencia demográfica de la población indígena, especialmente en la sierra y en la Amazonía, la densa red organizativa de las comunidades en las dos regiones y la existencia de líderes que desarrollan el discurso étnico (Guerrero y Ospina, 2003). Las reformas agrarias posibilitaron que a las comunas libres que tenían cierta independencia de la hacienda y que se habían organizado con la Ley de Comunas, se sumen las comunidades de hacienda, todas ellas mantienen fuertes lazos de solidaridad y cohesión cultural.

Se trata de un “círculo interior de la identidad” que se proyecta a los “círculos exteriores de la identidad”, pueblos, ciudades y regiones, en donde los indígenas dejan su impronta en el territorio (Guerrero y Ospina, 2003: 116, 117). A esto hay que sumar el aporte de los intelectuales indígenas que formulan el discurso étnico en donde se racionaliza dicha identidad y se interpela al grupo étnico dominante.

Hay dos fases en la ofensiva indígena: la primera, que va desde el 1990 hasta el 1995, está marcada por la agenda de lucha por reivindicaciones agrarias, mejoramiento de los servicios públicos y demandas culturales y la segunda, de 1995 al 2004, estuvo marcado por una agenda política, de corte étnico y nacionalista, que cuestiona el poder del Estado blanco mestizo (Guerrero y Ospina, 2003). En todas ellas se emplean estrategias de lucha legal y extra institucional, que varían en su importancia según las opciones que asumen indígenas para manifestar su descontento.

Como resultado los indígenas logran, luego de un período relativamente corto, que la Asamblea Constituyente de 1998 recoja sus demandas. Así se consagró en la Constitución el respeto al derecho consuetudinario, la justicia, educación y salud, el idioma y la cultura, los derechos de participación y la caracterización del Estado ecuatoriano como pluriétnico y pluricultural, dando solamente una respuesta parcial a los derechos de autogobierno. Una década más tarde, en la Constitución del 2008, la Asamblea reunida en Montecristi acepta caracterizar al Estado como plurinacional y

señala un procedimiento concreto para conformar las circunscripciones territoriales indígenas CTI²³.

El movimiento indígena logró conformar en este período varias instituciones bajo su control como el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador, CODENPE, que tiene como objetivo definir políticas de desarrollo para pueblos indígenas y entre sus facultades reconocer o legalizar a los pueblos y nacionalidades, así como transferir recursos financieros a las comunidades. De igual forma se crean la Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección de Salud Indígena. La presencia en el Estado se consolida con la expedición de la Ley Orgánica de Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, que unifican al CODENPE, la Dirección de Salud Indígena y al Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a derechos colectivos se encuentra a nivel legal grandes avances particularmente en cuanto a derechos culturales –idioma, cultura, salud, educación bilingüe, justicia- que se produce en el marco de los convenios internacionales que firma el Ecuador, la Constitución del 1998, como en la Constitución del 2008 (García y Sandoval, 2007).

Sin embargo se nota un desfase entre el reconocimiento legal de los derechos y sus dificultades de aplicación. Pablo Ospina analiza este fenómeno en el marco de relaciones de fuerzas existente a comienzos del presente siglo, tomando en cuenta tanto factores internos al movimiento y factores externos como las relaciones con el Estado y otros actores. El enfatiza las dificultades en cuanto a la aplicación de los derechos sociales, dado las brechas estructurales y las políticas macroeconómicas que afectan especialmente a la población indígena para su acceso a mejores condiciones de vida, empleo, educación y salud. En cuanto a los derechos culturales, dado que si bien se practican en las comunidades, cuando tienen que institucionalizarse se encuentran con modos de conocimiento y prácticas culturales dominantes enquistadas en el Estado que mantiene relaciones paternalistas, asistenciales y clientelares y que se niega asumir principios de interculturalidad en políticas públicas. En cuanto a los derechos territoriales, no hay avances legales ni institucionales dado el peso de actores estatales, Fuerzas Armadas y empresas extractivas que cimentan su poder en el control de los recursos naturales que están por lo general en los territorios indígenas (Ospina, 2008).

²³ Las CTI son un ente territorial local con autoridades propias que recoge algunos de los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

Las elites neoliberales en este período buscan hacer un difícil equilibrio entre gobernabilidad, reformas de mercado y reconocimiento de derechos en una óptica multiculturalista. Esta nueva visión de integración ciudadana de los indígenas implica que se reconoce una nueva generación de derechos, es decir los derechos de identidad y la diferencia cultural, aunque ello no implique el reconocimiento de otros derechos como el de representación política específica (cuotas) o el de autonomía territorial. Charles Hale (2002) critica este multiculturalismo liberal, que se impuso en estas décadas en la región, pues este acepta ciertas demandas manejables -refiriéndose a los derechos culturales- mientras niega otras que resultarían peligrosas para la estabilidad de su modelo –como los derechos territoriales-²⁴.

Hay que señalar que este dominio asimismo se dio en la esfera cultural, que fue transformándose desde la idea del indio miserable, a la idea del indio protegido, para luego identificar a un sujeto a civilizar; posteriormente se le reconoció como comunero y campesino, que debía integrarse al desarrollo nacional, para finalmente ser reconocido en su cultura, aunque eso no implicaba reconocer derechos políticos específicos o el autogobierno de su territorio.

En este recorrido resalta el hecho que los indígenas fueron excluidos, al comienzo formal y luego informalmente de la ciudadanía. Luego de tres décadas de dominio étnico directo del Estado, hay un siglo de control indirecto por la delegación que aquel hace a los poderes regionales.

2.2.- Aportes Relevantes

Con la lectura histórica de las políticas de ciudadanía se pueden recoger varios elementos conceptuales²⁵. Tal como se ha destacado a lo largo del texto, una contribución significativa es la de Andrés Guerrero. El concepto de “administración de poblaciones” le permite captar la profunda ambigüedad del Estado, de carácter liberal al mismo tiempo que racista, así como su descentramiento del centro de poder a la periferia regional. Su enfoque de una ciudadanía que va más allá de lo jurídico y político formal, como una categoría cultural y política ubicada en campos de fuerza, aporta con elementos claves para una crítica de la ciudadanía liberal.

²⁴ Esta visión será discutida en la siguiente sección de este capítulo.

²⁵ Simón Pachano (2003), en la única antología que se ha escrito sobre el tema, constata una débil presencia del tema de la ciudadanía en los estudios sociales en Ecuador.

Hay que señalar que el aporte de Guerrero va igualmente en otros sentidos: traza el concepto de frontera étnica móvil, inspirado en la visión de poder simbólico de Bourdieu y de compulsión binaria de Butler (Guerrero, 1998: 121). También señala la extensión de espacios públicos rurales, en donde se conecta con el punto de vista de Habermas para captar los procesos de comunicación e intercambios de mestizos e indígenas en el nuevo mundo rural (Guerrero, 2004). Adicionalmente su esmerada manera de describir y explicar el poder local en Otavalo y otras zonas andinas entrega elementos históricos que son el precedente necesario para comprender la complejidad del mundo local.

La observación que se puede hacer a este sugerente cuerpo analítico tiene que ver con que si bien señala la existencia del conflicto, no enfatiza el carácter de agencia del actor. Los indígenas desarrollan una estrategia por una propuesta alternativa de ciudadanía; la capacidad de transformación del actor se diluye en medio de una noción del indio-sujeto de la administración de poblaciones, pues en la mayor parte de la obra de Guerrero las élites son las que ejercen su dominio, desde arriba, y dejan poco espacio de juego a sujetos que vienen de abajo, a movimientos que tienen iniciativa y una propuesta significativa de identidad y derechos. En cambio esta es la perspectiva que inspira este estudio, asumiendo la contribución de historiadores y teóricos del movimiento social.

En cuanto al análisis de Jorge León, este debería ser leído no desde una perspectiva en donde lo comunero, lo colectivo y local son parte del pasado y los indígenas asumen para el futuro la nueva identidad kichwa, sino como un proceso complejo y simultáneo, tal como se ha visto en el examen del concepto de frontera étnica: el indígena recrea en esa identidad genérica su identidad local y esto como veremos es clave en el análisis de la identidad comunera en los pueblos de Otavalo y Cotacachi.

El camino de afirmación indígena en Ecuador se distingue del camino de “cholificación” asumido por los indígenas peruanos. Según el sociólogo Aníbal Quijano la cholificación es el camino, adoptado por los indígenas de su país, mediante su movilización social, la migración, el mercado, la escuela y el consumo mediático, en donde se redefine la identidad indígena, dejando sus marcadores étnicos externos (idioma, vestido) mientras mantiene valores indígenas (reciprocidad, fiestas, familia) e integra nuevos valores urbanos y occidentales (la racionalidad económica,

el progreso y el individualismo), construyendo una nueva identidad: el cholo (Quijano, 1967).

La estrategia de la cholificación en el Perú, tal como enfatiza Sinesio López, es una estrategia cultural de constitución de la ciudadanía. Es una opción que viene de abajo, pues se trata de una propuesta popular de construcción de ciudadanía que se sustenta en la migración hacia las urbes. Se trata de un proceso de emancipación de la servidumbre, al tiempo que el abandono de ciertas tradiciones rurales, lo que le lleva a construir nuevos sentidos culturales combinando los intereses familiares y colectivos, individuales y asociativos. Asume además un estilo político propio pragmático y contestatario, clientelista y conflictivo, según las circunstancias y los objetivos buscados (López, 1997: 224).

Se puede entonces diferenciar entre la estrategia de cholificación que asumen los indígenas peruanos y la estrategia de afirmación cultural de los de Ecuador. Felipe Burbano, interviniendo en este debate, intenta una explicación: la conexión más cercana de los indígenas ecuatorianos con los tejidos organizativos y culturales de sus comunidades rurales de origen, a diferencia del Perú donde la ruptura con lo rural es marcada; la autoafirmación en un contexto de violencia simbólica en las nuevas fronteras étnicas; la relación de la estrategia cultural con los actos políticos y el hecho que la identidad aparece como un recurso de lucha por el cambio y no solo como una retórica milenarista, tal como se dio en el Perú (Burbano, en García, 2000).

Se debe enfatizar la relación estrecha entre la estrategia cultural y la estrategia política en el caso de los indígenas ecuatorianos, pues su emergencia como movimiento se produce interpelando el dominio étnico, empleando recursos culturales, en un período en el que se profundiza la crisis de la democracia y los partidos en Ecuador, lo que le convierte al movimiento indígena en una opción no solo cultural sino política, con un claro sesgo contestatario. La crisis del clasismo y de los discursos de izquierda, como se verá más adelante, creó condiciones favorables para el desarrollo de un discurso étnico nacionalista subalterno.

Sin embargo esta estrategia de afirmación étnica, no niega, como se creería, los elementos cholos predominantes en el caso del Perú. Es decir que la afirmación indígena en Ecuador se realiza integrando elementos occidentales y urbanos, formas culturales cholas, de allí que los elementos individuales se combinen con los colectivos, el pragmatismo y la racionalidad económica del mercado con la reciprocidad, los valores democráticos y ciudadanos con el pragmatismo y el

clientelismo político, tal como se verá en el caso de Cotacachi y Otavalo. Es decir, a diferencia del Perú, los indígenas mantienen en buena parte los rasgos exteriores de su cultura, pero a semejanza con ellos se produce una identidad híbrida que combina lo indígena y lo popular mestizo, una identidad indígena y chola. Esas diferencias y semejanzas son posibles, tal como señalaba De Gregori, por que la identidad no es algo puro y estático, está en permanente flujo, encuentro y desencuentro con otras identidades, aunque ellas ocupen posiciones dominantes.

Otro aspecto que debe ser complementado tiene que ver con las condiciones del surgimiento del movimiento indígena. Deborah Yashar (2005) destaca tres factores generales en América Latina: el vuelco neoliberal, que acabó con las protecciones corporativistas y expuso a los grupos nativos a la pérdida de control sobre sus tierras y los recursos naturales; el surgimiento de redes asociativas intercomunitarias apoyadas por actores externos como la Iglesia Católica, varias Iglesias Protestantes y organizaciones no-gubernamentales y la democratización política, que permitió que las organizaciones indígenas puedan actuar sin estar sujetas a la represión.

A la explicación de Yashar habría que observar que en Ecuador, a diferencia de Bolivia o México, no existió un Estado corporativo como en esos países²⁶. Aquí los gobiernos militares desarrollistas asumieron una actitud doble: hicieron las reformas, promovieron la organización social y favorecieron la entrega parcial de tierras, reprimiendo a los indígenas ante el riesgo que se desborde la situación. A esto habría que agregar el choque que produce una década de ajuste neoliberal para los más pobres, que acentúa la brecha entre las condiciones de vida de los grupos indígenas y las del resto de la población.

Vale agregar la diferenciación de capas indígenas acomodadas en el comercio y la artesanía, que funcionó como “un semillero de jóvenes educados que, frente a la discriminación étnica, se convirtieron en activistas e intelectuales de las organizaciones indígenas” (Postero y Zamosc, 2004: 14-15). Hay que notar que la formulación del discurso étnico de dichos intelectuales prosperó:

En medio del declive de dos “grandes narrativas”: la de los discursos clasistas de izquierda, que copaban las organizaciones populares rechazando las aspiraciones étnicas como retrogradadas y divisionistas; y la del nacionalismo desarrollista, que hasta en versiones benévolas como la del indigenismo, postulaba la necesidad de “desindianizar” a los nativos y assimilarlos social y

²⁶ Sobre el debate del corporativismo en Ecuador, ver Pablo Ospina (2005).

culturalmente a través del mestizaje y la modernización. (Postero y Zamosc 2004: 14-15)

A esto habría que agregar un elemento clave para el caso ecuatoriano: el movimiento indígena como eje de la movilización contra el neoliberalismo, no solo asumió una postura defensiva ante las medidas neoliberales sino que logra, con el apoyo de varios aliados, desestabilizar la propuesta neoliberal y generar una crisis que solo se resolverá con la llegada de la Revolución Ciudadana con un discurso postneoliberal²⁷. Por tanto no es solo la defensa de sus derechos ganados con el Estado desarrollista, sino la iniciativa del movimiento y su capacidad de interpelación del neoliberalismo, los que generan una nueva situación que implica cambios en las condiciones de dominación y en el régimen de ciudadanía²⁸.

En este sentido no se pueden generalizar las afirmaciones de Hale (2002) mencionadas anteriormente: sus afirmaciones pueden ser válidas para las políticas de ciudadanización de las elites, pues estas buscaban desactivar la emergencia indígena, - aceptando ciertas demandas, negando otras- pero no son válidas para la estrategia del movimiento indígena, pues Hale no toma en cuenta los intereses, estrategias y discursos de los indígenas, cuya proyecto fue en mayor o menor medida no solo superar los obstáculos del dominio étnico, sino también confrontar el régimen neoliberal. Es por ello que durante 15 años de lucha levantaron tesis nacionalistas y redistributivas, que lograron desestabilizar dicho régimen y no congraciarse con las tesis multiculturales, como manifiesta Hale.

En ello es importante tomar en cuenta el carácter étnico y de clase del movimiento indígena, pues como señala De Gregori citando al Vicepresidente Cárdenas de Bolivia: “los indígenas miran con dos ojos: como indios y como pobres” (De Gregori, 1999: 23). En ese sentido León Zamosc y Nancy Grey critican la visión idealizante de algunos antropólogos y la visión reduccionista de los autores marxistas, y plantean que la ciudadanía de los indígenas dependen del interjuego etnia-clase (Zamosc y Grey, 2005, 25). Esto significa que aunque la condición étnica fue predominante, como ya se anotó anteriormente, la lógica clasista subsistía y subsiste al punto que varias de las principales organizaciones indígenas fueron criticadas justamente por integrar demandas clasistas y no aceptar una negociación

²⁷ Aun esta por verse la consistencia de este discurso en términos de nuevo modelo de Estado y desarrollo.

²⁸ El proceso de transición fijado en la Constituyente de Montecristi continúa, y no se puede aun caracterizar con precisión la nueva forma de Estado y de régimen político, Sin embargo algunas señales y rasgos se identifican a lo largo del estudio.

que habría permitido conseguir las demandas étnicas.²⁹ Además a estos autores les interesa los procesos y los derechos políticos, por su relevancia en el cambio de las relaciones de poder y porque los derechos son esenciales para alcanzar otros derechos (Zamosc y Grey, 2005, 17). En general la ciudadanía que se consiga, el mayor o menor reconocimiento de sus derechos, si comparten los derechos de todos los ciudadanos o se reconocen los derechos colectivos, los fueros que se logren y los arreglos institucionales que se establezcan –desde el universalismo, multiculturalismo hasta el corporativismo- dependen de los contextos de las negociaciones, la agencia de los actores y las estrategias que se utilicen. (Grey y Zamosc, 2005) También diferencian las demandas de derechos en América Latina según los indígenas sean mayoría o minoría en la población total: donde son minoría se tiende a plantearse los derechos de autogobierno con mayor claridad, mientras donde son mayoría los indígenas buscan el reconocimiento a la diferencia cultural, de representación y se tiende a modificar el conjunto de la institucionalidad estatal.

2.3.- Conclusiones

En este recorrido histórico se podría distinguir varias políticas: el control directo del Estado a inicios de la república, la delegación del control de poblaciones a los poderes regionales y locales y los intentos civilizadores mediante el proteccionismo liberal o la cara amable del indigenismo mediante la educación y la organización comunal, para luego intentar integrar al indígena como campesino con las políticas reformistas de los sesenta y setenta y la aceptación de los derechos culturales con las ambiguas política del multiculturalismo neoliberal.

Ello está sustentado en una trayectoria del Estado, marcada por avances y retrocesos en su centralización y en el control mayor o menor de las poblaciones indígenas. De la existencia de un Estado débil que cede autonomía a los indígenas al inicio, se pasa a un Estado descentrado, que delega el control a los poderes regionales y locales, para luego tener un momento de centralización con el liberalismo, que debe ensamblarse con el poder gamonal pero que densifica la malla institucional y extiende su presencia a las parroquias. Solamente con el Estado desarrollista, el Estado logra presencia en todo el territorio y una relación directa con los indígenas,

²⁹ Roberto Santana critica en los tempranos años noventa del siglo pasado al Ecuarrunari y la CONAIE por no comportarse como un movimiento étnico y asumir de manera consecuente la negociación de sus demandas con el Estado, debido a que asumieron demandas y formas de organización clasistas (Santana, 1995: 313-315).

mediante las reformas agrarias y la educación. En la última fase el Estado se repliega ante el mercado, se descentraliza el poder y se desarrolla políticas multiculturales que reconocen la identidad indígena y que en medio de la crisis política abre oportunidades para la articulación del movimiento indígena.

Todo ello tiene una economía política que va desde la gravitación de tributo y la servidumbre hasta la conversión de los indígenas en pequeños propietarios rurales o jornaleros e informales del período neoliberal. Además tiene una dimensión cultural, pues al inicio de la República primó la imagen del indio miserable, para luego modificarse a la figura del indio protegido, un sujeto a civilizar e integrar bajo la visión del mestizaje; posteriormente se le reconoció como comunero y campesino, que debía integrarse a la nación mediante la educación y el desarrollo, para finalmente ser reconocido como ciudadano indígena.

El ejercicio de los derechos sigue un camino tortuoso. La exclusión se mantiene hasta mediados del siglo XX, cuando los indígenas comienzan a ejercer derechos civiles y ciertos derechos sociales, sin disfrutar de los derechos políticos. Si bien el retorno constitucional de 1979 permite el acceso al voto, la aspiración de integración social y política fracasa, y el neoliberalismo reduce los derechos sociales, limita los políticos, aunque reconozca los derechos culturales.

En todo ello se destaca la ampliación de la comunidad política. Pero no se trata de una ampliación lineal dado que requisitos como el manejo del castellano o la educación bajo el liberalismo implicarían una reducción del número de ciudadanos, mientras que las reformas neoliberales acentuarían la desigualdad y el disfrute de los precarios derechos sociales. La gran ampliación de la comunidad política se dio con el retorno constitucional, aunque ello implicó, explicitar los conflictos étnicos y las brechas de exclusión social y pobreza que atraviesan a la población.

En cuanto a la modalidad de ciudadanía, su forma individual es un postulado sostenido desde las elites, pero que nunca logra concretarse completamente. Se trata de una política dual: de promoción de la ciudadanía individual –a través de la educación, de la migración, de la conscripción, del voto- y de reconocimiento fáctico e incluso normativo de los indígenas como grupo comunero o étnico colectivo.

En resumen, el recorrido por las políticas estatales revela un camino complejo, con avances y retrocesos, en el cual se configura un régimen de ciudadanía que superpone formas de exclusión y paternalismo, con reformas estructurales y programas estatales que buscan el reconocimiento individual del indígena, al mismo

tiempo que procura integrarle culturalmente como mestizo o políticamente como elector, al tiempo que tolera ciertas formas colectivas comuneras e incluso derechos culturales específicos desde un enfoque del multiculturalismo neoliberal, al mismo tiempo que se reducen los derechos sociales y limitan los políticos,

El análisis de la frontera étnica y del levantamiento del 1990 permite comprender la emergencia de una identidad kichwa genérica, que recrea las identidades locales y comuneras, retomando la idea central de un sujeto que se afirma como actor político y agente de construcción de la ciudadanía y los derechos. Se trata de una estrategia de afirmación étnica, que tiene un carácter híbrido, pues integra elementos clasistas, cholos, urbanos y occidentales. También el análisis de la estructura de oportunidades que presenta el neoliberalismo, revela opciones que son asumidas proactivamente por los indígenas para conseguir el reconocimiento a nivel normativo y desestabilizar el régimen neoliberal.

Con estos antecedentes teóricos e históricos en el siguiente capítulo se analizará la estructura de organización que incuba la movilización indígena, las comunas, para luego examinar en los subsiguientes capítulos la estrategia del movimiento y los procesos de participación política que les permite conseguir los derechos.

Segunda Parte
Los indígenas como sujetos políticos

Capítulo III
Las Comunidades.
Base territorial para la práctica de la ciudadanía

Capítulo 3 **Las comunidades**

Base territorial para la práctica de la ciudadanía

Introducción

Desde hace al menos dos décadas el movimiento indígena ecuatoriano impulsa un proceso de reconstitución étnica, participación política y lucha por derechos colectivos. En el caso de la Sierra andina, y en particular en Otavalo y Cotacachi, la base de ese proceso han sido las comunidades; estas fueron el pivote de la lucha por la tierra, contra la discriminación y por el respeto y fueron la estructura sobre las cuales se fundamentaron las movilizaciones y los levantamientos.

Este capítulo analiza la problemática de las comunidades a nivel territorial, cultural y organizativo, así como su rol externo como sujeto étnico y político, a fin de ubicar su proyección en la lucha por derechos. Este examen se realizó en torno a varias preguntas: ¿Tienen las comunidades control del territorio y recursos? ¿Tienen consistencia desde el punto de vista de su identidad étnica? ¿Qué competencias tienen y a través de que prácticas estas se ejercen? ¿Cuál es el rol que juegan en la consecución de la ciudadanía étnica y en la política local?

La tesis que plantea este capítulo es que las comunidades del norte del país siguen jugando un rol de autoridad en el territorio, aunque han dado un giro desde su papel en la economía a uno más político, innovando su identidad y desarrollando funciones de protección social, justicia y movilización política. En medio de un escenario pluriétnico, han logrado democratizar el mapa local, pero su poder y capacidades son insuficientes para asumir derechos de autogobierno.

Se han recogido datos en dos fuentes: de una encuesta realizada en agosto del año 2008 a 125 dirigentes de 125 comunidades, que forman el núcleo de la región étnica que abarca a Otavalo y Cotacachi (Encuesta de Líderes, 2008), y de los resultados de la encuesta de opinión realizada en junio de 2009,³⁰ dirigida a población mayor de 16 años, que en su diseño muestral aseguraba representatividad por etnia, nivel socioeconómico, instrucción y pertenencia geográfica: urbana, rural y cantonal.

³⁰ Ver anexos metodológicos No. 1. Otros resultados de la encuesta se hallan en el capítulo 6 sobre desigualdad y en el 7 sobre modalidades de ciudadanía.

Se entrevistaron a 1. 086 personas de los dos cantones (Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009)).

Luego de una aproximación conceptual al debate sobre comunidades, este capítulo se detiene un momento en el contexto de Imbabura, para luego analizar los tres componentes de la comuna: territorio, identidad y organización e indagar finalmente la opinión de los pobladores sobre la organización y la participación, extrayendo varias conclusiones.

3.1.- Las comunidades y su proyección política y cultural en el entorno

Varios autores asignan a las comunidades un rol clave en el proceso indígena como principal indicador de la revitalización étnica (Santana, 1995 y Sánchez, 2007). Tal como se señaló en el capítulo anterior las comunidades condensan los elementos de la identidad indígena en dos dimensiones: “los círculos interiores” de la identidad se proyectan a los “círculos exteriores” a través de la participación en espacios públicos locales y nacionales (Guerrero y Ospina, 2003: 113-123).

En este sentido las comunidades tienen un doble carácter, por una parte los indígenas basados en la tierra, el parentesco y la vecindad, constituyen una base de sociabilidad, reciprocidad y de cohesión cultural, regulan la vida interna a través de autoridades propias que solucionan conflictos sobre la base de formas de justicia sustentada en el derecho consuetudinario; por otra parte juegan un rol hacia el exterior como estructura de base de la movilización indígena, como organización e instancia colectiva de lucha y conquista de derechos, en relación al poder local y al Estado. De allí que las comunidades constituyen la base orgánica y simbólica del movimiento indígena (Zamosc, 1993; Guerrero y Ospina, 2004).

En la literatura sobre comunidades en el Ecuador hay cierto consenso en torno a varios elementos: están constituidas por familias, integran prácticas y valores comunitarios, gestionan colectivamente recursos, comparten un territorio y un sistema de autoridad, que les permite regular los conflictos internos y mediar ante el mundo externo (Chiriboga, 1987; Albo, 1994; Santana, 1995).

Luego de estas aproximaciones generales vienen las diferencias. Un primer debate en las ciencias sociales se dio en los años 1980 y 1990 entre un enfoque que enfatiza los elementos culturales y de identidad, en medio de relaciones de opresión étnica (Santana, 1995) y el enfoque agrarista que identifica a las comunidades como

una asociación de familias para enfrentar condiciones naturales y solucionar necesidades concretas. Según este último, se está dando una desestructuración del modelo comunal por la crisis de la producción agraria (Martínez, 2002).

Hay un tercer enfoque que se aparta de estas visiones y que propone que las comunas combinan una realidad social y una cultural y dependen del interjuego etnia-clase (Zamosc y Grey, 2005). Las dimensiones campesina y étnica se retroalimentan, pues la base agraria y de clase se refuerza con los lazos de cohesión étnica para enfrentar las luchas por la tierra y contra la opresión, en el marco de relaciones cambiantes de poder (Korovkin, 2002).

De esta manera es posible entender las comunas como organismos formados por grupos campesinos-indígenas subalternos que enfrentan las relaciones de dominio étnico. Pero las comunas no son estáticas, se transforman: abandonan ciertas funciones y asumen otras. Tienen continuidades y cambios: mantienen su identidad, sus lazos familiares, su control de ciertos recursos, regulan los conflictos y median a los indígenas con el Estado, pero asumen otras funciones como la dotación de servicios públicos o la movilización social. El equilibrio entre sus funciones de regulación interna y externa se modifican con el tiempo de acuerdo a las circunstancias que atraviesa el país y la región donde se encuentren; en el caso del Ecuador desde los ochenta priorizaron su rol en la gestión en el desarrollo y en la representación ante los actores externos.

Una de las dimensiones claves de las comunas es su control territorial. Sus prácticas económicas, su control de los recursos naturales, sus prácticas de justicia se desenvuelven en un territorio concreto. También en este plano las funciones de la comuna han ido cambiando: la producción colectiva o la propiedad comunal se han debilitado, pero las funciones de provisión de agua, de control de la compra-venta de tierras o de movilización de mano de obra mediante mingas para construir obras y dotar de servicios a la población, se han fortalecido.

En la medida en que los comuneros toman decisiones sobre su territorio, con sistemas de gobierno sustentado en formas de justicia y derecho consuetudinario, las comunas pueden alcanzar formas de autonomía o de autogobierno de facto³¹. Según

³¹ Nancy Grey Postero y León Zamosc (2005) hablan del carácter autónomo de las comunas, y Andrés Guerrero (2000: 487) de un conflicto de soberanía con el Estado. En el Ecuador es necesario considerar las diferencias regionales pues las formas de control territorial, sustentadas en las comunas y en territorios discontinuos en los Andes, son distintas de la Amazonía, con población indígena que ocupa amplios territorios continuos. Además, el contexto es diverso por la mayor o menor presencia estatal, de agro negocios o de empresas trasnacionales. Respecto al tema de autonomía indígena ver Ortiz (2007e).

Roberto Santana en base a un núcleo de comunidades que controlan un cierto territorio, se forman regiones étnicas que podrían ser reconocidas por el Estado con un estatuto de autonomías, superior al régimen de comunas existente (Santana, 2005: 275).

Por otra parte la comuna sigue cumpliendo una función de protección social a las familias comuneras, lo que implica que esta contribuye para asegurar la alimentación, la vivienda, los servicios o cuidar el ambiente. En este sentido la propiedad privada y el acceso al mercado de sus miembros transforman a la comuna, pero no le liquidan. Los comuneros se proveen de buena parte de los bienes para su supervivencia fuera de los linderos de la comunidad, pero siguen a través de la producción de autoconsumo, de la movilización en mingas y de su papel en la gestión de los servicios asegurando la satisfacción de muchas necesidades locales³².

La comuna juega también un rol clave como estructura de la movilización, de incubadora de acción colectiva: se abre para los momentos de acción y transforma su potencial organizativo en participación y a su vez, sirve de retaguardia para mantener las fuerzas cohesionadas. En la movilización las comunidades se encuentran y conforman redes y agrupaciones intercomunales y además proyectan su cultura como expresión simbólica del movimiento. Esto último es lo que Sidney Tarrow señala como “repertorios”, es decir como elementos culturales que marcan las modalidades de acción, los lugares significativos y los símbolos de la lucha, en un contexto espacio temporal específico: “Las convenciones aprendidas en la acción colectiva forman parte de la cultura política de la sociedad, de la reserva de formas familiares de acción, conocidas por los activistas y los oponentes” (Tarrow, 1997: 51-52).

En ese sentido las comunas son la base de la movilización social y política del movimiento indígena andino. Inscritas en relaciones de poder, las comunas integran a los sectores subalternos, jugando un rol de resistencia al dominio étnico, para luego tomar la iniciativa para reclamar derechos, respeto y reconocimiento e imponer su presencia en el espacio público.³³

Por otra parte las funciones que cumple la comuna requieren una organización interna en donde se mezclan estructuras de orden antiguo y moderno (Korovkin, 2002: 93). Esa combinación deja atrás los “cargos” tradicionales de curacas,

³² En este enfoque hay que tomar en cuenta las múltiples funciones que cumple la tierra (North, 2008: 259).

³³ En el caso de Bolivia, Álvaro García Linera habla de la “forma comuna” que marca la movilización indígena de su país (2007:241).

caciques y cabecillas que existieron hasta inicios del siglo XX y que combinaban competencias en lo civil y religioso (Guerrero, 1990: 16-17) y adoptan formas como los Cabildos, en donde la dirigencia indígena asume funciones claves, reconocidas o inducidas por el Estado a través de la legislación. Las comunas se caracterizan por su carácter asambleario que integran las funciones ejecutivas, legislativa y judicial y por la representación de familias con diverso poder e influencia en las decisiones (Diez, 2007: 15-117). Pero al mismo tiempo la comuna debe adecuarse a un naciente pluralismo organizativo, pues a su interior se forman grupos de interés, que en ocasiones tienen igual y -a veces- mayor peso que la propia comuna.

Uno de sus cambios fundamentales en la vida de las comunas se produce con el Levantamiento de 1990 en Ecuador. Cuando los indígenas salen a las carreteras, toman los espacios públicos, paralizan el país y su imagen es divulgada en los medios de comunicación, se ven por primera vez como actores de la vida nacional. Este acto les permite asumir una identidad Kichwa: “el acto colectivo ratifica y da sentido a una nueva pertenencia en tanto que pueblo, con un acto que tiene algo de ritual colectivo, de ratificación de un cambio social y de creación de nuevos referentes y sentidos de la realidad” (León, 1994: 55).

Sin embargo la nueva identidad no sustituye a la anterior. El asumir una identidad Kichwa no significa abandonar las identidades locales, sino reasumirlas en un horizonte étnico y político mayor. Los comuneros no dejan de ser tales, sino integran junto a su identidad local, la identidad genérica. Como se vió anteriormente cuando se examinó los cambios en la frontera étnica en la fase de migración, la comunidad y las relaciones de reciprocidad juegan un rol clave en la afirmación de la identidad indígena (Guerrero, 1998:120).

Cuando se habla de las comunas se subraya su componente colectivo dado por las relaciones de reciprocidad y propiedad comunal, sin embargo aquella no excluye elementos individuales. Las comunas siempre tuvieron, como dice Santana, elementos individuales y colectivos: “La existencia de tierra comunal goza de estatuto colectivo pero su uso es individual y familiar...este carácter individual no excluye sino que pone en práctica mecanismos de mutualidad y reciprocidad, con un fuerte sentimiento de propiedad” (Santana, 1995: 107). Por otra parte la extensión de la propiedad privada, la parcelación de la propiedad comunal, la huída a los pueblos desde finales del siglo XIX, la relación con el mercado y la emigración a mediados del siglo XX enfatizan los procesos individuales, sin que se pierdan elementos

colectivos³⁴. Este doble carácter es importante para comprender las formas que asume la ciudadanía étnica en la actualidad.

Pero esos componentes varían según las comunas. Para Galo Ramón es importante diferenciar sus rasgos según se asienten en zonas altas y bajas según las condiciones ecológicas, estén ubicadas en zonas cercanas o distantes a polos de desarrollo agrícola o los centros urbanos o mantengan o no la pequeña producción (GR, Entrevista 9-2008).

Otra de las diferencias tiene que ver con el tipo de relación con la hacienda. Guerrero, en su estudio sobre el conflicto entre comunas por el acceso a tierras de la Hacienda Quinchuqui en 1980, revelaba que muchas de las comunidades de Otavalo eran “yanaperas”, es decir comunidades “libres”, ubicadas fuera de la hacienda, pero que mantenían relaciones de trabajo -a cambio de servicios- en los predios de los patrones. Estas comunas lograban desarrollar autónomamente actividades artesanales y de comercio desde hace algunas décadas:

La relación hacienda comunidades era distinta en la zona alta, en donde los comuneros casi no dependían de la hacienda, insertándose en el mercado textil de la zona y extraregional... Los tejedores estaban en Peguche, Cotama, Ilumán y Quichuquí, mientras los de abajo eran más agrarios. (Guerrero, 1981: 168)

Con las actividades artesanales y comerciales los indígenas salen de la zona y tejen vínculos que les permiten escapar de las relaciones estamentales de la hacienda, mientras los huasipungueros, que vivían y trabajaban al interior de las haciendas, solamente logran emanciparse de la servidumbre durante el periodo de la reforma agraria. En el caso de los primeros el desarrollo de la artesanía en la rama textil, las confecciones de sacos, la totora, la cerámica, les permitió combinar la actividad agrícola con el comercio y acumular recursos económicos que fueron reinvertidos en la formación de redes comerciales, talleres manufactureros, empresas de carácter capitalista, propiedades rurales y urbanas. Inicialmente sus productos se comercializaban en la zona y desde mediados del siglo XX se vendían en el eje turístico de la ciudad, en el mercado nacional y en las redes transnacionales de comercio formadas por los propios indígenas (Kyle, 2001: 194-195)

Tanya Korowkin advierte que los indígenas de Otavalo, plantean ante las haciendas sus reclamos en términos de derechos consuetudinarios y al mismo tiempo,

³⁴ Habría que preguntarse si los enfoques agraristas y culturalistas, al focalizar el análisis en el componente colectivo, realmente lo que hacen es proyectar una visión idílica de una comunidad que nunca existió.

con la inmersión en la modernidad, sus reclamos asumen un lenguaje de derechos ciudadanos.

Es paradójico que el momento de uso de los derechos ciudadanos se dió cuando fueron subvertidos por el auge neoliberal de los años ochenta y noventa. Así al final del milenio las comunidades se vieron fortalecidas después de décadas de luchas cotidianas... para enfrentarse con nuevos desafíos políticos. (Korovkin, 2002: 127)

La liberación de las relaciones estamentales y de servidumbre hace que los procesos de ciudadanía y ejercicio de derechos estaban ya presentes en esta densa zona comunera desde mediados del siglo anterior. Lo significativo además es que este proceso se dió manteniendo su identidad étnica, pues la lucha por la tierra y las nuevas prácticas productivas contaron con la comuna y con sus fuertes redes familiares y de reciprocidad, como base fundamental para la movilización y el desarrollo económico (Korovkin, 2002: 127).

En Otavalo y en su vecina Cotacachi, a diferencia de otras zonas andinas, las comunidades asentadas en la pequeña propiedad siguen jugando un rol clave al interior de las relaciones capitalistas, tanto salariales como de mercado. No solo porque la población indígena sigue viviendo en las zonas rurales y comuneras en un porcentaje significativo, sino porque la asalarización en las haciendas florícolas y las ciudades, así como el carácter temporal de la actividad productiva, paradójicamente retienen la población en la zona y los trabajadores indígenas viven en las comunas cercanas a los lugares de trabajo: ahí tienen su vivienda, completan su ingreso y participan en la organización³⁵.

En general se puede afirmar que las comunas son la forma concreta mediante la cual los indígenas ejercitan derechos territoriales, en el acceso y uso de los recursos naturales, la justicia y el derecho, el idioma, la cultura, la justicia y la protección social. Además constituyen espacios subalternos en donde los indígenas se reconocen como tales, como seres humanos o como *runas*³⁶. Incluso, como se mencionó anteriormente, podrían ejercer derechos de autogobierno. Estas prácticas constituyen la base de su identidad que luego se despliega en las demandas y discursos en los ámbitos públicos interétnicos.

³⁵ Además “el proceso de resistencia individual y colectiva contra el capital florícola les ha impedido la desarticulación cabal de las unidades productivas” (Rubio, 2008: 58). En el caso de Cayambe, vecina a la zona de estudio, la estrategia de los indígenas es mantener la pequeña propiedad como base para la producción de leche y con ello mejorar los niveles de producción agrícola y de ingresos (Chiriboga, 2007: 6).

³⁶ Runas es una noción kichwa que significa personas, gente o una comunidad de seres humanos y es signo identitario para diferenciarse de otras culturas indígenas o mestizas. El reconocimiento al interior de las comunidades no implica igualdad interna, pues hay diferencias, desigualdades y conflictos al interior.

Fruto del proceso de movilización indígena de los noventa se logró obtener el reconocimiento de los derechos colectivos. Los indígenas consiguieron el reconocimiento de sus derechos culturales y de participación política, pero un débil reconocimiento de sus derechos de autonomía. Esto último se debe a que este tipo de derechos se enfrentan a poderosos intereses de empresas transnacionales y del Estado, que no están dispuestos a ceder el control de la tierra y los recursos naturales (Ospina, 2008: 15) así como a la existencia de una ideología mestiza que considera que las autonomías lesionan la unidad nacional (Ortiz, 2007e).

3.2.- El escenario: una región indígena dinámica

Para el estudio se han entrevistado a dirigentes de 128 comunidades, de ellas 85 participan en la organización Pueblo Kichwa Otavalo³⁷ y 43 en la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, UNORCAC (Encuesta de Líderes, 2008). Las comunidades están localizadas en dos cantones de la sierra andina, en la provincia de Imbabura: Cotacachi y Otavalo. El primero tiene una población de 37.000 personas y una extensión de 1900 km. y el segundo 90.000 habitantes y una extensión de 500 km. Del total, 64.244, es decir el 55% de la población, son indígenas³⁸.

Tabla No. 3.1
INDÍGENAS Y POBLACIÓN
LENGUA Y AUTODEFINICIÓN

	Total personas censo 2001	Personas que hablan lengua indígena/ o se autodefinen como tales	Personas con algún miembro que habla o se autodefine como indígena
Cotacachi urbana	11338	2867	3670
Cotacachi rural	13885	10709	11332
Otavalo urbana	53900	20107	23453
Otavalo rural	36288	30561	31882
Total	115411	64244	70337
%	100%	55%	61%

Fuente: Censo 2001, proyección 2009, Encuesta Ciudadanía y Derechos

Los dos cantones forman parte de una región étnica kichwa constituida por diversos pueblos: Cotacachis, Otavalos, Kayambis y Karanquis, que residen sobre

³⁷ Las primeras están agrupadas en la Federación de los Pueblos Kichwas de Sierra Norte CHAJALLTA (FICD), filial de CONAIE y las segundas son filiales de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (Fenocin). Para el año 2000 se estimaban en 250 las comunidades en toda la provincia y 17 uniones de segundo grado.

³⁸ Para el estudio solo se tomó en cuenta la población andina de los dos cantones. No se tomó en cuenta a Intag y seis parroquias, una extensa zona subtropical habitada por mestizos y afro ecuatorianos que no fueron encuestados debido al carácter del estudio focalizado en la población indígena.

conexiones con Quito y la zona sur de Colombia, así como el emporio lechero y florícola de Cayambe. Esta atravesada desde los años treinta por el ferrocarril del norte y desde los años sesenta por la carretera panamericana, que le conecta con dichos ejes capitalistas.

La producción de la provincia está diversificada en la agricultura, la manufactura textil, el transporte, el comercio, la construcción y el turismo, con lógicas productivas descentralizadas en los diversos cantones: Otavalo es una ciudad mercado y centro de atracción turística rodeada de comunidades artesanales y agrícolas, mientras Cotacachi tiene agricultura campesina y varias haciendas de flores y hortalizas, así como la manufactura del cuero. Hacia el norte de los dos cantones está Atuntaqui, que ha logrado desarrollar una industria exitosa de confecciones hacia el mercado interno, Urcuquí y Chota, dedicados a la ganadería y la caña de azúcar, Pimampiro con una clara orientación agrícola y la capital de la provincia, Ibarra, que se ha constituido en el principal centro comercial y de servicios de la sierra norte.

Los indígenas están insertos en la agricultura de subsistencia y de producción para el mercado, pero la mayor parte de sus ingresos provienen del trabajo asalariado en las plantaciones de flores, el comercio y la construcción en las ciudades. Desde los años sesenta se produce una diferenciación en el campo y surgen estratos indígenas vinculados a la producción artesanal y los servicios turísticos, muchos de los cuales residen en la ciudad de Otavalo y algunos de ellos controlan redes transnacionales de comercio de textiles y artesanías (Kyle, 2001).

Estos rasgos tienen que ver también con la reforma agraria y al mercado de tierras. En el caso de Imbabura quince haciendas fueron objeto de intervención del Estado, pero otras se parcelaron y modernizaron. Esto sin embargo no modificó la desigualdad en la posesión de la tierra, con un índice Gini del 0.8 (Centro de Investigaciones de Objetivos Sociales del Milenio CISMIL, 2008).

Las unidades mayores de 100 ha. ocupan el 39% de las tierras y las fincas medianas entre 20 y 100 ha. tienen el 38% de la propiedad rural y están ubicadas especialmente en la zona norte de la provincia, cerca de Ibarra; hay una presencia significativa de la pequeña propiedad menor de 20 hectáreas, con un 23% de la tierra (SIAGRO, SIISE 4.5, censo 2001). Una parte significativa de las pequeñas propiedades o minifundios, que alcanzan el 70% del total de propiedades en Cotacachi y 97% en Otavalo, logran controlar el 33% de la tierra, es decir la tercera parte del territorio andino.

Imbabura es una provincia ecológicamente diversa con varias ecosistemas: paramos, lagunas, valles templados, y zonas tropicales hacia la costa. La hoya andina está articulada en torno a la cuenca del río Mira y rodeados de páramos de altura en los que se encuentran dos reservas ecológicas, donde se extienden varias comunidades indígenas.

En cuanto a su composición social, hay un empresariado conectado con los agronegocios de flores, hortalizas, azúcar y lácteos, así como con la industria del cemento, hoteles de lujo y algunas fábricas textiles, que maneja sus intereses desde Quito y casi no participan en la vida social o política local. También hay un significativo grupo de empresarios medianos que controlan las fincas dedicadas a la caña y el ganado y tienen presencia en el comercio, la construcción y los negocios locales, asentados básicamente en Ibarra, que están organizados en las cámaras de la producción y que tienen cierta incidencia en la provincia.

Por otro lado se nota una presencia significativa de capas medias vinculadas a la actividad profesional, la educación, las universidades y las dependencias del Estado, en su mayoría asentadas en Ibarra. Es sobre este grupo social, articulado a la malla institucional, que se asentaron los grupos políticos del centro ideológico que dominaron la vida política de la provincia hasta el surgimiento del movimiento indígena. Hay también un sector de mediana y pequeña producción manufacturera-artesanal y comercial, especialmente asentado en el sur de la provincia, con fuerte presencia étnica, que ha liderado a través de intelectuales y profesionales indígenas los municipios de Otavalo y Cotacachi.

Finalmente se encuentran los indígenas comuneros que tienen propiedades menores de cinco hectáreas, que combinan agricultura con actividades artesanales y comercio; junto a ellos se encuentran un amplio sector de jornaleros pobres y trabajadores informales indígenas y mestizos que laboran en las plantaciones de flores, hortalizas y lácteos de la región y en la construcción en las ciudades.

La presencia del Estado central es considerable en la provincia, tanto por ser el principal proveedor de servicios de educación, salud y bienestar social como de la infraestructura de agua, luz y alcantarillado. La administración del gobierno central tiene presencia con once ministerios y catorce unidades de diverso tipo, además de contraloría y corte de justicia; hay más de once mil asalariados públicos, que representan cerca del 10% de los empleados y trabajadores de Imbabura. Forman parte de la malla institucional setecientas escuelas con una cobertura universal, cien

colegios y veinte universidades con más de once mil estudiantes. También debe contarse cincuenta unidades de salud que atienden a cerca de la mitad de la población (Centro de Investigaciones Sociales del Milenio -CISMIL- 2008). A nivel de gobiernos seccionales se tiene el Consejo Provincial, seis municipios y treinta y seis juntas parroquiales.

Hay que señalar que desde 1990 se inicia en Ecuador un proceso de descentralización para transferir competencias y recursos a los gobiernos locales. Con ese propósito se dictaron las Leyes de Modernización (1993), de Descentralización (1997), la Ley del 15% (1997) y la Constitución (1998), a través de las cuales los gobiernos locales debían asumir nuevas funciones. A pesar que la descentralización tuvo relativo éxito, pues las principales competencias y cerca del 80% de los recursos siguieron en manos del Estado, aquella creó un marco favorable para la iniciativa de actores indígenas que buscaban transformar el poder local⁴⁰.

En términos sociales la clase terrateniente, que dominaba el poder local hasta avanzado el siglo XX, no tuvo una elite provincial moderna que le sustituya y que tenga un proyecto político y de desarrollo para Imbabura. Dada la diversidad económica, social, étnica y ecológica de la provincia, se nota una falta de conexión entre los diversos territorios, lo cual condiciona la existencia de fuertes elites locales y la disputa -sin solución- de la hegemonía provincial. A esto hay que agregar la diversidad étnica, lo que lleva a conflictos y rivalidades entre las elites mestizas y indígenas.

En términos políticos la tendencia predominante de Imbabura fue hasta inicios de los años noventa la Izquierda Democrática (ID), un ambiguo partido liberal-socialdemócrata y la izquierda con el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE). Desde los 1996 surgió el movimiento Pachakutik que articuló comunidades y elites indígenas. Representantes de la ID y el PSE han gobernado Ibarra y los cantones de la zona norte, como Urcuquí, Antonio Ante y Pimampiro, mientras que intelectuales y profesionales de las familias prósperas indígenas, vinculados con el Pachakutik, han gobernado los cantones de la zona sur: Otavalo y Cotacachi. Este mapa político

⁴⁰ Para una evaluación de la descentralización en Ecuador ver Fernando Carrión (2007) La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Flacso Senplades; Faust, Joerg (2005) Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador, IAD y Barrera Augusto (2007) Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador, en Carrión F. La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Flacso Senplades,

diverso se modificó vertiginosamente con la crisis del sistema de partidos y el ascenso de Alianza País que captó el poder provincial y local desde el 2007.

La provincia tiene un amplio tejido social de cerca de 500 organizaciones (Ramón, Torres, 2004: 48), en donde predominan las 264 comunas y las juntas de agua y un sinnúmero de organizaciones de diverso en el sector rural e indígena (Guerrero y Ospina, 2003: 131). Además hay uniones de segundo grado y federaciones que articulan a las agrupaciones del sector rural. Este tejido surgió, como se verá más adelante, en la lucha contra el racismo, por la tierra y luego por el desarrollo y se consolidó con la movilización étnica y política desde los setenta. Mientras tanto en el sector urbano hay agrupaciones barriales y artesanales, vivanderas de los mercados, asociaciones de mujeres y grupos juveniles, estudiantes, sindicatos y gremios profesionales. La mayoría están en la capital de la provincia, en donde se encuentran también las cámaras industriales, de comercio, de turismo. Esta presencia de tejido social es la base de los procesos de participación ciudadana que renovaron a varios gobiernos locales (Ramón y Torres, 2004: 50).

3.3.- La base territorial ⁴¹

Como se señaló anteriormente la tercera parte del territorio andino de los dos cantones está en manos de los pequeños propietarios. Si se examinan a los productores según condición étnica, se encuentra que los indígenas de Cotacachi tienen propiedades de 2.88 ha promedio, algo más extensas que los de Otavalo, que giran en torno al 1.7 ha.

Los comuneros asociados en las comunas tienen un territorio jurídicamente reconocido, aunque su tamaño no es considerable: tienen un promedio de 144 ha en Cotacachi (UNORCAC, 1995) y 345 ha en Otavalo. Hay diferencias en cuanto al tamaño: se encuentran 35 comunidades chicas, menores de 50 ha; 18 pequeñas, entre 51 y 100 ha; 37 medianas entre 101 y 500 ha, y 19 grandes, de 500 ha o más. Varias de las comunidades antiguas se fragmentaron y surgieron otras más pequeñas y en algunos casos, al asentarse en la periferia urbana, se transformaron en comunas-barrios, donde viven indígenas comerciantes, artesanos o empleados de los servicios.

No existe un dato preciso con respecto a tierras comunitarias; del registro realizado, la tercera parte tiene este tipo de propiedad, aunque de tamaño reducido, en

⁴¹ Los datos de la secciones dedicadas a territorio, identidad y organización son de la Encuesta de Líderes, 2008, excepto aquellos en los que se menciona expresamente la fuente.

forma de páramos, bosques o tierras de cultivo de diversas dimensiones, así como espacios de infraestructura comunal relacionados con canchas, casas comunales, centros educativos, etc. El uso de estas tierras se da de manera colectiva, familiar o individual (JF, Entrevista, 8, 2009). .

La propiedad de las tierras está en un régimen privado con escrituras individuales o familiares. Este régimen ha debilitado la capacidad de las comunas para controlar su territorio; sin embargo estas mantienen la facultad de regular las transacciones de tierras, aceptando o negando a los compradores, lo que les permite mantener la cohesión interna.⁴²

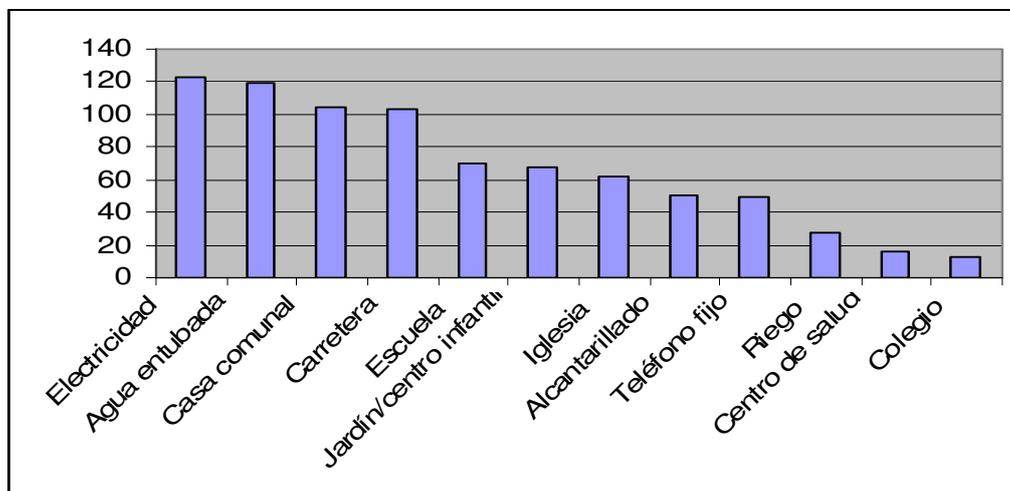
También los comuneros se asocian colectivamente por el agua. Funcionan 110 juntas de agua potable o de riego en la provincia de Imbabura. Existen 1 054 concesiones con 113 445.96 lts/seg en Imbabura. Apenas el 11% están concesionadas a comunas, juntas de agua y pequeños campesinos y el 89% restante a empresas, hacendados y al Estado (AVSF, 2008). Las juntas, muchas de las cuales están en los cantones de Otavalo y Cotacachi, controlan las fuentes y los sistemas de agua, los que les da un poder significativo entre los indígenas.

Desde los ochenta las comunidades demandan acceso a obras y servicios públicos, que son construidas con trabajo comunero y que reciben materiales y equipos de los gobiernos locales. Este rol en la dotación y gestión de temas claves como la infraestructura, agua y servicios, les permite a las comunidades mantener autoridad sobre el territorio y el ordenamiento territorial interno, además de constituir un factor importante para la convocatoria de asambleas y mingas de trabajo colectivo, con la intervención de la mayoría de las familias.

⁴² Esta función se realiza en medio de una alta ilegalidad en la tenencia (se calcula un 30% de UPA sin título) Esta realidad está cambiando con el programa de titulación de tierras del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA con el Ministerio de Vivienda.

Gráfica 3.1

**SERVICIOS Y OBRAS EN LAS COMUNIDADES
(Numero de comunidades que tienen acceso)**



Fuente: Encuesta de Lideres, 2008⁴³

De los datos recogidos, la mayoría de comunas tiene luz, agua, casa comunal y están vinculadas con carretera, generalmente empedrada; 65 tienen escuela, centro infantil e iglesia; 45 tienen alcantarillado, riego y teléfono fijo; los centros de salud y los colegios están en las cabeceras parroquiales o cantonales.

En cuanto a la economía, la agricultura y la crianza de animales tienen un rol importante en la vida de los indígenas, pues una parte significativa de la producción va para el autoconsumo. Sin embargo la tierra es progresivamente utilizada para fines no agrícolas, combinando agricultura con artesanía, servicios y comercio.

Se estima que la producción de la parcela sostiene menos de la mitad de la dieta familiar y el resto proviene del trabajo fuera de la comunidad (Martínez, 2007: 56). Este fenómeno, presente en la década anterior, se ha acentuado en la primera década del siglo XXI. La mayor parte del ingreso familiar depende del trabajo fuera de las parcelas, en plantaciones florícolas, construcción, comercio y empleo doméstico y otras. Los comuneros trabajan en la construcción -en ciudades como Ibarra o Quito- y un porcentaje menor en haciendas florícolas o el comercio. Son jornaleros, generalmente temporales, que realizan estas actividades combinadas con la agricultura, sin embargo esta dependencia del mercado laboral lleva a que muchos

⁴³ La pregunta a los 125 líderes corresponde a la pregunta 7 que tiene varias opciones en las cuales pueden responder sí o no: ¿La comunidad cuenta con los siguientes servicios y obras básicas? riego, agua entubada, alcantarillado electricidad, teléfono fijo, centro de salud, jardín o centro infantil, escuela (centro educativo), colegio, iglesia, casa comunal, carretera, espacio de recreación (cancha, estadio).

migren de sus comunidades. Debido a la cercanía de los lugares de trabajo, los indígenas regresan configurando una migración predominantemente temporal. En un estudio realizado en Otavalo en cuatro organizaciones de segundo grado, el 67% de los comuneros eran residentes, el 24% eran temporales y un 7% eran migrantes definitivos (Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras –AVSF- 2008; Castañeda, 2008:11). Hay también migración internacional, especialmente en el caso de los indígenas de Otavalo que llevan sus artesanías fuera del país.

Existe un proceso de urbanización local que tiene sus particularidades. Esto se manifiesta en varias formas: la densificación de las comunas, conformando anejos o recintos con calles y manzanas; los cambios en las comunas de la zona periférica de la ciudad (14 de las 85 comunas de Otavalo pertenecen a parroquias urbanas). Se puede advertir que la mayor parte de la población sigue viviendo en las comunas rurales, pero hay un creciente número de indígenas urbanos

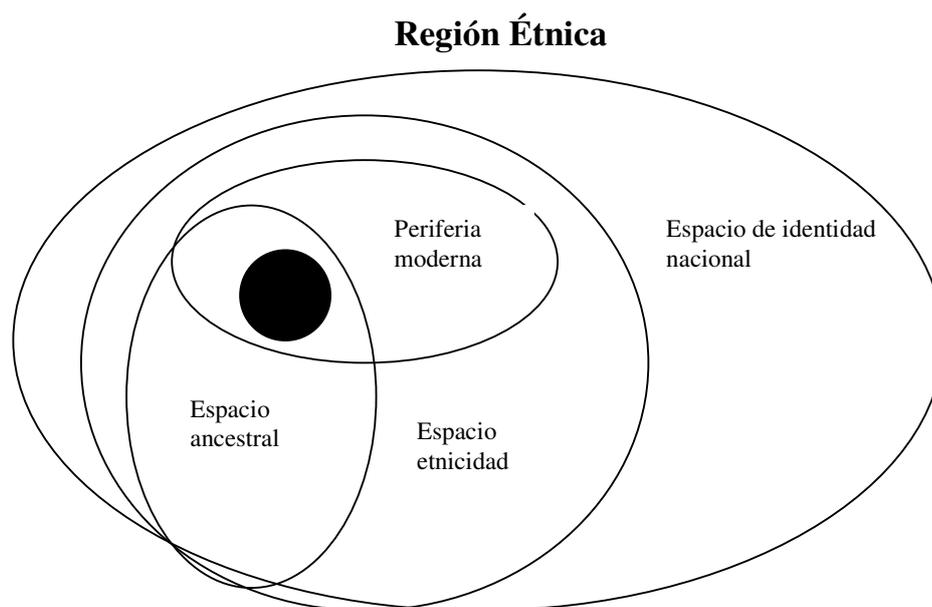
En resumen, los datos recogidos revelan que la tercera parte del territorio de los cantones andinos y la décima parte del agua, está en manos indígenas, lo que demuestra que las comunidades tienen un limitado nivel de manejo de los recursos, y que la reforma agraria en Imbabura no modificó sustancialmente la desigual distribución de la tierra. A pesar de ello, las comunidades han logrado resistir al proceso de concentración de tierras. En un principio, los campesinos indígenas presionaron y ocuparon haciendas o utilizaron sus ahorros para comprarlas; luego, la dinámica artesanal y comercial les permitió mantener la propiedad de sus parcelas.

Con el surgimiento de haciendas florícolas y el auge del comercio y la construcción, los indígenas trabajan en las cercanías y regresan a sus comunas, que se convierten en un espacio de reproducción social de sus familias. Todo ello se refuerza con elementos no solo económicos sino también étnicos y políticos, que les permiten defender y controlar parcialmente su territorio.

La restricción de recursos en los territorios indígenas mantiene latentes innumerables tensiones. La dinámica demográfica lleva a una creciente atomización de las propiedades. También se genera presión por compra de tierras y disputas cotidianas, tanto entre familias como con haciendas vecinas. En algunos casos estallan conflictos abiertos, especialmente por agua y páramos, dando lugar a manifestaciones y paros contra hacendados, municipios, empresas o gobierno.

3.4.- Identidad étnica

En Imbabura se estima una población indígena de 100.000 habitantes (SIISE SIDENMPE 4.5, 2009). Se trata de una población que tiene su núcleo en las comunidades rurales y se proyecta a las ciudades configurando una región étnica que “constituye el teatro de la revitalización étnica desde donde se lanzan iniciativas y construyen redes sociales, miran al mercado nacional e internacional, base de su migración” (Santana, 1995: 276).



Fuente y elaboración: Santana, 1995: 276.

En ese contexto, el 8% de Las familias que habitan en la comuna, según los dirigentes, son mestizas, mientras el 92% son indígenas, notándose un alto nivel de homogeneidad étnica en las comunidades, lo que permite una fuerte cohesión identitaria. Este fenómeno se nota más claramente en las comunidades de Otavalo, donde la presencia mestiza no supera el 2%, mientras en Cotacachi hay un 18% de comuneros mestizos (Ortiz, 2008, Encuesta a Líderes)⁴⁴.

La mayoría habla dos idiomas; el kichwa se utiliza en la familia y en las asambleas, y el castellano predomina en los espacios deportivos, las escuelas, las relaciones entre jóvenes, y con el mundo mestizo. En apenas cinco de las 135 comunidades se habla predominantemente el castellano. Además, los comuneros participan activamente en celebraciones comunitarias que tienen amplia convocatoria.

⁴⁴ En la Encuesta a líderes se pregunta en la sección II-2, sobre ¿cuántas jefas/es de familia viven en esta comunidad? Y en la pregunta II-4 sobre el número de familias mestizas.

El *Inti Raymi* se ha convertido en fiesta de toda la región. En menor medida se celebran otras fiestas de origen agrario o rituales de difuntos, y del culto católico (semana santa, celebraciones de vírgenes y santos, y otras).

La idea de la reconstitución cultural, promovida como una política conciente por el movimiento indígena, lleva a que varias de estas festividades se entrelacen con la gestión de los cabildos. Las celebraciones colectivas se vinculan así con una serie de rasgos modernos, como el comité de fiestas, el fútbol, la orquesta, la elección de reinas, los premios. En Otavalo es conocido el campeonato mundial de fútbol indígena, que se celebra con el *Pawcar Raymi*, donde se reúnen equipos de migrantes que regresan a su tierra desde múltiples puntos del planeta⁴⁵. Los indígenas evangélicos también han dado su propio toque a las fiestas, eliminando el licor y ciertos rituales.

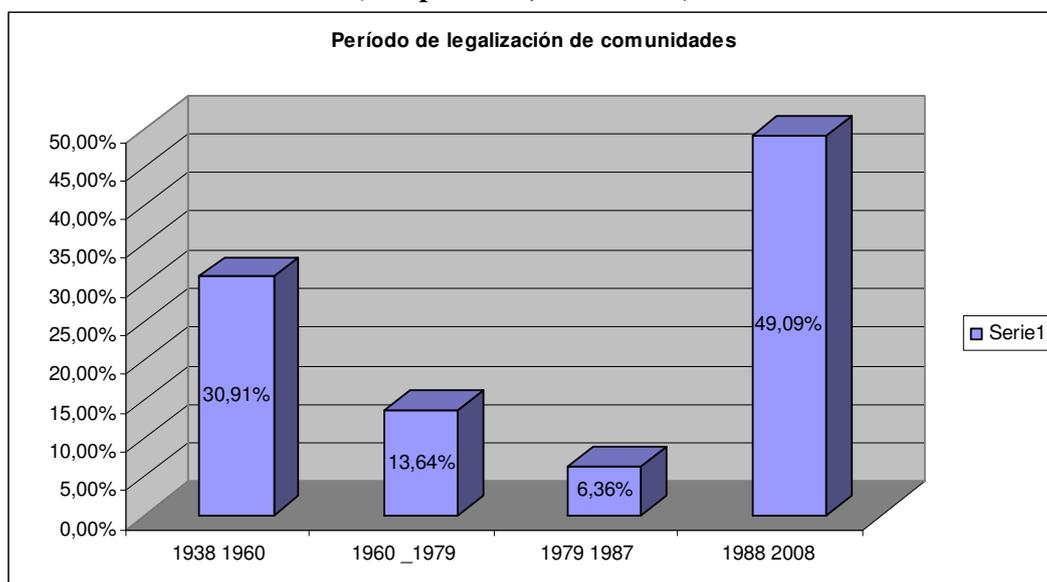
En estos y otras características se nota una fuerte identidad étnica sustentada en la organización comunera, el idioma, las celebraciones colectivas y una geografía que tiene rasgos sagrados. Esta identidad se adapta al mundo globalizado, en particular debido a que Otavalo es un mercado turístico y artesanal importante, base de redes comerciales transnacionales, que han transformado y modernizado su cultura.

3.5.- Organización comunal

Las comunas de la región configuran una trama organizativa importante de raíz étnica. Hay que señalar que muchas se forman a partir de la Ley de Comunas de 1937, y hasta los años 60, bajo las políticas indigenistas y de la Misión Andina; un grupo menor en el período de la reforma agraria; pocas en el lapso del desarrollo rural, y un 50% en los últimos 20 años durante el período democrático. Este ciclo revela que en Imbabura la mayoría de comunas no se forman tanto por la lucha por la tierra, cuanto por la valoración cultural y política de los indígenas de la forma comuna. En su formación también incide la necesidad de gestionar programas de desarrollo y conseguir obras de los gobiernos locales.

⁴⁵ Para una interesante investigación sobre este tema, ver en Ordóñez, *Pawcar Raymi* (2009).

Grafica 3.2
FORMACIÓN DE COMUNAS EN OTAVALO Y COTACACHI
(Por períodos, 1939-2008)



Fuente: Encuesta de Lideres, 2008

Hay que señalar que los indígenas aprecian la obtención de la personería jurídica porque otorga a las comunas un “carnet de identidad”⁴⁶ para actuar tanto al interior del mundo indígena como en la red de relaciones institucionales. Aparte del estatuto, el 70% de las comunas ha formulado y aprobado sus reglamentos internos.

La revitalización étnica los llevó a asumir la comuna como forma de organización, descartando otras modalidades ofertadas por los programas de desarrollo rural. Esto debido a que la comuna responde mejor a la trama societal y territorial del mundo indígena (Santana, 1995; Sánchez, 2007).

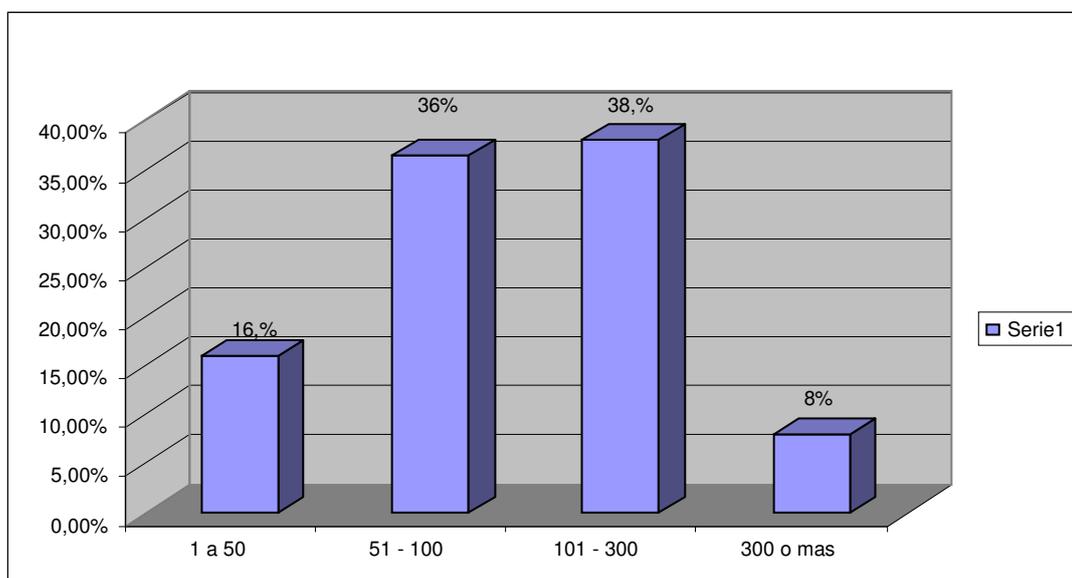
Por el número de miembros hay 17 comunidades chicas, 37 pequeñas, 37 medianas y 8 grandes. Se estima que en Cotacachi las comunas tienen un promedio de 70 familias, con una extensión aproximada de 150 ha, mientras las de Otavalo tienen 160 familias y una extensión promedio de 345ha⁴⁷ siendo este cantón más pequeño y más densamente poblado.

⁴⁶ PNUD, Bolivia (2007).

⁴⁷ Los datos de extensión territorial han sido parcialmente verificados con un estudio de Agrónomos sin Fronteras (AVSF-FICI, 2008).

Gráfica 3.3

TAMAÑO DE COMUNIDADES SEGÚN NÚMERO DE FAMILIAS



Fuente: Encuesta Líderes, 2008.

La estructura de la organización está sustentada en la asamblea, como principal autoridad, y en los cabildos formados por dirigentes nombrados por la asamblea.⁴⁸ Los cargos son ocupados por un apreciable número de dirigentes que cumplen tareas técnicas en el plano organizativo, cuando existen proyectos de agua, crédito o producción. Hay cerca de mil dirigentes que ocupan cargos, lo que implica que los adultos deben alternarse y dedicar parte de su tiempo a la actividad comunal.

Tabla 3.2

CABILDOS: MUJERES Y HOMBRES EN CARGOS DIRECTIVOS (2008)

Pueblos	Total miembros	Hombres	Mujeres
Cotacachi	235	121	114
Otavalo	751	545	206
Total	986	666	320
Porcentaje		68	32

Fuente: Encuesta Líderes, 2008.

Se aprecia una fuerte participación de las mujeres en los cabildos, especialmente en las comunas de Cotacachi, donde hay casi tantas mujeres como hombres. En las dos las mujeres ocupan un 32% de los cargos directivos. Las mujeres también ocupan cargos de liderazgo en organizaciones productivas y de crédito

⁴⁸ En este estudio no se hizo un examen de los procesos internos de toma de decisiones; sin embargo se tienen señales de una afirmación del presidente sobre el cabildo, mientras los directivos toman decisiones sin consulta a la asamblea, aparte del fraccionamiento de varias comunas (Diario de campo, 2008-2009; JF, Entrevista 8 2009).

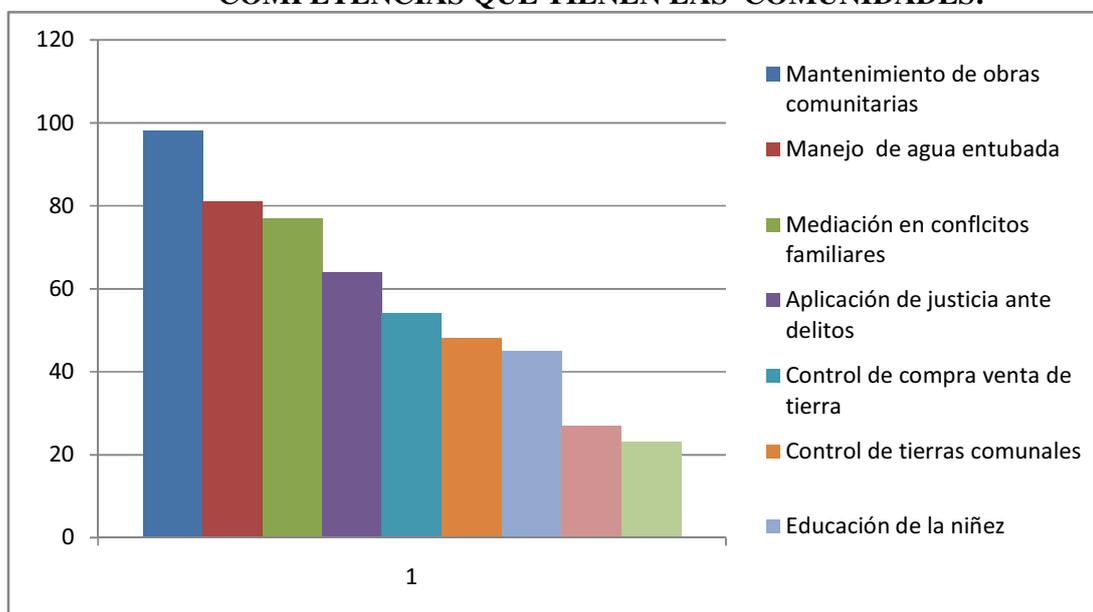
Por otra parte los y las jóvenes indígenas asumen cargos de responsabilidad local y cantonal debido a que por su condición de “estudiados” manejan los códigos de la sociedad mestiza, la complejidad de la gestión organizativa y la creciente racionalidad técnica de los proyectos. En el caso de las comunidades evangélicas los pastores juegan un papel clave, en muchos casos desempeñando la presidencia de las comunas.⁴⁹

En este estudio no se han examinado las redes familiares y la existencia de formas de autoridad informal, como los caciques. Sin embargo, es evidente la influencia de las familias en las organizaciones formales tanto del movimiento indígena como del sector público.⁵⁰ También se advierte la presencia de redes familiares con poder económico (Ordóñez, 2009).

Se aprecia la existencia de liderazgos fuertes a nivel indígena, tal como se evidencia en el caso de alcaldes que han sido reelectos por varias ocasiones, y en varios dirigentes sociales que lideran organizaciones locales y se proyectan a federaciones nacionales. A pesar de ello, las pautas de alternabilidad y la relación entre procesos representativos, comunales y participativos, no permiten que los líderes se perennicen en los cargos ni se constituyan “caciques”.

Gráfica 3.4

COMPETENCIAS QUE TIENEN LAS COMUNIDADES:



Fuente: Encuesta de Líderes, 2008

⁴⁹ Hay también gobernadores o alcaldes indígenas, rezadores, capitanes, pero son cargos cívico-religiosos que han van desapareciendo.

⁵⁰ Diario de Campo (2008-2009).

Las competencias básicas que practican las comunidades⁵¹ son la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión del agua, la seguridad -como respuesta al crecimiento de la delincuencia-, la mediación de conflictos internos, el control de compra-venta de tierras, la situación educativa de los jardines y las escuelas, el manejo y control de tierras comunitarias. Otras funciones tienen que ver con la gestión y representación ante agentes externos, básicamente municipio y consejo provincial y en menor medida junta parroquial y ONG.

En resumen, esto significa que las comunidades juegan un rol en el ordenamiento del territorio y el manejo de recursos, la representación social, la administración de justicia, y la provisión de servicios para las familias. Algunas de estas competencias varían según las capacidades organizativas, el estilo de los dirigentes, el carácter rural o suburbano de las comunas y la presencia de agentes externos.

3.6.- Organizaciones sociales y participación Al interior de las comunas hay un número importante de organizaciones sociales (440), lo que advierte la configuración de un escenario organizativo plural a nivel comunal.⁵² La formación de grupos de interés les permite responder a una serie de necesidades específicas (crédito, agua, producción, educación, autoestima, deporte); así mismo multiplican los espacios de interacción local, de formación y de liderazgo. 112 organizaciones asumen formas legales, que les da mayor institucionalidad, mientras 328 son de hecho y su vida depende del interés de los socios o de la duración de los proyectos. La mayoría de las agrupaciones son de carácter productivo, de mujeres, escolar, deportivo y de recursos hídricos. Entre las organizaciones se forman redes cantonales o regionales, logrado apoyo de ONG o municipios. Los evangélicos tienen redes propias en temas de economía, infancia y deporte.

⁵¹ Encuesta de Líderes, Pregunta 11. ¿Sobre que temas toma de decisión o influye la comunidad? (puede tomar varias opciones) : control en la educación de la niñez; manejo y control de agua de riego; manejo y control de agua entubada; control de compra venta de tierra a personas fuera de la comunidad; mantenimiento de obras comunitarias; mediación en conflictos familiares; aplicación de justicia ante delitos; manejo y control de tierras comunales; gestión de proyectos productivos.

⁵² Sobre pluralismo organizativo e institucionalidad locales en el Perú, ver Díez (2007) y Remy (2004).

La relación entre las agrupaciones sociales y las comunas es diversa. En la mayoría el cabildo promueve la existencia de los grupos y hay una vida organizativa descentralizada, con una coordinación interna, en otros hay tensiones entre las comunas y las nuevas organizaciones. A menudo estos grupos tienen relaciones con actores externos y se convierten en redes de distribución de recursos, lo cual provoca fragmentación interna.

Un caso especial, por su poder en el manejo de un recurso vital, son las juntas de agua. Estas se han fortalecido por la gestión de los sistemas de agua riego o de consumo humano, y por la necesidad de conservar las fuentes y las lagunas. Las juntas responden a una necesidad endógena de las comunidades, pero son objeto de atención creciente de programas ambientales de actores externos. También se dan casos en los que las juntas tienen mayor convocatoria que las comunas y el cabildo termina cumpliendo un papel secundario.

Otra situación que atraviesa la dinámica de las comunas es la existencia de formas menores de organización a su interior (anejos o barrios, con sus propias directivas). Esto se produce debido a la densidad de la población o a la consolidación de servicios e infraestructura en una zona del interior de las comunidades. Un 30% de las comunas han comenzado a sufrir este fenómeno (Ortiz, Encuesta a Líderes, 2008).

La participación de comuneros en asambleas y en mingas es apreciable⁵³. Las primeras se realizan en un promedio de seis por año y las mingas bordean las diez, con una participación del 68 y 64%, respectivamente. La minga es más frecuente cuando hay necesidad emergente de construir obras, empedrar una vía o abrir un canal de agua, llegándose a convocar semanalmente.

Tabla 3.3
PARTICIPACIÓN DE COMUNEROS EN ASAMBLEAS Y MINGAS
Otavaló y Cotacachi

	Famílias comuneros (promedio)	Asambleas		Mingas	
		Frecuencia anual de asambleas	Participación comuneros (promedio)	Frecuencia anual	Participación comuneros (promedio)
Cotacachi	103	5	79	10	74
Otavaló	160	8	107	12	94
Total	132	6	90	10	84
Porcentaje			68%		64%

Fuente: Encuesta de Líderes, 2008.

⁵³ Sección 4, Pregunta 1 ¿Aproximadamente cuántas veces al año realizan asambleas? Pregunta 2 ¿En las 2 últimas asambleas cuántas personas participaron aproximadamente? Pregunta 3 ¿Cuántas mingas se realizan en el año? Pregunta 4 ¿En las 2 últimas mingas cuántas personas participaron?

El control de la asistencia es riguroso y en caso de ausencia los comuneros deben pagar una multa, en dinero o jornadas de trabajo, para lo cual cuentan con el sistema de “rayas” (registro heredado de la hacienda, en manos ahora del cabildo). Los migrantes al extranjero pagan multas, dado que se considera que los servicios que provee la comuna son en beneficio de todos. Si bien las relaciones de reciprocidad e intercambio propias de la cultura han decaído, la minga mantiene rasgos de trabajo colectivo y amplia convocatoria.

Si se mira las necesidades y solicitudes, las comunas se orientan a la gestión de demandas sobre infraestructura y prestación de servicios básicos (agua –riego y consumo–, escuelas, canchas, o acceso al “bono de la dignidad”). De preferencia, demandas y solicitudes se dirigen al municipio, en su rol de interlocutor, mientras el consejo provincial tiene incidencia en el mantenimiento de los sistemas de agua y en obras pequeñas para las comunidades. En un segundo nivel se ubican los ministerios, sobre todo aquellos que impulsan programas sociales de emergencia⁵⁴ (Encuesta a Líderes, 2008).

En cuanto a los motivos de conflicto sobresalen los de tierra, con vecinos, hacendados, y entre comunidades. También se puede evidenciar frustración e inconformidad, por la falta de respuesta de las instituciones a las demandas y por el cobro de impuestos.

En cuanto a las movilizaciones⁵⁵, un 50% tiene que ver con temas de carácter político y un 26% por demandas de agua. En la agenda indígena de los últimos años ha estado presente la lucha contra varios gobiernos, la expulsión de la petrolera OXY, el rechazo al tratado de libre comercio, la participación en la Constituyente y el debate de las últimas leyes (agua, minería y soberanía alimentaria). Son significativas también las movilizaciones regionales por agua, que confirma que la defensa de los recursos naturales es uno de los principales ejes de movilización. En resumen, hablamos de comunidades de base con un alto nivel de politización y directamente involucradas en temas políticos relevantes de carácter local, nacional o regional.

⁵⁴ Esta relación va en crecimiento. Hay comunidades como Morochos en donde el 70% de las familias reciben el bono de la desarrollo humano, el 50% el bono de la vivienda, aparte del bono de titulación de tierras, programas escolares de útiles, vestido, alimentación escolar (Diario de Campo, 2008 2009).

⁵⁵ Encuesta a Líderes, Sección 4, Pregunta 9: ¿la comunidad ha participado en paro o movilización en los últimos 5 años? Sí o NO; Pregunta 10: ¿Cuáles fueron los motivos?.

Tabla 3.4

MOTIVOS DE MOVILIZACIÓN COLECTIVA

Motivos	Otavalo	Cotacachi	Total	%
Movilización por agua, lagunas y canales	42	1	43	26
Impuestos	2		2	1
Incumplimientos malos gobiernos	4	1	5	3
Apoyo político a candidatos o gobierno		2	2	1
Constituyente		8	8	5
Leyes o políticas nacionales	65	13	78	46
Otras	10	20	30	18
Total	123	45	168	100

Fuente: Encuesta de Líderes, 2008

Se debe señalar que la mayoría de las comunas formaron uniones de segundo grado (OSG),⁵⁶ a escala parroquial o cantonal, que se fundaron en la lucha por la tierra o en la “gestión” para el desarrollo a partir de los años 70, adquiriendo experiencia técnica y política a nivel zonal, en un espacio mayor al de la comuna.⁵⁷

De los estudios realizados a inicios de la década, en el Ecuador se advierte un debilitamiento de las OSG, debido a varios factores, como la presencia de las juntas parroquiales, que se convierten en las principales mediadoras de la obra pública y varios programas sociales⁵⁸.

Las federaciones, en cambio, son instancias de carácter político y eslabones del movimiento indígena nacional.⁵⁹ Pueden existir tensiones entre las OSG, especializadas más en proyectos productivos, y las federaciones provinciales, con roles de representación y movilización políticas.

Excepto en casos como Cotacachi, se nota una pérdida de cohesión organizativa y política del movimiento en una escala parroquial, cantonal o provincial. No se logra una agenda que articule las demandas, no hay respuestas de parte de las organizaciones de segundo y tercer grado a necesidades de desarrollo y tampoco

⁵⁶ Ver lista de OSG en Glosario.

⁵⁷ No hay un estudio actualizado sobre las uniones de Imbabura, pero se puede advertir que hay pocas OSG que funcionan, tienen proyectos de desarrollo o al menos cuentan con una oficina. Se tuvo dificultades de trabajar con líderes de las uniones y en muchos casos fueron los presidentes de las juntas los que facilitaron la información y contactos con los dirigentes comuneros de base. Sobre este tema ver Martínez, 2006.

⁵⁸ Las juntas parroquiales tienen presupuesto directo por transferencias del Estado y recursos por intermediación de proyectos. En González Suárez el presupuesto era 170 000 dólares en 2008. También se identificó un creciente papel político y en intermediación de programas por parte de los tenientes políticos, cargos que por ley ya habían sido eliminados en la década anterior pero que el actual gobierno los ha recuperado (RC, 15 06 2009).

⁵⁹ Durante la ejecución del estudio, la FICI y la UNORCAC realizaban reuniones, promovían mítines electorales y eran el teatro de negociación para las elecciones primarias en los dos cantones.

quedan claras sus funciones. Incluso no se logra articular una propuesta política que permita incidir en los gobiernos locales o provinciales.⁶⁰

Por otro lado, se han constituido juntas de agua o espacios de coordinación de cuencas, que tienen que ver con la gestión del agua para consumo humano o el riego. Hay procesos de lucha por el agua que van conformando coordinaciones regionales que en algunos casos tienen más de 100 comunidades miembro. La coordinación de las comunidades a nivel del Pueblo Otavalo es reciente, y están en un lento proceso de organización, atendiendo especialmente la identidad cultural de sus miembros.

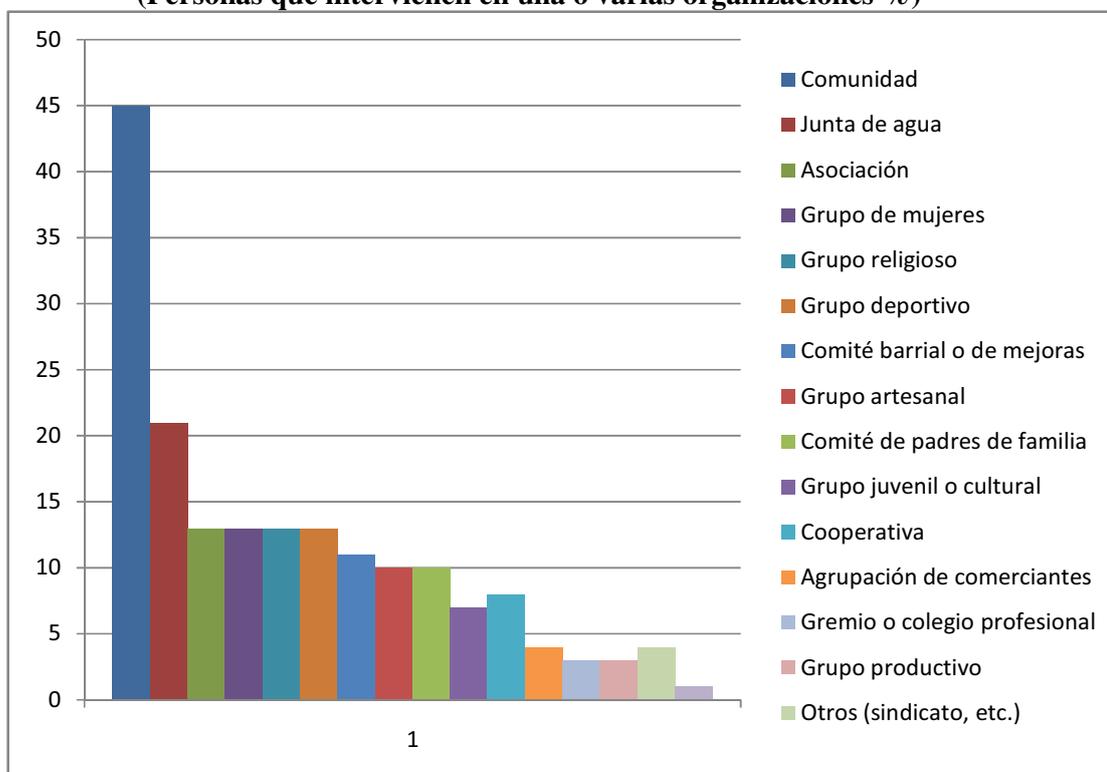
3.6.- Opinión de la población sobre organización y participación

A fin de complementar la información de los líderes, se tomó una encuesta⁶¹ a la población, con una muestra de 1086 personas que desagrega por etnia, edad, sexo, ubicación urbana y rural, nivel de instrucción y estrato social de los dos cantones, sobre los temas de membresía en organizaciones, la participación en actividades (mingas, asambleas, movilizaciones), así como en la apreciación sobre la participación. Sus resultados revelan una fuerte convergencia entre la opinión de los líderes y de la población en general.

⁶⁰ Taller de la FICI sobre autogobierno 2008. También ver opiniones en torno al papel de las uniones y federaciones en entrevistas a CL, agosto de 2009 y GM, agosto de 2009.

⁶¹ Se trata de una encuesta realizada a la población (Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009, Anexos 1). Ver datos sobre la encuesta en los Anexos 1 y en los capítulos 6 y 7.

Gráfico No. 3.5
ORGANIZACIONES EN LAS QUE PARTICIPA LA SOCIEDAD CIVIL
Otavalo y Cotacachi
(Personas que intervienen en una o varias organizaciones %)



Fuente: Ortiz, Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009); Pregunta 6.

En la tabla se identifica el tipo de organización a la que pertenecen los encuestados, tomando en cuenta varias opciones⁶². La comunidad, en primer lugar, y las juntas de agua, en segundo, son las que tienen más miembros o participantes. En el siguiente rango están las asociaciones, grupos de mujeres, grupos religiosos y deportivos, con trece. En menor escala, con doce, se encuentran comités barriales, grupos artesanales o comités de padres de familia. Luego se encuentran cooperativas y otros. La comunidad tiene una mayor presencia en la zona pues el 45% de los encuestados participan en ella, particularmente indígenas, habitantes rurales y personas de estratos pobres. En general se advierte un fuerte y variado nivel de organización, lo cual convalida los hallazgos de la Encuesta de líderes, donde se encontró que más de quinientas organizaciones sociales de diverso tipo, formando un escenario plural en los dos cantones. Es significativo que en Otavalo la organización

⁶² Pregunta 6. ¿En qué grupo u organización de esta lista participa usted o su familia? [marque todos los que menciona]: comunidad, junta de agua, asociación, comité barrial o de mejoras, cooperativa, grupo artesanal, agrupación de comerciantes, comité de padres de familia, grupo de mujeres, grupo religioso, gremio o colegio profesional, grupo productivo, grupo juvenil o cultural, grupo deportivo, otros (sindicato, etc.)

comunal es más numerosa que en Cotacachi, mientras que las organizaciones de mujeres son más fuertes en Cotacachi, debido a que han recibido impulso por parte de la Asamblea de la Unidad Cantonal y del Municipio.

Tabla No. 3.5
PARTICIPACIÓN REUNIONES Y, MINGAS
(Por etnia y estrato social %)

		Etnia		Estrato social			Total
		Indígena	Mestizos	Bajo	Medio bajo	Medio	
Asistencia a reuniones	Siempre	71	73	74	73	66	72
	Algunas veces	26	20	23	22	28	24
	Casi nunca	2	5	2	3	3	3
	Ns / nc	2	2	1	1	3	2
Asistencia a mingas	Semanal	14	2	12	5	3	8
	Mensual	36	13	33	20	9	25
	Semestral	15	15	18	13	10	15
	Anual	11	13	10	13	16	12
	No asiste	11	14	11	14	15	13
	No hay	7	37	11	29	42	22
	Ns / nc	6	5	5	7	6	5

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009)

Con respecto al nivel de participación en asambleas y mingas⁶³ la tabla indica que se da una significativa asistencia a reuniones, pero especialmente a mingas en las organizaciones. En el caso de las reuniones, la mayoría asiste entre dos y seis veces al año, mientras cerca del 60% asiste a las mingas, sobre todo a la mensual. La mayor participación es indígena, 77%, frente el 43% de los mestizos. Igualmente, la participación según estrato va en descenso: 73% los del más bajo; el sector medio bajo, 51% y el sector medio, 38%. En los sectores urbanos también se realizan mingas. Los datos confirman que el núcleo de mayor participación corresponde al indígena, rural, de estrato bajo y que las asambleas y mingas comunitarias siguen constituyendo el principal eje dinamizador de la vida de los indígenas y de su participación colectiva.

⁶³ Pregunta 7. ¿Con qué frecuencia asiste usted a las reuniones de los grupos en los que participa? [lea las opciones, marque una sola]: siempre que me convocan, algunas veces, casi nunca, ns / nc. Pregunta 8. ¿cuántas veces asiste a mingas en su barrio? [lea las opciones, marque una sola] una vez a la semana una vez al mes dos veces al año una vez al año no asiste nunca no hay mingas.

Tabla No. 3.6
SOLICITUDES
(Por etnia y estrato social %)

		Etnia		Estrato social			Total
		Indígena	Mestizos	Bajo	Medio bajo	Medio	
Solicitudes ante instituciones públicas	Municipio	49	41	45	45	45	45
	C. Provincial	18	13	15	18	12	16
	Direcciones	6	3	5	4	5	4
	J. Parroquial	14	6	14	6	7	10
	Ministerios	4	3	3	3	5	4
	Mies bono	10	3	9	5	2	7
	Ninguna	17	31	21	25	29	24
Ns / nc	22	20	23	18	19	21	

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009)

Se indagó también respecto a la relación entre las organizaciones, gobiernos locales y estado⁶⁴. El 25% de los encuestados no conoce de la existencia de solicitudes a las entidades públicas, aunque la mayor parte sabe de las presentadas a los municipios (45%), a los consejos provinciales (16%) y el resto a juntas parroquiales y entidades del Estado central. Los gobiernos locales son los receptores de la mayor parte de solicitudes. Hay varios elementos significativos en este cuadro: el primero es la fuerte relación que tiene toda la población con las dependencias públicas –locales, provinciales o nacionales–, lo cual implica un Estado presente en la vida diaria de la gente; en segundo lugar, los grupos indígenas –generalmente comuneros– participan de esa relación y tienen mayores solicitudes, reclamos o propuestas a los municipios, pese a que en la ley se señala que los municipios son entidades que realizan obras en el sector urbano. Esto se confirma en términos de estrato social, pues los que provienen del sector bajo tienen mayor número y porcentaje de solicitudes (91%), que el medio bajo (86%) y el medio (72%).

Si se mira las solicitudes de las comunas,⁶⁵ su orientación está dirigida a la gestión de demandas sobre infraestructura y servicios básicos (luz, agua, alcantarillado), infraestructura comunal (canchas, coliseos, estadios deportivos). Los

⁶⁴ Pregunta 9. ¿En los últimos doce meses en su comunidad, organización o barrio se han realizado solicitudes o gestiones ante instituciones públicas? ¿Ante cuales instituciones? [lea opciones de ejemplo. marque todas las que menciona]: municipio, c. provincial de imbabura, dirección de educación o salud, junta parroquial, ministerios, mies bono, ns / nc, no se ha realizado ninguna.

⁶⁵ Se refiere a los hallazgos de la encuesta a líderes de las comunidades.

temas de agua de riego aparecen en algunos casos, mientras las solicitudes al Estado central parecen incrementarse recientemente con el Gobierno de Correa.⁶⁶

Tabla No. 3.7
PARTICIPACIÓN EN MANIFESTACIONES Y RESPETO INTERÉTNICO
(Por etnia y estrato social %)

		Etnia		Estrato social			Total
		Indígena	Mestizos	Bajo	Medio bajo	Medio	
Participación en movilizaciones	Sí	33	11	27	16	21	22
	A veces	13	7	11	9	8	10
	No	49	81	59	73	70	65
	Ns / nc	4	1	3	2	2	3
Mayor respeto entre indígenas y mestizos	Si	67	75	67	75	75	71
	No	21	20	22	18	22	21
	Ns/nc	12	6	12	7	4	9

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009)

Un aspecto clave de la participación indígena ha sido la intervención en acciones colectivas. En cuanto a la participación en movilizaciones⁶⁷, cerca de la tercera parte de los encuestados participa a menudo o a veces (32%), aunque la mayoría no lo hace (65%). También en este caso la diferencia es significativa entre indígenas y mestizos, y entre estratos bajos, medio bajo y medio alto o típico. En el primer caso los indígenas participan en el 33% y los mestizos apenas en un 11%; en el segundo, los encuestados que pertenecen al estrato bajo participan en el 27%, al medio bajo en un 16% y al medio en un 21%, con lo que se confirma que los más movilizadores son los indígenas comuneros.

Hay que señalar que cuando se preguntó a los líderes, tal como se mencionó al inicio de este capítulo, se señaló que la mitad de las movilizaciones tiene que ver con temas políticos que han formado parte de la agenda indígena en los últimos años: derrocamiento de presidentes, expulsión de la empresa petrolera OXY, rechazo al Tratado de Libre Comercio TLC, propuestas a la Constituyente y a las últimas leyes que se debaten en la Asamblea (agua, minería o soberanía alimentaria). Esto revela que el núcleo kichwa del norte interviene activamente en la política nacional. También son importantes las movilizaciones regionales por agua vinculadas al Canal Pesillo- Imbabura o al Mojanda, y que denotan que durante la década la defensa de los

⁶⁶ Esta respuesta es superior a la obtenida por Auditoría por la Democracia debido a que su pregunta está orientada a las solicitudes de las personas mientras que la pregunta de nuestra encuesta indaga sobre las solicitudes de grupo. Hay que señalar que en el Ecuador los individuos intervienen menos que los grupos ante las entidades públicas.

⁶⁷ Pregunta 10. Y, pensando en los últimos cinco años, ¿ha participado en una manifestación, paro o protesta en las calles? [marque una sola]: sí, a veces, no, nunca.

recursos naturales fue asunto de primer orden en la movilización indígena. En el caso de Otavalo, el pretendido cobro de impuestos por parte del municipio, también provocó la reacción en contra de varias comunidades. Hablamos, entonces, de comunidades con un alto nivel de politización, directamente involucradas en temas políticos relevantes de carácter nacional.

Por otra parte se consultó a las personas si consideraban que había mejorado los niveles de respeto entre los grupos étnicos. Como se ve en la tabla 3.7 tanto indígenas como mestizos y más de los dos tercios de encuestados de los tres estratos sociales, que han mejorado las relaciones. Sin embargo hay ciertas diferencias pues los indígenas son menos optimistas que los mestizos, pues un 67% consideran que ha mejorado, mientras los mestizos lo consideran en un mayor grado con un 75%. Igualmente la población del estrato social bajo coincide con el grupo indígena en un 67% mientras los grupos medios coinciden con los mestizos en un 75%.

Luego de examinar las respuestas sobre participación, particularmente en términos de intervención en organizaciones, asistencia a asambleas y mingas, demandas y solicitudes ante instituciones, asistencia a acciones colectivas, se revela un alto grado de intervención de la población, al tiempo que una cultura colectiva, de base comunitaria, que sustenta una influencia significativa en las decisiones públicas. A esto se suman opiniones que expresan valores democráticos tal como constan en varias de las respuestas. En resumen tanto a nivel de prácticas como de cultura estamos hablando de una población altamente democrática, todo lo cual favorece al desarrollo de una ciudadanía activa y robusta en esta región.

Si se analiza las semejanzas y diferencias entre prácticas y valores de indígenas y mestizos, estratos sociales y grupos que provienen tanto del sector urbano como del sector rural, las respuestas muestran que la participación es más alta en los indígenas y el sector rural, con toda la diversidad de situaciones que se sintetiza en un alto nivel de asociación, participación y cultura democrática. En general se puede afirmar que este alto nivel de cuenta de una cultura política que combina las formas individuales y colectivas de actuación, cuestión que refleja una distancia con la versión liberal que considera a una ciudadanía que responda a los patrones individuales de comportamiento político.

En el caso de los mestizos y del sector urbano, los niveles de participación son elevados pero menores que los indígenas y que en las zonas rurales. Las personas que afirman tener poca o muy poca participación son preferentemente mestizos y del área

urbana. A pesar de ello se puede señalar que la población de la región, de los dos grupos étnicos y de los dos cantones comparten niveles de participación significativos y una cultura democrática⁶⁸.

3.7.- Conclusiones

Finalizando este capítulo, se puede afirmar que las comunidades enfrentan una restricción creciente de su control territorial, en temas de tierras, agua y recursos naturales, que son disputados por empresas, haciendas, municipios. Esto afecta al ejercicio de los derechos territoriales, pues según la Constitución y las leyes se debe garantizar a los indígenas la propiedad de las tierras comunitarias, sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural, no ser desplazados como pueblos de sus tierras, manteniendo y administrando su patrimonio histórico, protección de los lugares sagrados y ecosistemas de interés vital.

Se podría señalar que esta restricción en el control de los recursos y los conflictos latentes que aún se mantienen vienen de una reforma agraria parcial de los gobiernos desarrollistas, situación que se acentúa con las políticas neoliberales de las últimas dos décadas, que terminaron la fase reformista. Con el giro que se dio desde los ochenta se tendió a favorecer los agro negocios y a la agricultura de exportación, limitando el apoyo técnico, financiero y social al campesino, lo cual aumentó la pobreza y la desigualdad en el campo. La movilización indígena permitió defender de alguna manera la tierra, al vincularle con el discurso étnico de la defensa del territorio, pero no tuvo la capacidad de modificar estas condiciones estructurales y políticas.

Como organismo territorial la comuna conserva cierto rol en el ordenamiento territorial interno, que se manifiesta en la movilización de fuerza de trabajo, la mediación de conflictos de tierras, la gestión de infraestructura, y la regulación de transacciones de tierras, mientras las familias administran sus pequeñas propiedades.

En el ámbito económico los indígenas producen fundamentalmente para el autoconsumo, algo para el mercado, pero en su mayoría dependen del trabajo extra comunal; como tendencia general, los hombres en la construcción, y las mujeres en las florícolas y en múltiples actividades artesanales y de comercio. Consecuentemente, la zona comunera de Otavalo y Cotacachi provee de abundante mano de obra barata a los ejes capitalistas más avanzados, tanto en la producción de

⁶⁸ Este hallazgo muestra que en el caso de los dos cantones, no aplica las aseveraciones que señalan que en Ecuador existe un bajo nivel de organización y participación tal como señala la Encuesta Lapop.

flores en Cayambe, como en la construcción en Quito e Ibarra. La producción de autoconsumo juega un rol importante en ese abaratamiento, dado que las familias producen los alimentos de su canasta familiar. Además aseguran la salud y educación de los niños, y la vivienda y los servicios básicos para la familia.

Las comunidades están inmersas en un proceso de transformación como resultado de la urbanización y migración, lo que provoca que ciertos anejos sean subsumidos por la dinámica urbana. Muchos indígenas se han trasladado a vivir en las cabeceras parroquiales y cantonales; hay que recordar que fueron los artesanos y comerciantes de las comunidades que desde los años setenta se plantearon el control de los mercados y la toma de la ciudad de Otavalo, generando luego redes transnacionales de comercio de artesanías⁶⁹.

Sin embargo este proceso migratorio no es lineal. La consolidación del polo florícola –así como el de la construcción, el comercio y la manufactura– en la subregión paradójicamente ha traído un impacto positivo en las comunidades: los comuneros no han salido y resuelven los problemas de la vida cotidiana, viven allí, tienen su familia, educan a sus hijos, producen parcialmente su canasta básica, mantienen sus lazos familiares y de vecindad, y generan las celebraciones colectivas.

La comuna juega un rol clave en la cohesión étnica que se expresa en el idioma, las fiestas, los sentidos de pertenencia, y el orgullo de ser indígena “Otavalo” o “Kichwa”. La afirmación de su identidad tiene como base las prácticas culturales al interior de las comunas, base sobre las cuales se ha desarrollado las luchas cotidianas contra la discriminación, las movilizaciones y levantamientos que le permiten reconocerse como actores políticos, pero también el activismo de los grupos culturales, así como el liderazgo de sus dirigentes sociales y alcaldes indígenas.

La comuna juega también un rol importante en la reproducción social, defendiendo a las familias ante las restricciones de vida que imponen las políticas neoliberales, toda vez que ella fue y sigue siendo círculo de protección social lo que se manifiesta en la provisión de servicios, obras básicas y canalización de recursos.

En los planos organizativo y político las comunidades ejercen un conjunto de prácticas de autoridad, con estructuras y normas consolidadas, con un amplio liderazgo social (que incluye a jóvenes y mujeres), con amplia participación en asambleas y mingas y aplicación de varias competencias en los ámbitos de los

⁶⁹ Ver el capítulo siguiente sobre la historia y la estrategia de lucha de los indígenas por derechos.

derechos colectivos: justicia, ordenamiento territorial, control de recursos, seguridad. Las comunas están articuladas a organizaciones a escala local, regional y nacional.

El alto nivel de participación observado en la zona tiene que ver con el proceso organizativo, y con la cultura de participación. Los índices más altos se ubican en la población indígena, el sector rural y los estratos sociales bajos, lo que muestra una imbricación entre grupo étnico, ruralidad y clase social. Es esos estratos se encuentran los comuneros, que constituyen el eje organizativo de la población rural. La comuna sigue siendo el mecanismo de defensa de los pobres ante la explotación, la inseguridad, la discriminación y la inequidad.

Esto muestra la existencia de una cultura política entre los indígenas comuneros, pobres y habitantes rurales que optan por la acción colectiva para mejorar sus condiciones de vida, y son los grupos más desfavorecidos los que tienen que organizarse y participar para alcanzar su mejoramiento. Todo esto revela la existencia de una identidad colectiva, que se retroalimenta de la vida comunera, pero que también está atravesada por las prácticas familiares o individuales que se mantienen en el mercado, el trabajo, el consumo, la experiencia urbana y de migración. Hay que remarcar que se trata de una intervención colectiva con fines reivindicativos pero también políticos⁷⁰. Las comunidades resisten ante las condiciones negativas que le afectan mediante acciones en defensa de sus recursos del agua y los páramos.

Tanto en Cotacachi como en Otavalo hay un considerable nivel organización y de participación social. Hay una red más densa de comunidades en Otavalo, donde se nota presencia de evangélicos, mientras la organización de las mujeres en Cotacachi está más consolidada. Existe una visión positiva y de respeto mutuo entre indígenas y mestizos (un 71% considera que esta relación ha mejorado), resultante en buena medida de la experiencia de los indígenas en el trabajo, el mercado, la vida en sus organizaciones y lucha indígenas que han modificado las relaciones preexistentes.

En general la comuna es una instancia que se adapta y transforma, afinando su rol en la protección social, lo cultural y político. No es más la comuna campesina-indígena que miraron los agraristas de los ochenta; su base social y el entorno económico y territorial sufrieron modificaciones, pero sigue cumpliendo su papel en la protección de las familias, en la promoción de valores comunitarios y en la cohesión étnica. También se afirmó su rol como eje de movilización del movimiento

⁷⁰ Esta intervención política que combina elementos individuales y colectivos, establece relaciones ciudadanas, pero también clientelares tal como se verá en la participación en las elecciones, Capítulo 5.

indígena e instancia de mediación y negociación con los gobiernos locales, el Estado, los políticos y los múltiples actores del desarrollo.

Las comunas fueron desde su constitución, y lo siguen siendo actualmente, espacio de resistencia de los grupos indígenas subalternos de campesinos, jornaleros y artesanos en sus relaciones asimétricas de poder con el capital y el Estado. Las comunas, como lo han afirmado ya varios autores, tienen una dimensión clasista y una dimensión étnica y, aunque la base social se haya modificado, esas dos dimensiones se mantienen. Las comunas son de los pobres y, como hemos visto en los datos de la Encuesta Ciudadanía y Derechos (2009), hay una estrecha correlación entre la opinión de los indígenas y la de las personas de los estratos bajos de la población.

Si bien las comunas constituyen el eje de un tejido social significativo, hay un proceso de descentramiento interno y externo, que se expresa en la presencia de organizaciones sociales en su interior, y múltiples instituciones en su entorno, con quienes mantiene relaciones en términos de participación política y gestión de recursos. Llama la atención la fuerza de las junta de aguas y su papel clave en la gestión y disputa de los recursos. Se puede afirmar que, al menos en los últimos ocho años, los procesos más dinámicos de movilización regional han estado liderados por las organizaciones que manejan recursos hídricos, dinámica a la que deben adaptarse las comunas, si no quieren verse desplazadas como el corazón de la organización del campo.

En el ámbito externo es notorio el mejoramiento de la gestión de los alcaldes “alternativos”, en medio de un auge de descentralización que tuvo el país en las últimas dos décadas; esto ha incidido en la penetración de los municipios a las comunidades. Paradójicamente se trata de gobiernos locales con rasgos mestizos y urbanos, liderados por alcaldes indígenas, ganando influencia en comunidades antes contestatarias.⁷¹ También las juntas parroquiales empiezan a ocupar un lugar importante, y podrían perfilarse como sustitutas de las uniones de segundo grado. Si bien desde 1990 el Estado central estuvo “de retirada” en el campo, no por ello se ausentó de algunos temas (como el de la educación: hay una escuela por comunidad); en la actual coyuntura, con un proyecto neo desarrollista de reforzamiento del Estado

⁷¹ Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi y Mario Conejo, de Otavalo, líderes indígenas urbanos, tuvieron tensiones con las organizaciones comuneras, y lograron incidir con mayor o menor éxito, sin pedir permiso a las organizaciones de segundo grado o a las federaciones. Estas tensiones se expresan también en el plano electoral como se verá en el capítulo sobre participación política.

central, es notorio el impacto de los programas sociales del Estado y de lucha contra la pobreza.⁷²

Este pluralismo organizativo e institucional modifica el viejo triángulo gamonal que fuera la base del poder local y llena el vacío dejado por la hacienda y el Estado a 20 años del levantamiento indígena. Sin embargo a pesar de que las comunas jugaron un rol significativo y que los indígenas se tomaron los gobiernos locales, el aparato institucional del Estado, tanto a nivel descentralizado como desconcentrado, sigue marcando y dividiendo los territorios indígenas y junto a las escuelas y municipios que fueron la única presencia en estos últimos veinte años de estado neoliberal, aparece con fuerza el Estado a través de las juntas parroquiales, las direcciones ministeriales, los programas de lucha contra la pobreza.

Las comunas son importantes pero no suficientes para interpelar al poder económico y político. Si bien ejercen autoridad en el territorio, tienen identidad y resisten a la presencia de la gran empresa y las políticas neoliberales, requieren de otras articulaciones y sinergias a nivel local y regional para modificar las restricciones impuestas sobre su territorio y sus condiciones de vida por las políticas estatales, por los regímenes normativos e institucionales de agua, ambiente, tierras, o la intervención de actores que se mueven en circuitos regionales y transnacionales. La reconstitución de los pueblos, impulsada por varias instancias del movimiento indígena, no lograron resultados en el plano de la autonomía indígena, aunque si ha reforzado los procesos de movilización y participación políticas.

En lo dicho inciden varios factores, que tienen que ver tanto con la restricción material y territorial, la migración y urbanización, como con la postura del movimiento indígena centrada más en la reivindicación de derechos culturales y menos en los temas de autogobierno: así mismo, la movilización contra las reformas neoliberales no le ha permitido levantar una agenda estrictamente étnica en lo territorial.

Es más. Los indígenas, especialmente sus elites, han tenido una clara estrategia de intervención en los municipios, y menos en la defensa de sus formas propias de autoridad. Fueron los indígenas, resultado de las dinámicas demográficas, organizativas y étnicas, los que tomaron la iniciativa de captar los gobiernos locales.⁷³

⁷² El día viernes 12 de septiembre se realizó la Feria Socio País en el parque de Cotacachi, donde los programas del gobierno en 15 *stands* difundían su información (Diario de Campo, 2008, 2009).

⁷³ Ver Ortiz, 2007.

Pese a las dificultades y los conflictos que ha tenido su desempeño en espacios públicos pluriétnicos, los municipios “alternativos” aparecen como una institución más eficiente para responder a las nuevas dinámicas territoriales (en particular la presencia indígena en las ciudades) o a la ejecución de programas de desarrollo de mayor escala.

Por cierto, la autonomía plena de un territorio no puede pensarse a nivel micro local. Las comunas, y líderes indígenas de Imbabura, han tenido un papel clave en el desarrollo del movimiento indígena⁷⁴ –y siguen jugando un rol político, que se evidencia, como se verá más adelante, en el proceso electoral– pero el debilitamiento organizativo y político de las uniones y federaciones impide una estrategia consistente en el plano regional, donde se podría disputar una agenda de reconfiguración de la organización territorial del Estado o una propuesta de desarrollo territorial de la zona norte.

Se trata de un territorio complejo con una realidad pluriétnica, con presencia indígena discontinua y polos capitalistas cercanos, empresas y ciudades que disputan recursos ambientales, y una actoría social que debe construir alianzas con actores urbanos y mestizos, con los cuales comparte proyectos de desarrollo local y regional.

No puede haber respuestas simples para una problemática tan compleja, en una zona “moderna” como la de Otavalo y Cotacachi. Las comunidades de hoy son el resultado de luchas por la tierra y negociaciones con el Estado, de afirmación identitaria y necesaria adaptación “moderna”, que hace imposible considerar a los pueblos indígenas como sujetos puros que se sostienen en la tradición.

Por cierto, los derechos indígenas se deben mirar en el contexto nacional, donde actores sociales, políticos y el propio Estado miran con recelo las demandas y derechos indígenas de desarrollo, tierra y control de los recursos naturales. Hay un marco constitucional y una normatividad estatal compleja que imponen su lógica centralista a los territorios indígenas. Todo esto pautan un escenario nuevo para las comunidades y sectores indígenas que –paradójicamente– se fortalecieron en el período de “abandono” del gobierno central.

⁷⁴ Basta ver que las últimas movilizaciones en el año 2009 en el nudo de Cajas, para presentar a la Asamblea el proyecto de Ley de Aguas, contó con la presencia de 15 000 comuneros kichwas.

Capítulo IV
La estrategia para obtener reconocimiento

Capítulo IV

La estrategia para obtener reconocimiento

Introducción

El objetivo de este capítulo es caracterizar la estrategia del movimiento indígena para lograr el reconocimiento de su identidad y derechos en Cotacachi y Otavalo. Se examina la evolución desde la resistencia a la discriminación en los espacios cotidianos y el asedio a los nodos del poder gamonal desde los años setenta, hasta cuando se constituyen en un sujeto étnico y político que gana la hegemonía local en los años noventa, haciendo un contrapunto entre las historias particulares de los dos cantones. Si en el capítulo anterior se han analizado las comunidades, que constituyen las estructuras de movilización, en este capítulo se analiza la conformación de las organizaciones zonales y provinciales, sus demandas y conflictos así como los recursos que utilizan para conseguir su objetivo de respeto, igualdad y derechos. Se subraya la importancia del discurso cultural y político, que retomó el ideal comunitario basado en las lealtades primordiales y lo reivindicó como fundamento de su acción política, contraponiéndole a la sociedad de rasgos gamonales a la que se enfrentaban. Los intelectuales indígenas resignifican lo indio y generan un nuevo sentido de identidad sustentado en la diferencia.

Para ello se examinan las diversas formas que tomó la estrategia: el cerco al sistema de poder mestizo y gamonal, la lucha por la tierra y el agua, la captación del mercado y la toma de la ciudad con base en redes comerciales y artesanales, la movilización colectiva, el activismo étnico cultural y las disputas simbólicas, la gestión del desarrollo y la intervención electoral, todo lo que conducirá a captar los municipios con alcaldes indígenas en los dos cantones. Este contenido será completado en el siguiente capítulo donde se examinará la participación electoral.

El argumento que guía el capítulo es que los actores indígenas desarrollaron, desde las comunidades de Cotacachi y Otavalo y con el concurso de los intelectuales y líderes indígenas, una estrategia política que combinó acciones por fuera y dentro de la institucionalidad, que les permitió ejercer sus derechos civiles, sociales y de participación política renovando la democracia local, para llegar a ser ciudadanos iguales pero diferentes.

Los hallazgos encontrados llevan a confirmar como tesis central que son las comunas, la base de la estrategia de movilización, que se potencia de manera

significativa con el aporte de los intelectuales que formulan un discurso étnico y político que les permite afirmar su identidad y atraer con las propuestas de desarrollo, participación y democracia local a grupos mestizos progresistas y obtener el reconocimiento de la sociedad local. Esta alianza les permite asilar y disputar el poder a los grupos mestizos tradicionales.

El capítulo inicia con una introducción conceptual que enlaza el enfoque del conflicto y la visión de movimiento social, para luego indagar los procesos de conformación de la ciudadanía y finalizar caracterizando los momentos clave de la estrategia y los derechos conseguidos. Aquí se sistematiza la información de entrevistas semiestructuradas, realizadas en Otavalo y en Cotacachi durante 2008-2009, así como observaciones realizadas en talleres con las organizaciones de las dos zonas durante los mismos años. Esto se completa con entrevistas realizadas en Cotacachi en el 2002 2003 y revisión documental.

4.1.- Movimiento Indígena

Deborah Yashar sitúa el origen inmediato de los movimientos indígenas en América Latina en la ruptura del pacto Estatal-campesino con la instalación del régimen neoliberal, cuando se abandonaron los programas de reforma agraria y desarrollo rural. La población campesina e indígena que estuvo amparada desde mediados de siglo XX bajo acuerdos corporativos con el Estado, se encontró que éste desdijo de sus compromisos, que atacó sus bases de reproducción material, con el riesgo inminente de perder sus tierras y recursos naturales, y de ver desmantelado el sistema de protección corporativa (Yashar, 2005: 97-98)

Luego de las dictaduras, cuando se da la transición a la democracia, las redes asociativas intercomunitarias apoyadas por actores externos como iglesias y agencias de desarrollo, pueden actuar con mayor libertad, dado que la amenaza de la represión se aleja (Yashar, 2005: 97-98). Esto, en el lenguaje de Sidney Tarrow (1997), es un ejemplo de una “estructura de oportunidades políticas” que facilita o restringe las iniciativas que vienen desde abajo.

Es necesario puntualizar que el caso de Ecuador tiene especificidades. El movimiento indígena ecuatoriano viene de un proceso de organización en el marco de la agonía del sistema privado de “administración de poblaciones” desde mediados del siglo XX (Guerrero 1993: 92-93). En Ecuador no se dio un pacto corporativo entre el

Estado y los campesinos, como afirma Yashar para otros países de América Latina⁷⁵, pero las reformas agrarias realizadas por las elites militares nacionalistas si debilitaron el poder hacendatario. Esto generó mejores condiciones para la extensión del entramado comunero, que fue la plataforma organizativa y de movilización que sustentó la iniciativa indígena en los escenarios locales.

Las organizaciones indígenas se forman desde la década del cuarenta bajo la Ley de Comunas, posteriormente participan en la lucha por la tierra en el marco de las reformas de los años sesenta y setenta e intervienen luego en los programas de desarrollo rural en los ochenta. Todo ello le permite conquistar algunos derechos, pero en condiciones en que se mantiene la opresión étnica y la exclusión social. Es en estas condiciones que se incuba la ofensiva política del movimiento indígena.

El surgimiento del régimen neoliberal en los ochenta acentúa esta situación. Se amplía la brecha entre las condiciones de vida de los indígenas con las del resto de la población, al tiempo que se frustran las posibilidades de movilidad social, dado que los gobiernos abandonan las promesas de inclusión económica con las que se legitimó el retorno democrático. Para entonces la extensión de las relaciones salariales y de mercado, la migración y urbanización, diferenciaron a los indígenas en campesinos, jornaleros, artesanos y comerciantes, muchos de ellos urbanos, al tiempo que se formó una capa de líderes, profesionales e intelectuales indígenas, que pasarían a cumplir el rol de articulación de un movimiento cada vez más heterogéneo.

El discurso identitario formulado por los intelectuales tuvo gran importancia a la hora de disputar los significados sobre democracia, desarrollo, interculturalidad o derechos, con las elites mestizas locales y los agentes políticos y de desarrollo externos. Para Roberto Santana los intelectuales tienen un papel de organizadores políticos al tiempo que de productores de un discurso étnico de las organizaciones en los espacios públicos. Ese discurso tiene significación estratégica, pues busca modificar las relaciones de poder en base a reivindicar simbólicamente los elementos centrales de la cultura indígena, utilizando narraciones sobre el pasado, como valor operativo de la política presente (Santana, 1995: 276).

En el caso de Ecuador ese discurso étnico y político surge en un contexto de crisis de dos “grandes narrativas”: la de los discursos clasistas de izquierda y la del nacionalismo mestizo, que hasta en versiones benévolas como la del indigenismo

⁷⁵ Para un debate sobre el tema del corporativismo en Ecuador, ver Pablo Ospina (2005)

postulaban la necesidad de “desindianizar” a los nativos y asimilarlos a través del mestizaje y la modernización (Grey Postero y Zamosc 2005: 14-15).⁷⁶

Es en estas condiciones que se da la ofensiva indígena de los noventa. El movimiento que surge del poder de las comunidades se politiza en medio de una participación creciente que rebasa la capacidad de representación del régimen político (Sánchez Parga, 2007). Este atraviesa una profunda crisis institucional debido a la pugna entre las elites, la pérdida de representatividad de los partidos y la impopularidad de las medidas de ajuste económico y fiscal que afectan a la población, provocando la reacción de los sectores medios y populares, urbanos y rurales (Ortiz, 2007f).

La estrategia indígena atraviesa dos fases que revelan el carácter étnico y clasista del movimiento: una fase reivindicativa con demandas específicas por tierra y agua, de índole agraria, y una de protesta política, en medio de una alta conflictividad, que asume una agenda étnica y anti neoliberal, en la cual el movimiento busca su auto representación en la escena política (Zamosc, 2005: 209).

La fuerza y la capacidad del movimiento indígena ecuatoriano le permiten mover en torno suyo a varios actores mestizos que han sido afectados por las medidas tomadas por los gobiernos de turno y se convierte en el eje de la acumulación de fuerzas contra el neoliberalismo. Esto le permite pasar de un ciclo reactivo a un ciclo de iniciativa que le convierte en un actor político en el escenario nacional. Logra tener una capacidad de veto a varias de las políticas neoliberales y ser un factor central en el derrocamiento de tres gobiernos, de manera que el modelo neoliberal encuentra serias cortapisas para asentarse; sin embargo el movimiento no tiene capacidad de imponer un desenlace a las crisis políticas que se producen (Zamosc, 2005: 201-9).

Su estrategia tiene un carácter dual, por una parte de acción directa, extra institucional, que emplea el *levantamiento* como forma central de paralización y por otra parte la participación mediante *elecciones*, integrándose como actor emergente en el sistema político (Zamosc, 2005: 201-9). Esa estrategia dual, en su desdoblamiento como movimiento social contestatario y movimiento político

⁷⁶ Estos factores inciden, como se verá mas adelante, en las estrategias culturales de los indígenas en América Latina. En el caso de Perú asumen una estrategia de cholificación (Quijano, 1997), mientras en Ecuador los indígenas reivindican la identidad étnica. Un interesante debate sobre el tema ver en Sinesio Lopez (2000).

electoral, se mueve en una persistente tensión, que es al mismo tiempo la fortaleza y la debilidad del movimiento (Sánchez Parga, 2007: 141-143).

Hay que subrayar que el resultado de esta ofensiva para los indígenas fue el reconocimiento de los derechos colectivos, particularmente de los derechos culturales y la articulación de nuevos espacios institucionales en la educación, la salud, el desarrollo tanto en la Constitución de 1998 como en la Ley Orgánica de Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas (2007). Con el proceso de la Revolución Ciudadana, que se produjo en Ecuador desde el año 2006, bajo el liderazgo de Alianza País y Rafael Correa, se convoca a una nueva Asamblea Constituyente en la ciudad de Montecristi en el 2008, con la cual se amplían las conquistas tanto en derechos como en el reconocimiento de la plurinacionalidad.

Hay que puntualizar que no todos los autores que estudian a los pueblos indígenas ubican al movimiento étnico como factor clave de la consecución de ciudadanía y derechos. Cuando analiza el tema de la ciudadanía, Teodoro Bustamante argumentaba que la presencia de los derechos no era tanto un resultado de la lucha social sino una extensión de la dominación y del Estado. Los derechos provienen no de la acción y voluntad de los actores sociales sino de la autoridad, que realiza concesiones con un contenido distributivo o retórico, mediante relaciones clientelares. En un marco de profunda desigualdad, para este autor, los derechos no implican una ciudadanía igualitaria, así como tampoco les permite el acceso a los espacios públicos y la toma de decisiones (Bustamante, 1993: 57-58).

Últimamente Charles Hale, ha planteado que la ideología del mestizaje y de la homogenización ha sido superada por el multiculturalismo neoliberal que reconoce la diversidad y apoyan los derechos culturales indígenas, como medio de avanzar en una agenda política dominante. El reconocimiento de derechos tales como las reformas en las políticas lingüísticas y educativas, la legislación contra la discriminación, la devolución de la responsabilidad del gobierno a las instituciones locales, no ponen en peligro la estabilidad del modelo dominante, pues al mismo tiempo se niega otros como el uso de los recursos naturales, el reconocimiento del territorio o las formas de organización o movilización política que pondrían en peligro al régimen neoliberal (Hale, 2002). En esta política ambigua juegan un rol clave las Organizaciones No Gubernamentales (ONG):

El proyecto cultural del neoliberalismo consiste en domesticar y redirigir la abundante energía política que muestra el activismo de los derechos culturales

en vez de oponerse directamente a él. Para lograr esta redirección, un instrumento importante es el otorgamiento estratégico de recursos que premian a las organizaciones que promueven las demandas de derechos culturales consideradas aceptables y castiga a las otras...La clave para resolver esta paradoja aparente consiste en que el Estado no se remite únicamente a “reconocer” la comunidad, sociedad civil, cultura indígena y similares, sino que las reconstituye activamente a su propia imagen, desviándolas de sus excesos radicales (Hale, 2002:20).

Si bien la crítica de Hale permite ubicar el enfoque y la intencionalidad de las políticas de los gobiernos neoliberales, no logra explicar la orientación de los actores indígenas en el contexto de procesos nacionales específicos. En el caso de Bolivia y Ecuador, es evidente que los indígenas no solo aprovecharon las oportunidades del neoliberalismo, sino que jugaron un rol contrario al imperio del mercado hasta el punto que lograron desgastar y a la postre desplazar al régimen neoliberal de los dos países. Si bien es temprano para realizar una evaluación de los nuevos gobiernos que surgieron conducidos por el Movimiento al Socialismo (MAS) en la nación meso andina y por Alianza País (AP), en Ecuador, el giro que se produce tuvo como un factor clave la presencia de los movimientos indígenas.

En este sentido la teoría de la estructura de oportunidades políticas, no es suficiente para explicar la formación, el rol creativo y el impacto político de los movimientos sociales e indígenas (Barrera Ramirez, 2000). Es importante tomar en cuenta la capacidad de los movimientos de remover obstáculos estructurales, es decir su plena capacidad de agencia. Por cierto este enfoque debe tomar en cuenta las especificidades de cada proceso, pues no es lo mismo Bolivia, con un entramado y una elevada tradición organizativa y política, que Ecuador en donde el peso específico del movimiento indígena es menor, debiendo contar siempre con aliados mestizos y urbanos, que a la postre condujeron el proceso de cambio.

A partir de mirar esta trayectoria nacional de los movimientos indígenas, podemos volver sobre lo local mirando lo que sucedió en Otavalo y Cotacachi, tal como se examina en la siguiente sección.

4.2.- Otavalo

El asedio

La reactivación étnica en Otavalo tiene como antecedente un amplio asedio desde las comunidades a las haciendas desde mediados de siglo XX. Como se mencionó anteriormente, en esta zona la forma predominante de relación de los

indígenas con la hacienda fue la *yanapa* más que el *huasipungo*; esto les permitió producir en sus parcelas alimentos para el consumo, perfeccionar la artesanía y generar un incipiente comercio, con lo que lograron ahorros monetarios para comprar tierras e invertir en la manufactura, logrando una relativa autonomía de las haciendas. Los derechos de uso de los recursos –bosque, agua, tierra para pastoreo- y las relaciones de trabajo se entrelazan con lazos culturales y políticos en torno a la hacienda, como las grandes celebraciones y fiestas que giraban en torno a los patronos y los principales de la zona.

Los indígenas despliegan variadas formas de resistencia al poder gamonal, aprovechándose del peso demográfico, accediendo a los recursos de la hacienda sin autorización y convirtiendo las fiestas en un espacio de cuestionamiento y burla a las autoridades. Si bien los derechos consuetudinarios de los indígenas fueron respetados hasta mediados del siglo XX, se extiende un ambiente de inseguridad ante la posible afectación a las haciendas, por lo que los terratenientes comienzan a mezquinar el uso de los recursos de sus latifundios. Este es el caso de los predios menos productivos ubicados en las alturas del Imbabura, que se venden a las comunidades de San Javier, Quilcapamba y Pichibuela en los años cincuenta (Korovkin, 2002: 111).

Para los años sesenta el proceso llegó a las tierras más productivas, en el marco de la primera reforma agraria. En Pinsaquí, ubicada al norte de Otavalo, cerca de Cotacachi, los mayordomos son desobedecidos por indígenas que se niegan a realizar las tareas, mientras hacen pastar sus animales y utilizan las fuentes de agua ubicadas en las tierras de altura. También aquí las usanzas, fiestas de la zona, fueron el espacio de interacción a través de las cuales los indígenas ocupan la casa de hacienda y se mofan del patrono y sus capataces. En esas condiciones es que los indígenas de la comunidad de Carabuela, que tenían cierta independencia por los ingresos de la artesanía, compraron las tierras de la hacienda, a mediados de los setenta (Korovkin, 2002: 77).

En 1960 se produce una confrontación masiva en Pucará, junto al lago de San Pablo, entre los indígenas y las autoridades mestizas que quieren construir una hostería y levantar un templo del sol en terrenos de las comunidades a fin de promover el turismo. La comunidad reacciona ante la intromisión de una delegación mestiza presidida por el Presidente del Concejo Municipal de Otavalo, Víctor Alejandro Jaramillo, que es además Rector del Colegio Nacional Otavalo y que luego será fundador del Instituto Otavaleño de Antropología. Este llama en su auxilio a

grupos mestizos, originando una batalla campal, con el resultado de cinco indígenas fallecidos, suceso que abre una profunda fisura en la sociedad local.

Desde la década del setenta se incrementa la resistencia cotidiana contra la discriminación, con actos de desobediencia en espacios públicos, tanto en las comunidades como en las cabeceras parroquiales y en la ciudad. Las acciones se dan en el propio lugar donde ocurren las injusticias: los buses, el mercado, las cantinas, las oficinas públicas; los indígenas enfrentan a autoridades blanco-mestizas, al teniente político, al cura, al policía o a los funcionarios municipales, pero también a los personajes mestizos que detentan las redes de explotación: tenderas, cantineros, comerciantes. En el centro de la vida local se plantea el tema del respeto, una demanda de trato humano e igualitario a los indígenas, que cuestiona a un sistema autoritario que les niega su identidad y derechos.

Hay otras arenas de conflicto: un eje importante es el pago de diezmos y primicias a la Iglesia Católica, quien emplea intermediarios mestizos como agentes para el cobro. Los comuneros de la parroquia Gonzalez Suárez, que para la década del setenta estaban organizados y recibían la influencia de misioneros protestantes y militantes de izquierda, se opusieron a que los cobradores entren a sus parcelas para recoger el diezmo, un décimo de los granos que se producen en las parcelas. Uno de los dirigentes de la zona señala:

Una pelea fue contra los Católicos, porque hicimos un levantamiento contra la Iglesia porque querían cobrar el diezmo, inclusive se cogían uno de cada ocho *guachos*, y nosotros nos fuimos a Quito para hablar con el Obispo diciendo que eso era un robo, que ni siquiera nos ayudaban con un tractor o una máquina para decir que producimos al partir. Nos dijeron que los diezmos están en la Biblia y que debemos seguir pagando, que así se sostiene la Iglesia y que si no estaríamos cometiendo un pecado mortal o un sacrilegio y que el gobierno nos ayuda a nosotros decían. Antes de Pascua, en tiempos de cosecha ya veíamos que los intermediarios venían donde el cura para llevarse el diezmo. Nosotros nos paramos, les dijimos que no pueden cobrarnos. La primera lucha fue contra los curas y les ganamos. (M.I. Entrevista, 6-2008)

Varios conflictos se produjeron por las faenas obligatorias y gratuitas para construir obras, arreglar acequias o limpiar las calles de la urbe. Las autoridades locales y nacionales heredaron la institución del trabajo subsidiario con el que se construían las carreteras y demás obras públicas. Las comunas se negaban a trabajar. Tampoco los comuneros querían participar en las fiestas de la ciudad, como la del Yamor, que era organizada por la elite mestiza vinculada al Municipio, en función de

promover el turismo en Otavalo. José María Cabzacango, uno de los dirigentes del lugar recuerda:

Cuando queríamos sacar un papel en el Registro Civil nos obligaban a limpiar las calles, las celebres faenas. También nos obligaban a traer todo para las fiestas del pueblo, para la corrida de toros o la fiesta de la virgen del Quinche. Además nos obligaban a salir en las fiestas del Yamor en Otavalo, nos forzaban a desfilar y nosotros nos negábamos. (JMC. Entrevista, 10-2008)

Pero la lucha se extendió al tema clave de la región: la comercialización. En Otavalo, un centro de intercambio de comunidades especializadas en alimentos y artesanías, la producción era objeto de control de los comerciantes mestizos que sacaban su ganancia manipulando los precios, empleando la violencia. Una institución típica de la sierra andina fue el “arranche”, protagonizado por comerciantes que se ubicaban en las entradas de las ciudades para quitar los productos a los cultivadores indígenas de las comunidades y pagarles arbitrariamente el precio que querían, todo ello con el apoyo del Municipio. Las injusticias que se cometían llevaron a otro de los levantamientos contemporáneos en torno a la comercialización de alimentos tal como señala Manuel Imbaquingo, dirigente nacional indígena, que proviene de la zona:

En 1977 hicimos el primer levantamiento contra el racismo: nos tomamos todas las entradas de Otavalo e impedimos que entren los productos al mercado, suspendimos la entrada de productos. Entonces dijeron: *aah... los indios han sido los que nos dan los alimentos*. Es que teníamos problemas: la *carcelera*⁷⁷ iba por las calles y nos tomaba presos porque nos decía que debíamos entregar el producto al vendedor para que él lo venda. Claro, así nos querían explotar a nosotros en el precio. En las tiendas nos trataban mal y no nos dejaban entrar: nos decían si no van a comprar no entren. (M.I. Entrevista, 06-2008)⁷⁸

La lucha por la tierra

De los actos de resistencia cotidiana se pasó a conflictos por la tierra, que si bien no tuvieron la dimensión de otras provincias, alcanzaron relevancia en dieciséis haciendas en las décadas del ochenta y noventa (North, Kit y Koep, 2008:156; Korovkin, 2002: 57, 90). Hay conflictos que se producen mucho antes, en el periodo de reforma agraria, mientras otros detonan en los años siguientes. Los indígenas despliegan acciones colectivas de ocupación de las haciendas y luego inician juicios

⁷⁷ Un auto con policías municipales.

⁷⁸ Es significativo que en esta disputa, como se verá luego, intervienen jóvenes estudiantes indígenas; inclusive uno de sus líderes, Mario Conejo, actual Alcalde, cae preso por enfrentar a dichos comerciantes (AK, Entrevista 09-2008)

de afectación por reforma agraria; en varios casos compran las tierras. En la siguiente tabla se ubican algunos de los conflictos del período.

Tabla 4.1

Comunidades y la lucha por la tierra en diversas haciendas

	Tipo de comunidad y relación con hacienda	Forma de entrega	Periodo
San Javier	Agrícola y artesanal <i>Yanapa</i>	Venta y repartición	1950-60
Quilcapamba	Agrícola y artesanal <i>Yanapa</i>	Venta y repartición	1950-60
Pichibuela	Agrícola y artesanal <i>Yanapa</i>	Venta y repartición	1950-60
Pinsaquí	Agrícola y artesanal <i>Yanapa</i>	Reforma agraria	1960
Agustín Cajas	Agrícola <i>huasipungo</i>	Reforma agraria.	1960
Quinchuquí	Agrícola, <i>Yanapa</i> y <i>huasipungo</i>	Ocupación, juicio y afectación por reforma agraria.	1970-80
Clemencia	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta, ocupación y afectación por reforma agraria	1991
San Francisco	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta a empresas y ocupación de tierras	1991
Cruz de Cajas	Agrícola <i>huasipungo</i>	Venta a empresas y ocupación de tierras	1991

Fuente: Korovkin, 2002: 57, 90; Castañeda, 2008: 10; Guerrero, 2001: 197, 226. Elaboración: autor.

La mayor parte de las tierras de Otavalo eran de buena calidad, con haciendas que producían alimentos y ganado; en el lado norte de la ciudad se asentaban las comunas agrícolas y artesanales con relaciones de yanapa con los terratenientes, mientras en el sur de Otavalo y hacia los cerros, predominan las comunas campesinas con relaciones de husipungo. Las primeras estaban ocupadas por indígenas del pueblo *Otavalo* y las segundas por indígenas del pueblo *Cayambe*⁷⁹.

Para los años sesenta los grandes latifundios se parcelan en haciendas medianas. Cousín, por ejemplo, ubicada junto al Lago San Pablo, se dividió en Las Vegas, La Clemencia y Gualaví. En la primera, los hacendados intentaron vender parcelas a la cooperativa Justicia Social formada por mestizos. Los indígenas de las comunidades Gualacata, Caluquí, Huaycopungo y Tocagón iniciaron el trámite de afectación ante el IERAC a través de la Asociación Huayco Pungo con 400 socios. Las autoridades sentenciaron en favor de la cooperativa mestiza, mientras los indígenas, sintiéndose engañados por la sentencia, presionaron por propiedades que

⁷⁹ Se refieren a diversas identidades kichwas que asumen los indígenas en el marco de la reactivación étnica.

consideraban suyas y lograron acceder mediante ocupación y compra de las tierras, tal como señala la entrevistada de María Castañeda (2008):

Nuestros padres y abuelos siempre habían trabajado para la hacienda, pero no nos quiso vender y tuvimos que tomarnos las tierras. En ese entonces estaba cocinando para los socios y unos de afuera entraron diciendo *mamitagulla*, ahora por dónde nos vamos a ir, ahora nos vamos a morir aquí porque vienen acá 300 soldados de la hacienda de la Vega para hacernos correr [...] los hombres lograron correr pero las mujeres y niños quedamos, cuando llegaron los soldados nos hicieron sentar en fila y nos paso *chus, chus, chus* con bombas lacrimógenas, en los ojos, [...] ¡Hay por esas tierra *mapaca* cómo hemos sufrido! (Castañeda, 2008: 46)

Mientras tanto en el año 1969 la hacienda San Agustín, de propiedad de la Junta Central de Asistencia Social, entregó la tierra a los ex trabajadores de la hacienda organizados en cuatro cooperativas: Mariscal Sucre, Mojanda, Eugenio Espejo y Naciones Unidas No. 1, que luego se conformaron en comunas. La Compañía en cambio se parceló en tres haciendas: Cruz de Cajas, Apangora y San Francisco, que se vendió a las familias de la comuna de Pijal que trabajaron desde hace décadas para el hacendado. Las demás fueron ocupadas por comunidades de Eugenio Espejo y San Francisco de Cajas.

En la hacienda Cruz Cajas varias familias de comunidades trabajaban para la hacienda. Con la Ley de Reforma Agraria el dueño de la hacienda había expresado su interés por venderla. Ya en 1980 se había llegado a un acuerdo sobre el precio pero los indígenas se enteraron que una parcela de la hacienda había sido vendida a la compañía florícola Agroflora de Colombia, según el testimonio recogido por Castañeda:

Es ahí cuando nos enojamos y le dijimos ¿Cómo nos va a engañar? Nos paramos para no conceder la venta, pidiendo que las tierras que ha sido manejada y trabajada por los indígenas sean para los trabajadores o sea para nosotros e iniciamos con la lucha, porque no íbamos a dejar vender a otro. También le dijimos al comprador que no íbamos a dejar y que deje todo el trámite ahí pero no dejó, más bien empezó a construir. Entonces, entramos todos organizados a estas tierras y logramos llevar los materiales y dejamos en la carretera. Pasado todo esto en una sola noche amanecemos ya con las casitas de paja, nos apoyó toda la gente de las comunidades. Finalmente, en 1988 logramos comprar las tierras. (Castañeda, 2008: 45)

La disputa por las tierras genera también conflictos entre comunidades, tal como se produce en 1981 en la hacienda Quinchuquí, propiedad de 600 ha del terrateniente Montúfar Barba, ubicada en la periferia norte de Otavalo. Las comunas de la Bolsa, Cotama, Carabuela y Ilumán, inician la presión por la hacienda y se toman las tierras;

mientras tanto los indígenas acomodados de la comuna de Peguche, que tenían recursos suficientes, estaban dispuestos a comprar la propiedad. Este conflicto entre comuneros se expresa en discrepancias entre líderes de la Federación Indígena de Imbabura (FICI). Según Segundo Ramos, ex dirigente de la cooperativa Quinchuquí:

La asociación estaba luchando por la hacienda de los Montúfar Barba. Éramos 150 miembros de la asociación y nos reunimos familias de varias comunidades. Así, en cada comunidad los más pobres necesitaban tierra y los más acomodados, la gente rica de Peguche, querían comprar la tierra, sin meterse a manifestaciones, paros o tener que luchar. Nosotros estábamos en juicio, habíamos ocupado la hacienda, construido casas y estábamos sembrando. En la FICI, el presidente Fausto Jimbo era familia de los compradores acomodados que querían impedir nuestra lucha [...]. El ECUARUNARI y la FICI no decían nada. Más bien nos criticaban [...]. Mientras tanto la FICI decía “libertad y cultura”, pero no operativizaba nada, no tenía una metodología para apoyar la lucha por la tierra. Decía que el pueblo indio es uno solo y no estaban con la lucha de clases. Las comunidades de González Suárez si nos apoyaban, pero no los dirigentes de la FICI. (SR, Entrevista, 03-2008)

Esas diferencias entre indígenas reflejan historias comunales distintas, pues unos fueron *huasipungueros* y otros *yanaperos*, unos tenían vinculación con la agricultura, otros con la artesanía y el comercio (Guerrero, 2001: 159-161). En el fondo aparecen diferencias entre indígenas acomodados, que contaban con ahorros para comprar tierras y los indígenas más pobres, que profundizan su lucha con el apoyo de organismos clasistas y de izquierda, plantean tomarse las tierras sin pago.

El hacendado Montúfar logró manejar las discrepancias y frenar a los grupos radicales que intentaban expropiar sus tierras; esta produjo una división y enfrentamientos violentos entre indígenas, donde cayó un campesino muerto. La fuerza pública intervino a favor del patrono, pero a la final el respaldo del Movimiento Popular Democrático (MPD), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FENOCIN), y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) llevó al gobierno militar a intervenir y a través del Instituto de Reforma Agraria afectar el latifundio y entregar una parte de las tierras a las comunidades movilizadas.

En los años ochenta se iniciaron otros conflictos, como los de Pijal, Huairapungo, San Clemente y Yuracruz. Estos conflictos atravesarán toda la década y solo se resolverán en 1990, cuando se forma la Coordinadora Nacional de Lucha por la Tierra, dirigida por líderes indígenas de Imbabura, agrupación que realiza la toma de la iglesia de Santo Domingo en Quito, acción detonante del Levantamiento

Indígena de 1990. En esa circunstancia de conflicto interviene el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), organismo de desarrollo vinculado con la Iglesia Católica, quien compra nueve haciendas de Imbabura con recursos del canje de deuda externa y entrega a los indígenas (Martínez, 1998: 5).

Hacia finales del siglo XX el paisaje del cantón había cambiado. Cerca de la mitad de las tierras estaban en manos de las comunidades y el resto en haciendas modernas vinculadas con la floricultura, la horticultura, el turismo o la ganadería, en manos de empresas o medianos propietarios. Es decir, las grandes haciendas de los años cuarenta se distribuyen en los años setenta entre los comuneros y en pequeñas o medianas haciendas vinculadas a los agro negocios. Esto se muestra en el siguiente cuadro en las propiedades ubicadas en la parroquia González Suárez de Otavalo.

Tabla 4.2
Cambios en las haciendas, parroquia González Suárez
Cantón Otavalo, 1940-2007

Ubicación	1940	2007	
	Hacienda	Comunas	Haciendas Medianas
Arriba	San Agustín La Compañía–Cruz del Cajas	Pijal Mariscal Sucre Naciones Unidas San Agustín de Cajas	La Cruz de Cajas, 6 ha.
Abajo	Cusín	Pijal Eugenio Espejo de Cajas Caluquí Gualacata Inti Huayco Pungo	Cusín Clemencia Las Vegas Gualaví Justicia Social

Fuente: Castañeda (2008: 47).

Es decir al inicio del período examinado los terratenientes buscaron modernizar sus haciendas, pero cuando no pudieron, decidieron venderlas. Sin embargo organizaciones indígenas en el marco de la reforma agraria tomaron la iniciativa y ocuparon los latifundios, presionando por una venta en mejores condiciones. El Estado reprimió los brotes más radicales pero a la final facilitó la transición en las formas de propiedad y posteriormente inició programas de desarrollo rural.

Todo ello hizo que los terratenientes abandonen progresivamente el escenario político regional, dejando sin su poderoso respaldo a los grupos mestizos intermediarios, que se anclaron en el Municipio y otras instituciones locales. Mientras tanto se fortaleció un sector de agricultores y comerciantes medianos y se crearon empresas rurales modernas. Igualmente los mestizos acomodados de los pueblos buscaron intervenir en el mercado de tierras y apoderarse de algunas parcelas⁸⁰.

Los indígenas accedieron a la propiedad, combinando la vía legal y la de hecho. Utilizan la ocupación, la presión o el juicio en el marco de las leyes o la compra de tierras. Eso les llevó a fortalecer sus organizaciones -cooperativas, asociaciones o comunas-, así como a la formación –como se verá más adelante- de uniones y federaciones regionales. Por otra parte, a través de la producción artesanal, el comercio y el empleo asalariado, adquieren recursos monetarios para acceder a la propiedad.

Se trata de campesinos indígenas que participan en el mercado, sin abandonar la agricultura de subsistencia y las redes comunitarias, combinando características capitalistas y pre capitalistas, lo viejo y lo nuevo, cultivos asociados e intercambio de mano de obra, de acuerdo a las condiciones ecológicas e históricas. (Korovkin, 2002: 62)

En la lucha por la tierra los indígenas ejercitan un variado tipo de derechos: laborales, de asociación, reclamo, protesta y acceso a derechos civiles como el de la propiedad. Todo ello les permite acceder a formas de ciudadanía garantizadas por el Estado, todo lo cual les lleva a familiarizarse con el engranaje estatal para conocer la ley, conseguir personería jurídica, realizar trámites y juicios ante jueces y oficinas del Estado. El Estado les reconoce a los indígenas como campesinos-ciudadanos titulares de derechos.

Esos cambios se dan al tiempo que se modifica la estructura social. Durante las últimas décadas del siglo pasado se intensifica la diferenciación social indígena, formándose estratos de campesinos con y sin tierra, pequeños y medianos comerciantes, jornaleros, artesanos, empleados, maestros y profesionales. Esto trae una fuerte diferenciación entre comunidades: unas ancladas en la agricultura de subsistencia y autoconsumo, otras en la producción de alimentos o artesanías para el mercado, en mayor o menor medida vinculadas al comercio o los servicios (Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF: 2008). Por otro lado, los indígenas

⁸⁰ Esto se produce en el marco de una provincia que se moderniza con industrias textiles, azúcar y cemento, así como casas de comercio, bancos y agencias de servicios.

ya no solo viven en el sector rural, migran a las cabeceras parroquiales, a los pueblos, a las ciudades, e incluso al extranjero.

Este proceso de transformación tiene además una dimensión cultural y política. De una cultura indígena asentada en el campo, con fuertes relaciones de reciprocidad y principios de autoridad reconocidos en la familia y la comunidad se pasa a una cultura étnica que combina su anclaje rural y su nueva identidad urbana, su pertenencia comunal y su identidad clasista, su orgullo otavaleño, como pueblo creativo y trabajador, con su nuevo horizonte nacional como pueblo kichwa. Ello por cierto incidió en la consolidación de la organización comunera, pero también en la formación de una sociedad civil indígena local urbana y la presencia de una intelectualidad que tuvo su papel no solo a nivel regional sino también en la orientación del movimiento indígena nacional⁸¹.

La FICI

El asedio al poder mestizo y la lucha por la tierra de las comunidades, confluyeron en la formación de la Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI), vinculada a la organización regional andina Ecuador Runakunapak Richarimuy (ECUARRUNARI). Las dos organizaciones tendrán un rol significativo en el movimiento indígena nacional.

En el año 1974, luego de una marcha por el 1 de Mayo, que contó con la presencia de 500 personas, los delegados de las comunas de los cantones de Ibarra, Cotacachi, Atuntaqui y Otavalo se reunieron en la comunidad de Agato y decidieron conformar la Federación (JMC, Entrevista 10-2008). Los líderes que estaban al frente de la iniciativa eran personajes acomodados de la comunidad de Peguche. Por ello no es extraño que en el primer congreso se haya electo al Dr. Antonio Lema como primer presidente, y a Marco Barahona, su cuñado, como vicepresidente, ambos indígenas de las comunas del norte de Otavalo. Sin embargo, en el origen de la nueva organización, brotaron tensiones entre líderes que expresaban diversos proyectos del movimiento indígena local: si bien había un acuerdo sobre el carácter étnico de la organización, los dirigentes querían construir una federación más identificada con banderas culturalistas, mientras líderes de base veían compatibilidad entre las banderas étnicas y clasistas. Las tensiones dieron lugar a que en el segundo congreso,

⁸¹ Aspecto que será analizado en las siguientes secciones de este capítulo.

de 1978, se hicieron denuncias contra Lema y Barahona por estar supuestamente relacionados con la Central de Inteligencia Americana. “Los tres Lemas: Paulina, Narciso y el Dr. Antonio fueron expulsados de la FICI, al igual que Marco Barahona” (MI, Entrevista, 06-2008).

Esto lleva a una crisis y luego a la reorganización de la FICI a inicios de la década del ochenta. Hay tres factores presentes en esta nueva fase: las comunas indígenas de raigambre campesina irrumpen en la vida de una federación, se hacen presentes los conflictos en las haciendas y se plantea la necesidad de una plataforma amplia que incorpore las demandas de tierra, educación y cultura. Por ello se va construyendo una ideología de lucha social y política, en sintonía con las organizaciones clasistas e indígenas nacionales.

Esta reorganización se realiza en un congreso de la FICI en el hotel Colonial de Otavalo; en él se elige a Fausto Jimbo como presidente y a José María Cabascango, de la comuna de Pijal, como secretario, quien asumirá en 1984 la presidencia. Mientras tanto Manuel Imbaquingo, joven comunero de la misma comunidad, pasa a cumplir el rol de dirigente nacional del ECUARRUNARI.

Para entonces la federación inició una nueva actividad que influiría decisivamente en lo posterior: participa en el programa de alfabetización del gobierno de Jaime Roldós que genera una red alfabetizadores indígenas y luego, a finales de la década, una red de escuelas kichwas en 20 comunidades, con la Dirección Nacional de Educación Bilingüe, organizada por el presidente Rodrigo Borja en 1988. Esta experiencia da lugar a la formación del Departamento de Educación de la FICI.

El desarrollo de conflictos por la tierra, presente ya en ese período, lleva a que se establezca un área de asuntos agrarios, que acompañe esos conflictos y que cuenta con un abogado. Al mismo tiempo se amplía la estructura de la federación para integrar varios programas: en salud se forma el Jambi Huasi con el Dr. Mario Maldonado para promover las prácticas de medicina ancestral. En comunicación se lanza un programa de radio y un periódico a cargo del comunicador indígena Germán Muenala. Se inicia un programa de vivienda para enfrentar las secuelas del terremoto que afectó la sierra norte, con el que se construyeron 300 casas captando ayuda internacional, con el apoyo técnico de la Fundación Brethren Unida.

Por otra parte surgen en su interior doce Organizaciones de Segundo Grado (OSG) que agrupan a más de cien comunas a nivel parroquial y que se constituyen en agentes activos de desarrollo social, productivo y ambiental, integrando a líderes

mujeres e incursionando en una rama que será clave en el intercambio cultural otavaleño: el turismo. Las uniones responden a diversas demandas que están presentes en la base social, además de constituir un espacio de formación de líderes, técnicos y promotores indígenas. Varios de los proyectos están financiados por agencias de cooperación que penetran la zona y luego serán impulsados por el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PRODEPINE), financiado por el Banco Mundial y el gobierno nacional.

Toda esta diversidad de líneas de trabajo llevaría a una mayor institucionalización de la FICI, que logra edificar su local propio en la ciudad. Profesionales jóvenes que habían participado en el movimiento cultural indígena urbano, como Germán Muenala, Mario y Roberto Conejo, Mario y Luis Maldonado, se integraron como asesores o técnicos de planta, en el marco de una organización que buscaba tener una identidad propia, más allá de estructurarse como gremio clasista.

En esta década la FICI, al igual que el ECUARRUNARI, tiene un rol activo en la lucha social en coordinación con el Frente Unitario de Trabajadores-FUT y las centrales sindicales, celebrando anualmente el 1 de Mayo e interviniendo en las huelgas nacionales. En el plano electoral los indígenas resuelven participar en las listas del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), con fuerte incidencia en Imbabura y se elige a José María Cabascango concejal de Otavalo y a Fausto Jimbo consejero provincial en 1988. Desde estas entidades se promueve la consecución de obras de infraestructura y caminos vecinales para las comunidades.

La FICI fue el más importante polo de convocatoria y movilización indígena de la sierra norte en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado. Lideran y apoyan tomas de tierras de sus comunidades, consolidan las iniciativas de educación bilingüe y de salud, así como varios programas de desarrollo, y tienen un papel clave en los levantamientos nacionales. Simultáneamente a las acciones de hecho se forma Pachakutik como movimiento político en Imbabura, liderado por el sector indígena, aunque integra también delegados de los movimientos sociales urbanos y mestizos. Con este movimiento político disputan en 1996 la alcaldía de Otavalo, y luego la ganan en 2000, con Mario Conejo.

Hacia finales de siglo la FICI hace un nuevo giro para intervenir en acciones políticas. Primero desarrolla una intensa actividad política contra Ley de Fomento Agropecuario, impulsada por las cámaras de la producción y el gobierno del Presidente Durán Ballén quien asume una clara agenda neoliberal para el campo

(1992-96). Luego impulsa acciones colectivas extrainstitucionales orientadas a derrocar a los gobiernos del ex presidente Bucaram (1996-97) y el demócrata cristiano Jamil Mahuad (1998-2000), quien tomó las medidas del salvataje bancario y la dolarización. También la FICI interviene en la coalición que lleva al gobierno al Crnl. Lucio Gutiérrez del Partido Sociedad Patriótica. Sin embargo la FICI tiene una postura radical y pone distancia de ese gobierno:

Cuando se llegó al poder pidieron nombres para cargos y nosotros fuimos la única organización que no los dimos. Desde el comienzo no tuvimos nada que ver con el Lucio. (BI, Entrevista 10-2008)

La FICI está dedicada a construir una propuesta alternativa de desarrollo en relación a la soberanía alimentaria, comercio justo, defensa de páramos y el cuidado del medio ambiente. Carmelina Yamberla y luego Benjamín Inuca, presiden la FICI en esa temporada y lideran varias acciones en torno a la laguna de Mojanda, el lago San Pablo, el canal Pesillo-Imbabura y otros que ponen el tema hídrico como eje central de la vida de la federación. Además intervienen en el programa Páramo Nuestro, que enfrenta la concesión del páramo del Mojanda a una empresa maderera. En estas experiencias se juntan banderas ambientales y étnicas, en una mixtura que es el signo de los nuevos tiempos en la identidad del movimiento. También en ese período intervienen en la movilización para frenar al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y expulsar a la empresa petrolera OXY, dos banderas nacionalistas que se concretan luego con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

En ese marco los directivos de la FICI llegan a plantear una agenda de territorialidad, que va más allá de plataformas agrarias o de desarrollo. La perspectiva es organizar formas de gobierno zonal, los *jatun ayllu* e instancias de aglutinación de pueblos, pues en la FICI conviven Otavalos, Cayambes, Caranquis y Natabuelas, que tienen diversas tradiciones culturales: “Desde 2001 nos planteamos la reconstitución de los pueblos reconociendo el territorio, porque el territorio es la base de la economía y de nuestros conocimientos ancestrales” (BI, Entrevista 10-2008). Esta perspectiva es resultado del proceso de reactivación étnica que condujo a que catorce nacionalidades y dieciocho pueblos kichwas del Ecuador tengan una instancia de representación descentralizada en el Estado en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

Esta plataforma de territorialidad y conformación como pueblos se da en Otavalo –como se verá en el siguiente capítulo- en un momento de tensión política

entre la organización comunera y el gobierno local, presidido por un intelectual indígena urbano Mario Conejo. Se trata de una tensión que llega a niveles de confrontación con el Municipio, institución local que es parte del Estado blanco mestizo, presidida por dicho Alcalde indígena.

Cuando declina el conflicto interétnico y la disputa por el poder local, reaparece el conflicto intraétnico presente en varios momentos de la vida de la FICI, tanto en su origen como en la disputa de la Hacienda Quinchuquí, entre indígenas de comunas e intelectuales que provienen de las familias acomodadas. Se trata de un fenómeno que tiene por detrás identidades históricas diversas que se recrean en el marco de un nuevo contexto de modernización, en medio de una dinámica capitalista y de clase. Esta tensión incide, como se verá en los capítulos finales, en el modo de vivir la ciudadanía y los derechos entre los indígenas.

En medio de estos conflictos, en un escenario local donde aparece una compleja red de empresas, agencias, instituciones culturales, juntas parroquiales y la presencia de un Municipio que juega un papel relevante en el escenario local, la misión de la FICI se desdibuja. Es decir pierde su papel de eje concentrador e instancia de mediación política de los indígenas de Otavalo alcanzado en las décadas anteriores. Además su agenda tiene dificultades de representar demandas variadas de los indígenas como desarrollo económico rural, desarrollo de la pequeña empresa artesanal y comerciante, ambiente, participación política electoral, vivienda o servicios públicos. En varias de estas demandas, en el conjunto del territorio urbano rural, es el Municipio el que mayor capacidad tiene de dar respuestas.

En este marco la FICI deja de ser un interlocutor necesario para las agencias de cooperación. Benjamín Inauca, ex Presidente de la FICI cuenta: “No quedó ni una sola, me quedé sin un proyecto. El problema es que se forman en esos proyectos técnicos indígenas y mestizos con una mentalidad desarrollista” (BI, Entrevista 10-2008).

Cuando este líder es electo presidente de la federación, se reorganizan nuevas áreas de trabajo en torno a reconstitución de pueblos, páramos, agua, soberanía alimentaria y capacitación de líderes. Esto permitió atraer nuevamente el apoyo de algunas ONG radicales:

El primer paso que dimos en territorio lo dimos con “Tradiciones para mañana”, una agencia de cooperación que nos apoyó haciendo mapas de fiestas, vertientes, casas, sitios sagrados, vías de comunicación, flora y fauna y uso del agua [...]. Cuando estábamos haciendo los mapas vimos que había

conflictos de tierra y entonces hicimos un curso de conflictos para formar mediadores. (BI, Entrevista 10-2008)

Desde el 2000 hay un nuevo problema que atraviesa la vida cantonal: la seguridad. Se acrecientan los problemas delictivos y los indígenas deben enfrentar la presencia de bandas delincuenciales y de narcotráfico en la zona, que ponen en cuestión la autoridad comunal. En la comuna La Compañía, por ejemplo, el ejército y la policía intervienen para apresar la banda “Los Justicieros”. Ante ello la FICI impulsa un programa de mediadores en temas de justicia indígena y derecho consuetudinario.

En esta etapa se nota un declive en la vida de la Federación por la fragmentación política de los indígenas entre varias opciones étnicas⁸², por el debilitamiento de las uniones de segundo grado, que pierden funciones con la institucionalización de las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno y como se dijo anteriormente por el surgimiento del Municipio como el eje de la vida local, con recursos y capacidad de resolver demandas sentidas de la población en el marco del proceso de descentralización.

Además la base social de los 80 y 90 ya no es la misma que en el 2000. Los indígenas migran, se desterritorializan, la zona se urbaniza y se acentúa la diferenciación social como efecto de los cambios estructurales que vive el país; y esto se combina con la falta de una plataforma que de respuesta a la diversidad de demandas de las bases indígenas urbanas y rurales. En ese sentido la FICI que apareció como la instancia con mayor influencia de la Sierra Norte, que aglutinó el poder de las comunidades y fue rival de las elites mestizas tradicionales, termina perdiendo capacidad política, asumiendo un rol ambiguo en el escenario político regional, incluso confrontando a las propias autoridades locales con cuyo respaldo se instalaron en el poder.

Pero para comprender la complejidad del mundo indígena, es necesario volver sobre otros elementos que configuran la vida local: el desarrollo económico sustentado por la artesanía, el turismo y el comercio, la densificación de redes e instituciones urbanas y el papel de los intelectuales.

El desarrollo de la artesanía en Otavalo

⁸² Esto se analizará en el siguiente capítulo.

A partir del trabajo de David Kyle (2001) se pueden situar varios momentos en la evolución de la artesanía local: la modernización de la economía indígena se inicia cuando se dan los primeros síntomas de transición de la artesanía rural a una manufactura moderna con telares mecánicos, ampliación del comercio y la formación de un grupo social, con raíces comunitarias, pero que se mueve autónomamente en el mercado. En la zona de Peguche se vende para el mercado urbano y regional, mientras las demás comunidades mantienen su venta tradicional de productos para indígenas. La vieja tradición textil de Otavalo se transforma por la renovación del diseño textil por la asistencia técnica de Naciones Unidas y su programa de la Misión Andina en los años cincuenta y del Cuerpo de Paz de Estados Unidos en los sesenta, así como la presencia de artistas de la capital. Ya para entonces los artesanos indígenas viajan por varias ciudades del continente, formando núcleos que sustentan una red internacional de comercialización textil que incentiva la renovación artesanal. Frank Salomón escribe en esos años:

Ahora los comerciantes de textiles de Otavalo, pulcramente vestidos con pantalones y camisas blancas bajo ponchos grises o azules, con sombreros de ala ancha sobre largas trenzas, viajan tan lejos como a la Argentina, Colombia, Panamá, y hasta Miami en el circuito de la economía de tejidos (Salomón, 1981: 420, cit. por Kyle, 2001: 4).

Hacia los años sesenta la reforma agraria y la abolición de las relaciones de servidumbre, permite una creciente migración y la apertura del mercado de tierras. La producción y comercialización va conformando una “estructura de clase”, sustentada en la producción abierta al mercado. La identidad comunitaria se transforma y la dinámica económica fortalece la identidad textil, comerciante y empresarial.

Debido a la apertura de la carretera Panamericana en 1973, se acrecienta el flujo turístico y nexos comerciales con el mercado de Quito y de Colombia. Esto modifica las condiciones de la producción, pues se requiere ampliar los recursos técnicos, crédito y los canales de comercialización:

Así, la combinación de capital cultural y capital financiero, y el capital social con extranjeros poderosos, condujeron a la emergencia de una clase comerciante que ya no estaba atada a sus lotes agrícolas o telares familiares. (Kyle, 2001: 5)

Se genera una espiral de producción, ampliación de mercados, incorporación de tecnología, migración y expansión de una red transnacional. Todo ello demanda nueva mano de obra, al tiempo que modifica patrones de consumo, las relaciones del

campo con la ciudad y las estructuras familiares que sustentan el comercio global. En esas condiciones los indígenas Otavaleños se convierten en intermediarios de artesanías de otras comunidades de la sierra andina e incluso de grupos indígenas de varios países latinoamericanos.

En la década del ochenta continúa el auge del comercio y el turismo en torno a la remodelada Plaza de los Ponchos. Esta dinámica consolida la ocupación indígena de la urbe, quienes compran casas y emprenden con almacenes, agencias de viajes, peñas y centros culturales. La dinámica urbana tiene que ver, según Luis Maldonado, intelectual indígena, con una visión de control del mercado, que es un elemento clave de la economía regional, pero también de la cultura y la política:

En el mercado se vendían blusas, sombreros, como parte de un mercado. La carne era un negocio próspero. Otras comunas traían productos agrícolas. Cada comunidad era especializada y se encontraban en el mercado. La producción artesanal toma auge recién en los ochenta. (LM, Entrevista 10-2008)

Según este intelectual indígena con la base económica consolidada, los indígenas se plantean “comprar” Otavalo:

Así como el ahorro en el campo sirve para comprar tierras, se hace el ahorro para terrenos en la ciudad. En 1950 ya mis padres tenían terreno en Otavalo, al igual que otros pocos. Es luego, en los ochenta, con los ahorros del comercio que se expande la compra de terrenos en la ciudad. (LM, Entrevista 10-2008)

Pero la economía tiene también una dimensión cultural. Y es que la identidad de los indígenas de la zona desde hace décadas, tiene en el comercio un rasgo definitorio:

La dinámica del mercado es clave pues no solo es una dinámica capitalista, sino que es un espacio de encuentro, de socialización de los indígenas. Mi abuelo se quejaba que no podía vender. Mi padre le decía que él le compraba y así no sufriría. Pero él respondía *¿y qué hago si no puedo salir al mercado?*. (LM, Entrevista 10-2008)

Otra vertiente cultural que da un *plus* de identidad cultural a la artesanía y al comercio es el desarrollo de la música en los años ochenta. Varios grupos musicales incorporan instrumentos andinos de Bolivia y Perú, y se convierten en un referente importante para las nuevas generaciones: viajan por el mundo, se presentan en lugares públicos, tienen entrada en la industria del disco y se profesionalizan. Se calcula que más de cien grupos musicales viajan fuera del país y la música folklórica se convierte en un recurso adicional a la estrategia comercial de los textiles. Esta migración trae,

por cierto, cambios culturales en los jóvenes que integran los símbolos de la cultura global al tiempo que mantienen su identidad otavaleña.⁸³

Otro aspecto central de los ochenta será el *boom* de la migración internacional. Muchos indígenas, ante la crisis agraria, venden tierras y se dedican al comercio. Según Maldonado:

En los años setenta había ya muchos indígenas que viajaban a Colombia y Venezuela. Se hablaba de 15.000 indígenas otavaleños en barrios enteros de Bogotá. Hay muchas historias de cómo los Otavalos van ganando espacio en la venta de productos. Los colombianos, que son muy supersticiosos, se acercaban en Bogotá a unos otavaleños pidiéndoles que les hagan una limpia, y ellos... ¿que tenían que hacer? Entonces se dieron cuenta que ser indígena era útil... Mi padre estuvo tres meses en Bogotá vendiendo artesanía y no logró vender, hasta que se acercó a una tienda de una alemana y ella le pidió que le envíe mercadería permanentemente y al por mayor. Esos eran los años cincuenta. (LM, Entrevista 10-2008)

Por otra parte Otavalo es objeto de una intervención urbana dirigida a convertirle en atractivo turístico en 1990, buscando dejar atrás rasgos rurales que habían sido típicos de la ciudad. Con asesoría de la cooperación Holandesa, se interviene toda la zona central de la ciudad, y en particular la plaza del mercado, diferenciando los espacios de venta de productos agrícolas, los de animales y configurando “la plaza de ponchos” como atractivo artesanal para el turismo.

El movimiento cultural y político indígena

Los jóvenes del movimiento cultural indígena son originarios de las familias de Peguche y de las comunidades vecinas, especializadas en el comercio y la artesanía. Proviene de familias que hablan kichwa, utilizan su indumentaria y celebran las fiestas –de las que algunos son sacerdotes–. Los padres, viajeros y comerciantes, tienen el orgullo de ser otavaleños, constituyendo referentes culturales para sus comunidades y cuentan con suficientes recursos para financiar los estudios de sus hijos en colegios y en universidades.

Los hijos se forman en los colegios de la ciudad, donde persiste la discriminación. Ante ello los jóvenes promueven actividades culturales de afirmación étnica en los años setenta a través del Taller Cultural Causanacunchic –recuperación de fiestas, vestidos, idioma, la celebración del Inti Raymi- y forman parte de un

⁸³ En 1996 me encontré en Barcelona con un indígena que tenía un *stand* frente a la iglesia de la Sagrada Familia, quien me dijo que él se consideraba otavaleño, lo que le daba renombre internacional, pues Ecuador se conocía poco o nada en Europa.

movimiento artístico integrado por grupos de danza o música como Indo América, Los Obrajes, Dúo Los Latinos, Peguche, Trío Los Kichwas y el Club Estudiantil Peguche.

Ariruma Kowi y Luis Maldonado son dos de los protagonistas de todo ese proceso y se han destacado como miembros del grupo intelectual que aportó en la construcción del proyecto étnico en la sierra norte. Ariruma Kowi señala que el Taller realiza acciones de reivindicación étnica en los colegios, tal como el uso de sombreros y del idioma kichwa, luchando contra una discriminación institucionalizada; para ello forman los *republicamanda* o consejos estudiantiles. Así mismo, editan una revista y promueven boletines en mimeógrafo. Forman la biblioteca Amauta Rumiñahui, que se convierte en el núcleo dinamizador de la lectura, el diálogo público y la difusión de cine (AK Entrevista 09-2008)

Luis Maldonado, otro de los fundadores del Taller, señala otras facetas de la actividad: “Nosotros hacíamos teatro en la calle, programas de radio, folletos, foros. El grupo Imbayas, de Ibarra, cantaba canciones de Los Panchos y era conocido en todo el país; incluso intervino en varias películas con Cantinflas y James Bond. Había también otros grupos” (LM, Entrevista, 10-2008). La música se convierte en el núcleo dinámico de la revitalización étnica, nutrida del intercambio con músicos andinos y latinoamericanos. Así forman grupos que se presentan en ciudades del país y a nivel internacional. Luis Maldonado comenta:

Unos músicos franceses que residían en Ibarra convocan a inicios de los 80 a varios músicos a formar un movimiento cultural que se llaman Ñanda Mañachi. Pero luego se forma el grupo como tal a partir de 1984 con el Festival de la Nueva Canción. También hay intercambio con músicos bolivianos, dándose un diálogo cultural. Enrique Males se promueve como cantante de música andina. También influye Paquito Salvador desde la danza. Nos presentamos en El Prometeo y en la UNP y se leía poesía kichwa. (LM, Entrevista 10-2008)

Es significativo que ese activismo cultural se produzca como un fenómeno rural-urbano cuando Otavalo vive ya un proceso de urbanización, entre otros factores a la inversión de los comerciantes y artesanos indígenas en la propiedad urbana. Esto incorpora nuevos elementos culturales a grupos que antes mantenían relaciones con las comunas. Ariruma Kowi señala cómo se dio este proceso desde los cincuenta:

Mi abuelo había comprado terrenos para mi mamá, pues mi papá era más sencillo, y también al padre de Luis Maldonado, que es mi primo. Entonces los de Peguche y de Quinchuquí teníamos prestigio: los de Agato no tanto y era medio cuestionado eso de relacionarse con gente de Agato. Había un auge del comercio y varios jóvenes volvían con dinero e iban comprando propiedades en

el centro de Otavalo, porque no se trataba de comprar casas en los barrios marginales sino en el centro de la ciudad. Tener casa en Otavalo era de prestigio. Ahora los indígenas son dueños del 90% de la zona comercial y muchos mestizos vendieron sus propiedades al doble del precio, pero como los otavaleños tenían plata, pagaban. Había un cambio de roles, el mestizo trabajaba para el indio, el indio daba empleo. (AK, Entrevista 09-2008)

A diferencia de otros grupos, el taller mencionado asume una misión: producir obras artísticas en la danza, música, teatro y cine que denuncien el maltrato y afirmen valores indígenas. Es decir asumen un discurso para luchar contra la discriminación institucionalizada en Otavalo, al tiempo que desafían a personajes mestizos que dirigen las instituciones locales.

Desde los años setenta se da una conexión entre el activismo cultural de los jóvenes con la lucha comunera contra la discriminación. Un ejemplo de ello es el apoyo a los indígenas que llegan al mercado de Otavalo a fin de impedir que los “arranchadores” les arrebaten las mercaderías. Ariruma Kowi, testigo y protagonista del movimiento, relata:

También íbamos a ver cómo los comerciantes enganchaban a los indígenas. Un día Mario Conejo fue llevado preso por protestar e hicimos una manifestación y estuvimos hasta que salga libre [...]. Íbamos a los colegios a defender la ropa de los indígenas en los centros educativos. También utilizamos una norma sobre el uso de idiomas en los colegios para que nuestros estudiantes no pierdan el año en inglés y se acepte nuestro bilingüismo. También al Registro Civil para que se pueda utilizar los nombres y nos pedían pruebas y llevamos libros en donde demostrábamos que son nombres nacionales. (AK, Entrevista 09-2008)

Sin embargo, este proceso de afirmación étnica de los jóvenes de los setenta no es armónico. El afianzamiento de una identidad indígena en un medio hostil implica un conflicto subjetivo para los jóvenes, que pasan de una identidad rural a una urbana, del mundo comunitario al mestizo y del entorno regional al internacional. Luis Maldonado recuerda cómo los comerciantes y artesanos, mientras eran relegados en el país, en el extranjero valoraban sus productos, lo que influía en la autovaloración del ser Otavaleño.

Aprendíamos haciendo cómo nos enseñaban nuestros mayores. A los seis años yo enseñaba a tejer a los trabajadores de la fábrica de mi padre. Pero yo tenía dos mundos: estude en el Sánchez Cifuentes, el colegio de elite de Ibarra, donde tenía compañeros y amigos mestizos que se expresaban como tales, se reían, se abrazaban y con las mujeres, igual que ellos, saludaba con beso y me enamoraba de ellas ...los afectos en el mundo indígena se expresan de otra manera. Pero al mismo tiempo yo vivía en Otavalo, tenía mucho contacto con la comunidad, donde era impensable ver abrazado a un joven con una mujer por la calle. Yo vivía un conflicto, en parte por el complejo de inferioridad, en

parte porque no sabía si quería ser indio o quería ser mestizo. Por eso cuando llegue a la universidad entré a estudiar filosofía, porque quería resolver esos conflictos [...]. Esto fue cambiando pues con el auge del turismo llegaban las gringas y se pegaban donde nosotros, mientras más exóticos los jóvenes mejor y los mestizos se morían de iras. (LM, Entrevista 10-2008)

En la década del ochenta se pasa del activismo a una fase de sistematización cultural, donde los jóvenes reflexionan y formulan un nuevo discurso político-cultural sobre su identidad en el cual valoran sus elementos culturales y sus símbolos, cuestionan y resignifican el lenguaje discriminatorio y se plantean un proyecto de futuro. Se valora el idioma y los conocimientos en salud, manejo de recursos naturales, gastronomía... Se cuestiona los símbolos patrios y se trabaja los propios –se utiliza la *huípala* que luego se emplea como bandera del movimiento indígena-. Varios líderes recuperan sus nombres en kichwa, como *Tupac, Pacha, Nina, Auki, Rumi, Tamia*, en una visión de reafirmación cultural.

Hay tres ejes en esta reflexión. El primero tiene que ver con la resignificación de lo indio en sus diversas dimensiones políticas, étnicas y culturales. Luis Maldonado señala que el objetivo es dar la vuelta al sentido de lo indígena, afirmando lo positivo: “Nuestro discurso era: todo lo indígena es bello” (LM, Entrevista 10-2008). Otro de los intelectuales señala:

Hay una crítica a la situación colonial del indígena, el concepto de indio es un dardo que te desbarata, una palabra que te flagela y emprendimos un trabajo de dignificación de nuestra cultura, que nosotros le llamábamos “resemantizar” los conceptos, darles la vuelta a todo. Utilizamos una frase de Tupak Katari que decía: “*indio es la palabra con la que nos oprimieron, indio es la palabra con la que nos liberaremos*”, o la frase “*con la misma lana del perro, sirve para curar*” La solución no es huir del concepto sino darle un nuevo contenido. (AK, Entrevista 09-2008)

Otro de los elementos claves es construir una nueva narración sobre la historia, en donde los jóvenes reciben la influencia de debates que se estaban dando en la región andina y en México.

Retomamos la historia Inca, -Guamán Poma, Garcilaso de la Vega-, leemos también el discurso indigenista peruano de Arguedas y los mexicanos. Teníamos un discurso culturalista que reivindicaba los valores de la ciencia, la religión y los conocimientos ancestrales. A esto se sumó la presencia de los indígenas amazónicos que tenían un discurso más claro sobre la territorialidad. (LM, Entrevista 10 2008)

También un cuestionamiento a la cultura de la izquierda que reducía el problema indígena a su identidad clasista, como campesino. Eso se realiza en las

asambleas y congresos del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que articula a varios movimientos sociales. También se participa en conferencias, mesas redondas y talleres en donde se debate con intelectuales quiteños y extranjeros. Todo este esfuerzo converge en un encuentro cultural en 1982 que concentra a varias de las expresiones indígenas, evento que cuestiona y enfrenta el sentido mestizo de las fiestas del Yamor.

Finalmente, se establece un eje de impugnación a la visión folklórica de los intelectuales mestizos que tienen en el mundo local su presencia a través del Instituto Otavaleño de Antropología. Esta entidad, junto con el Municipio, han promovido la fiesta del Yamor a fin de atraer el turismo. “Todas las comunidades salían a desfilas vestidos como el Inca Atahualpa. En 1982 se da la ruptura con el Municipio y organizamos el Encuentro de la Unidad de la Cultura Kichwa y la elección de la *colla Raymi*” (AK, Entrevista 09-2008).

Una preocupación medular del grupo intelectual indígena será el idioma. Esto les llevó a participar en un proyecto del Centro de Investigaciones para la Educación Indígena de la Universidad Católica (CIEI), que integra a profesionales indígenas en los programas de educación bilingüe y que lleva adelante un esfuerzo articulado con ECUARRUNARI y la FENOCIN para concretar un programa de alfabetización gestionado por las organizaciones.

Toda esta reflexión se da en escenarios que se construyen con el movimiento indígena, en reuniones tanto en el campo como en la ciudad en donde se encuentran, dialogan, se valoran y aprenden a reconocerse y respetarse como indígenas. Luego se evoluciona hacia nuevos escenarios: de las comunidades, la Federación, los espacios cotidianos de interacción cultural –el mercado, la iglesia, la calle– se pasa a espacios más formales como peñas, salones, coliseos en donde interactúan con los mestizos.

El taller Causanacunchi hizo en el 82 el lanzamiento de una revista y pedimos el salón del Municipio; primera vez que los indígenas utilizamos un espacio en la ciudad e invitamos también a los mestizos. Nosotros no actuamos con acciones radicales, pues los otavaleños somos muy diplomáticos. (AK, Entrevista 09-2008)

Otro elemento de atención será la formación profesional. A través del taller mencionado se realiza un acuerdo con la República Democrática Alemana y con la República de Cuba para la concesión de becas para seguir carreras técnicas. Los intelectuales indígenas no solo piensan su territorio, también se preparan para transformarlo, en cuanto se apropian mediante la educación de herramientas de

desarrollo que permitan cambiar las condiciones de vida de la población. En este sentido los indígenas tienen una visión que les permite captar los cambios que ocurren en el país y estar listo para superar a la elite mestiza que para entonces queda rezagada, atrapada por un comportamiento patrimonialista y clientelar.

Finalmente, un aspecto central de los ochenta será la articulación orgánica del joven movimiento cultural indígena con el movimiento comunero de la FICI. Los intelectuales llegan para cumplir funciones organizativas pero también aportar en la definición de políticas. Hasta entonces “El movimiento cultural surge en Peguche y Otavalo, como un movimiento urbano y se nos ve como un movimiento distante, que surge de la aculturación, dado que los indígenas de comunidades se veían como campesinos” (AK, Entrevista 09-2008). Esa vinculación con la federación comunera les permite participar en programas de comunicación, salud y educación. Los intelectuales aportan con elementos culturales y propuestas técnicas, así como con elementos políticos sobre lo que debe ser la FICI y se afirman como articuladores del movimiento.

También se plantea un nuevo modelo organizativo en la FICI, ya no sindical sino en forma de caracol con relaciones horizontales. Se plantea un nuevo discurso político, donde incorporamos elementos de territorialidad, multiculturalidad, plurinacionalidad, que habían surgido en diálogo con los antropólogos que estaban en la PUCE, en el CIEI, en el CEDIME, como Ileana Almeida, Ruth Moya, Pepe Almeida. (LM, Entrevista 10-2008)

Con el Levantamiento Indígena nacional de 1990, el movimiento asume una dimensión política que refuerza la perspectiva de disputa de la hegemonía local. Como se vió anteriormente la estrategia indígena combina acciones de carácter cultural, económico y político, que confluyen en una iniciativa que concentra de manera simbólica los veinte años de esfuerzo para enfrentar el tema del racismo: la participación de la candidata indígena Verónica Barahona, en la elección de la Reina de Yamor, la fiesta del maíz en Otavalo en 1998. La intención fue, según sus autores, enfrentar una norma y una percepción discriminatoria de la sociedad local y al mismo tiempo la baja autoestima de los indígenas (AK, Entrevista 09-2008). Ante la obstinación mestiza a la participación de la joven indígena en dicha elección, legalizada a través de una ordenanza municipal, se genera un movimiento de rechazo que lleva a la derogatoria de la norma. Este conflicto tiene amplia repercusión nacional cuando se hace evidente un hecho de racismo institucionalizado.

El movimiento que para entonces había levantado consignas radicales y abstencionistas ante el sistema político, decide cambiar su actitud y asumir la iniciativa al formar el Movimiento Pachakutik e insertarse en la arena electoral. En 1996 participan en las elecciones y consiguen la tercera posición, restando fuerza a la Izquierda Democrática (ID) y al Partido Socialista (PSE). En las elecciones del 2000 el movimiento candidatiza a la Alcaldía a Mario Conejo, quien gana las elecciones.

Se trata de una etapa en que la elite indígena gana influencia en espacios económicos e institucionales como las agencias de viajes y de exportación, empresas industriales, cooperativas de transportes o las ONG. Ejemplo de esto son la Cooperativa de transporte Imbaburapak o el Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU), una de las primeras ONG indígenas. Los artistas por su parte comienzan a vivir de su arte: “Como *mindalaes* viajábamos con la música, que ayudaba a mantener el sentido de pertenencia. En Quito se escucha grupos bolivianos o peruanos, pero en Otavalo oímos a nuestros músicos. Hay peñas como la Amauta donde se oye nuestra música los viernes y sábados” (AK, Entrevista 09-2008).

En un momento de intensa disputa cultural y política, los jóvenes indígenas se vuelven sobre la tradición y realizan un acto de recapitulación de su pasado. Se trata de un evento de reconocimiento a los padres y abuelos, un acto cultural que se realiza en 1998 en Peguche, en el que subrayan su esfuerzo y su tenacidad en mantener viva su identidad (AK, Entrevista 09-2008). A partir del 2000, cuando un indígena llega a la Alcaldía, las relaciones interétnicas cambian de signo. Por una parte han logrado que un indígena llegue a la Alcaldía, lo cual rompe el dominio de los mestizos, una herencia colonial en el manejo del poder local, por otra el Municipio abre las puertas a los indígenas, establece canales de comunicación y plantea políticas públicas de signo intercultural.

La lucha por el agua

Desde los años setenta se constituyen juntas administradoras de los sistemas de agua en la provincia, que en el 2009 llegan a 113. Las juntas han construido los sistemas a través del sistema de mingas, cuentan con directivos, técnicos y cobran por sus servicios, se reúnen periódicamente y convocan a los usuarios para trabajar en el mantenimiento de las instalaciones; además promueven procesos de capacitación y proyectos ambientales, coordinando con gobiernos locales o ministerios. La mayoría

de las Juntas de Imbabura, aunque tienen un funcionamiento independiente, tienen relación con las comunidades indígenas y coordinan con el movimiento indígena.

Desde 2000 se desarrollan conflictos entre comunidades y haciendas por el control de las fuentes de agua. También se dan pugnas entre comunidades con propietarios particulares y conflictos a escala zonal o subregional. En el siguiente cuadro se registran los conflictos más relevantes de escala subregional.

Tabla 4.3
CONFLICTOS DE AGUA
(2000-2008)

Conflicto	Fecha	Demandas	Actores	Acciones	Resultado
Canal Pesillo-Imbabura	2000-2008	Construcción del canal	Demanda: 160 comunidades y juntas de agua de Otavalo, Cayambe y Tabacundo, 150.000 personas. Contendores: Gobierno Consejo provincial	Paro y Cierre de vías en cuatro ocasiones en 2005-2007	Estudios: 2000 Primera piedra 2005 Suspensión 2006 Nuevos Estudios 2007
Laguna Mojanda	2001-2008	Respeto a derechos colectivos en zona de reserva y rechazo a la contaminación de la laguna por empresa adjudicada por el Municipio	Demanda: comunidades de la zona de Otavalo y Tabacundo (UCOPEN, TURUJTA) Coordinadora de Páramos Mojanda Yana Hurco Contendores: Pacific Silver, Municipios de Pedro Moncayo y Otavalo	Gestión ante municipio, manifestación en Otavalo toma y expulsión de empresa	Cambio de cota de agua en acuerdo con municipios, salida de empresa
Laguna de San Pablo	2003	Cuidado ambiental de la laguna	Comunidades de Laguna y FICI, ante centros poblados	Gestión ante junta parroquial	Plan de Cuidado de la laguna.
Laguna de Cuicocha	2004	Control de la reserva y del ingreso a la laguna	Comunidades indígenas de la UNORCAC frente al Municipio de Cotacachi y Ministerio de Ambiente	Propuesta de control UNORCAC	Municipio resuelve formar empresa mixta y descarta control indígena

Fuente: (BI, Entrevista, 10-2008), Castañeda, 2008.

El problema del agua ha generado apreciables niveles de participación de los usuarios y comunidades frente a las autoridades locales. Las mayores movilizaciones regionales han sido por el tema del agua: cuatro paros se han realizado por la Pesillo Imbabura y un paro y una toma de instalaciones por la Laguna de Miranda. Además el tema hídrico ha implicado que los indígenas intervengan en estudios y propuestas desarrollados por expertos, donde se ha integrado argumentos relacionados con derechos colectivos e incluso han originado, en el caso de la FICI, varios proyectos de manejo territorial. Paralelamente se difunde en la sociedad un discurso ecológico que

es asumido por los indígenas y que acompaña las propuestas de manejo de páramos, control de las reservas y cuidado del medio ambiente.

Hay que señalar que esa sensibilidad sobre los recursos naturales y el manejo territorial tiene relación con otros problemas ambientales, como el que se da con la empresa extractiva Cemento Selva Alegre (Multinacional Lafarge), con la cual veinte comunidades de Quichinche mantienen un acuerdo para la entrega de recursos, dotación de agua y construcción de obras, en el marco de un proyecto de remediación ambiental. En el caso de Cotacachi se dió el conflicto con Ascendant Cooper (actual Copper Mesa Corporation), empresa canadiense que pretendió explotar cobre en la zona de amortiguamiento de la reserva Cotacachi-Cayapas, en Intag.

Por otra parte, el agua es la base para establecer relaciones con las autoridades, que saben que en este recurso reside uno de los factores más potentes de convocatoria de los indígenas. Además el agua ha sido objeto de manejo clientelar, como es el caso de la Prefectura que se abanderó del canal Pesillo-Imbabura para entregar tanques de agua, a cambio del apoyo político en las elecciones (Diario de Campo, 1-2009).

Pero también los conflictos han abierto fisuras entre los indígenas. En Cuicocha las comunidades de la UNORCAC se enfrentaron al alcalde indígena de Cotacachi Auki Tituaña; en Mojanda la FICI se enfrentó con el Alcalde Mario Conejo, pues el Municipio había permitido que una empresa tenga el usufructo de la laguna en terrenos que las comunidades consideraban suyos. Los problemas se mantienen latentes de manera que el tema agua probablemente genere nuevas tensiones en el futuro.

Y como bien decía César Pilataxi (líder e intelectual del pueblo Cayambe) en un taller organizado por la FICI en octubre de 2008, “el agua es poder”, enfatizando el carácter político de ejercicio de la autoridad sobre los recursos naturales (Diario de Campo, 2008-2009).

En resumen el proceso en Otavalo es mas complejo que Cotacachi –tal como veremos en la siguiente sección-. La población indígena tiene a su interior una composición más variada en términos de clase (campesina, comerciante y artesana), territorio (urbana rural), en términos étnicos (Cayambes, Otavalos) y esta diversidad se articula en ciertas etapas del proceso de reactivación étnica, cuando es más fuerte la confrontación contra el poder mestizo. En otros momentos se expresan los conflictos entre sectores indígenas. En Otavalo el discurso étnico juega un rol central en la articulación de esa diversidad con la presencia de intelectuales indígenas. Por tanto

junto a la organización comunera, el papel de las redes empresariales y de los intelectuales es más significativo. La estrategia de los indígenas es también muy variada, desde el asedio a los personajes mestizos, los levantamientos, las marchas hasta el activismo cultural y los actos de abierta impugnación a los valores mestizos y a la institucionalidad local. En este caso las prácticas de intercambio en el mercado y la conquista de la ciudad juegan un rol clave en la lucha por los derechos y la ciudadanía, así como la construcción de espacios públicos e instituciones económicas, culturales y políticas en donde se miran y se reconocen los indígenas.

4.3.- Cotacachi ⁸⁴

La lucha por el respeto

En el caso de Cotacachi la mayoría de indígenas dependían de la hacienda en relaciones de *huasipungo* y la presencia terrateniente fue mayor que en Otavalo, con una estructura de propiedad de la tierra profundamente desigual. Según los datos del año 1974 de Cotacachi, 1.1% de los propietarios controlaban cerca del 60% de la tierra y el 92% de los campesinos controlaba el 23% de la tierra del cantón (Guerrero y Ospina, 2004: 96).

El poder gamonal articulaba una red de agentes sociales y políticos que residían en el centro urbano. El cura, el teniente político y las autoridades municipales fueron los personajes que actuaron como intermediarios del poder de los hacendados. En el campo cultural dominaba la religión Católica y prácticamente hasta la década del noventa no hubo presencia de grupos evangélicos. El Estado había tenido una tímida presencia con las escuelas y las autoridades civiles que estaban presentes en el espacio urbano.

En ese escenario los indígenas estaban sometidos a múltiples formas de maltrato. Ellos trabajaban gratuitamente en las haciendas y vivían en *las tierras del patrón*, donde trabajaban a cambio del derecho a pastoreo de los animales, el uso de la leña o el agua. Aparte de ello recibían créditos que no podían pagar, de manera que se hacía más complicado liberarse de las relaciones de servidumbre.

Al igual que en Otavalo la Iglesia les sometía al pago de diezmos y primicias, pues el cura elegía a la gente mestiza de la ciudad para que recorran los campos

⁸⁴ En este apartado se ha utilizado entrevistas y estudios realizados anteriormente en Cotacachi tal como la Tesis de maestría Ortiz (2004) y monografías sobre varios temas (2005; 2007^a; 2007^b; 2007^c) a fin de fundamentar el análisis de esta tesis doctoral.

tomando las primeras cosechas: “Cada diez guachos tenía la Iglesia derecho a uno, entonces los diezmeros iban a las comunidades con sus canastos y sus costales a coger lo que había, a coger lo mejor, y no respetaban nada [...]. Mucha gente blanco mestiza de la ciudad vivía a costa del trabajo de los indígenas” (AA, Entrevista, 7-2002).

Tal como dice Alberto Anrango, líder de la localidad:

Las comunidades vivían abandonadas por los poderes públicos, explotadas por las haciendas y la Iglesia, abusados por las autoridades como el teniente político, el Municipio, la policía y cada persona que se creía con poder abusaba en todo sentido de lo indígenas, hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos. (AA, Entrevista, 7-2002)

La policía buscaba pretextos para que los indígenas cayeran en sus redes. En la época de fiestas, como la de San Juan o Finados, era cuando más les metían presos. Los tenientes políticos se aprovechaban del analfabetismo y la falta de conocimiento del castellano de los indígenas: “Iban a las comunidades y les decían, me das tanto y no te llevo al cuartel” (AA, Entrevista, 7-2002)

El municipio organizaba mingas para que limpien las calles o edifiquen las obras del centro urbano; sin embargo en la mente de las autoridades no cabía la dotación de servicios a la zona rural. Según el mismo entrevistado, hasta el año 1977 ninguna comunidad tenía agua potable, casi no había escuelas –dos o tres construidas por la Misión Andina- y el analfabetismo bordeaba el 90% de la población indígena.

En ese marco varios indígenas estudiaron para maestros en el Instituto Normal de Uyumbicho.. A su regreso a sus comunidades, asumían un rol de animadores: recorrían los cabildos y conversan con los líderes sobre sus necesidades más sentidas, entre ellas el agua, la escuela, la apertura de caminos, las casas comunales; también las reuniones se condimentaban con las vivencias de los indígenas y se denunciaban los atropellos cometidos por los mestizos. Esto lo recuerda Alberto Anrango: “El trabajo era duro y complicado. No contábamos con ninguna ayuda. Andábamos, como los apóstoles, por todas partes, pescando almas, como diría Jesús” (Entrevista, 7-2002). Fruto de esta promoción organizativa se unen doce comunidades y en abril de 1977 forman la Federación de Comunas, que luego de dos años se legaliza ante el MAG como la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC).

En ese período se produce un hecho que condensa la conflictividad de la sociedad local: el 3 de noviembre de 1977 un líder de las comunidades, Rafael Perugachi, es encarcelado y torturado.

El policía Realpe le llevó a la cárcel y en el patio grande le ha golpeado, dado de puntapiés, y sacándole el cordón de la trenza le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me fue a buscar para contarme que el hijo había amanecido mal. Fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció. Por el informe de la autopsia supimos que los puntapiés perforaron el intestino en tres partes y le provocaron la muerte. (AA, Entrevista, 7-2002)

Como reacción a la muerte del dirigente Rafael Perugachi, se realizan marchas y se establece un juicio por el asesinato, que culmina en el encarcelamiento y sanción al responsable, un hecho inédito que consagra por primera vez los derechos de los indígenas como seres humanos.

Luego de este acontecimiento, 43 comunas del cantón se unieron a la organización cantonal y esta buscó solidaridad en el ámbito nacional integrándose a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC, actual FENOCIN). A partir de ese momento la Unión gana presencia local en el cantón y los indígenas acceden a la ciudadanía ejercitando derechos civiles y humanos fundamentales: igualdad ante la ley, libertad de expresión y asociación, trato justo, respeto y justicia, así como sanción a las autoridades que violan los derechos.

Más tarde la organización dirige sus demandas al Municipio en pro de obras. Como respuesta a la negativa recibida, dirigentes de la Unión y miembros de las comunidades en 1978 se toman por la fuerza la casa municipal. Era la primera vez que los indígenas imponían su presencia en el gobierno seccional, iniciándose con estas acciones una presencia activa en el escenario político local.

Organización clasista

La UNOCARC es una organización de segundo grado que aglutina a 43 comunas y 2.600 familias indígenas, aproximadamente 15.000 personas. Desde finales de los años setenta mantiene una tradición de autoridad, movilización y experiencia de desarrollo en la zona, ya sea en la gestión de obras y servicios ante el Estado como en la intermediación de recursos con agencias de cooperación.

Tanto por la cobertura, la convocatoria, el número de organizaciones y su capacidad de gestión, la UNORCAC es el principal nodo organizativo de Cotacachi, constituyendo además la única instancia representativa de las comunidades indígenas y campesinas andinas en ese cantón. Estas tienen un cierto control de tierras y

recursos, aunque la inserción de los indígenas en el mercado ha provocado una diferenciación social, ante campesinos con tierra y sin tierra o jornaleros. Cerca del 60% de los indígenas migran para trabajar en la construcción y otras actividades (Plan de Salud, 2000).

Las comunas de mayor pobreza o cercanas a la ciudad asumen una fisonomía de comuna-dormitorio; en estas se mantiene la pequeña propiedad donde se asienta la familia y produce alimentos para el autoconsumo, generalmente bajo el control de la mujer, pero que -debido a su tamaño y condiciones productivas- no genera los ingresos suficientes para la sobrevivencia. De allí que los hombres, desde muy jóvenes, deben migrar a fin de obtener ingresos monetarios.

Dada la cercanía a Quito e Ibarra y a las plantaciones agrícolas, la migración es temporal: las comunidades se vacían de hombres de lunes a viernes, mientras los fines de semana se llenan nuevamente. Esta cercanía a la ciudad explica porque se mantiene la relación de los migrantes con sus familias y con la comuna. Además esta situación de las familias y la población explica porque una de las luchas principales de la UNORCAC ha sido por servicios e infraestructura.

Otro aspecto que afecta a la Unión es el surgimiento de agrupaciones que cumplen roles diferentes. Así las comunas deben tratar a su interior con las Juntas de Agua, que tienen mayor convocatoria, pues dan mantenimiento a los sistemas hídricos.

Las mujeres, que han ganado presencia en la vida económica y familiar cuando sus maridos salen a trabajar, han dado pasos en su organización y presencia pública. Se han agrupado en una coordinadora que cuenta con varios cientos de mujeres organizadas y tienen cada vez mayor presencia en los puestos de dirección de la UNORCAC donde han ocupado la Vicepresidencia y la mitad de puestos en el Comité Ejecutivo, ocupan la mitad de los cargos de dirección en las comunidades y tienen presencia a través de concejalías en el gobierno municipal. Líderes mujeres se destacan en el comité de producción y el de salud con el proyecto Jambi Mascari, que articula a cuarenta parteras.

En los últimos años la vida de las comunas se ha visto afectada por la conformación de las Juntas Parroquiales, que intermedian las necesidades de las comunidades. Igualmente se ha visto afectadas por la presencia de un Municipio sensible a los sectores indígenas, pionero en la planificación y el presupuesto

participativo. Esto ha llevado a que la autoridad municipal gane una relación directa con las comunidades, sin necesidad de pasar por la dirigencia de la UNORCAC.

Pero a pesar de la diversificación social y organizativa, la comuna sigue siendo la base organizativa e identitaria, tanto por su papel en la representación de intereses, como su rol de autoridad local y en las celebraciones comunitarias; celebraciones como el Inti Raymi, la más importante del lugar, se asienta en la lucha entre comunidades por el centro ceremonial. Estas son el núcleo duro de la cohesión indígena, soporte sobre el cual se levanta el tejido social y la presencia política de la UNORCAC⁸⁵.

Un factor que influyó en la identidad de la organización indígena de Cotacachi fue su vinculación con la Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). Es una relación de ida y vuelta que se afianza en el transcurso de los años: la Unión logra respaldo para su lucha desde las organizaciones nacionales, al tiempo que su dinámica socio-organizativa le ha permitido jugar un rol importante en la vida de la Federación hasta el punto que comuneros de Cotacachi han ocupado su conducción durante varios períodos. La UNORCAC recibe así la influencia de la corriente clasista, siendo a inicios de los años ochenta un polo activo en Imbabura de las marchas del primero de Mayo, las huelgas y los paros nacionales.

Dicha corriente, articulada en torno a la unidad de las centrales sindicales y el FUT, fomenta una cultura de solidaridad y reivindicación de derechos, buscando homogenizar la lucha social bajo una orientación igualitaria de las demandas sociales y de los derechos. Esta corriente enfatizó la autonomía y la combatividad ante los empresarios y los gobiernos militares, el respeto a la dignidad del trabajador, la unidad de obreros y campesinos, pero fue reacia al reconocimiento de la diversidad y vio a las demandas étnicas como una amenaza a la unidad y centralización del movimiento sindical.

A lo dicho hay que añadir que el clasismo se identificó con corrientes de izquierda que pusieron su acento en la ciudadanía social, en la perspectiva de construcción de una sociedad ideal, la socialista, que proponía una comunidad nacional homogénea y equitativa en cuanto el acceso a los derechos. En esa perspectiva varios líderes de la UNORCAC participaron a finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta en la formación de núcleos de izquierda, como el

⁸⁵ Esto se verá en los procesos de participación política consignados en el siguiente capítulo.

Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT) y el Partido Socialista (PSE). Además fueron influenciadas por la “participación popular”, una ideología que marcó el pensamiento de la época, mediante la educación popular, la Teología de la Liberación y la Teoría de la Dependencia.

La modernización del territorio

En Cotacachi, como se señaló anteriormente, existía una desigual distribución de la tierra, con la consecuente concentración de la propiedad en manos de pocos propietarios. Un ejemplo constituye la hacienda Hospital, de la cual no se conoce su extensión, pero se calcula que está en alrededor de 15.000 ha en la zona de Piñán. Los dos procesos de reforma agraria no modificaron en forma sustancial la estructura de tenencia de la tierra, aunque sí lograron eliminar las formas de servidumbre en la agricultura y propiciaron la modernización de medianas haciendas hacia la ganadería, las flores y la horticultura (Guerrero y Ospina 2003:108).

En el caso de Cotacachi no se dieron tantos conflictos de tierras, como en Otavalo, excepto en los casos de haciendas Tunipamba y Piñán. Desde el año 1985 la política del IERAC de afectación de tierras se paralizó y las transacciones se resolvieron por la vía del mercado. En el cantón se observa una tendencia a la *medianización* de las propiedades grandes, por efecto de la venta de tierra por parte de los hacendados, que invierten en la modernización de la producción, mientras los minifundios se atomizan por la partición de herencias. Como se ha señalado el fin del predominio de las haciendas en Cotacachi no se produjo por la eliminación de la propiedad terrateniente sino por la modernización de su producción.

Por ello se mantuvo la desigualdad en la propiedad de la tierra, aunque las reformas permitieron cambios en el control territorial. Sin embargo los indígenas tienen cerca de la tercera parte de las tierras en la zona andina y sobre esa base la organización comunal se consolidó. Además los indígenas retomaron parcialmente el control del agua e incursionaron en el control de la reserva Cotacachi-Cayapas, la construcción de vías, obras públicas y los servicios.

En ese período también se dieron cambios en la cultura. Lo rural y lo urbano ya no coincidían con la frontera étnica, sino que hay nuevas identidades que se van construyendo en el proceso. El espacio urbano sigue siendo territorio mestizo pero el poder gamonal se ha diluido y se dan cambios en el comercio, los servicios, el turismo y la artesanía. Se han ampliado los procesos de intercambio cultural, particularmente

en torno a la educación, la migración, las relaciones salariales, el acceso a los medios de comunicación y la urbanización, que han modificado comportamientos y valores campesinos y urbanos.

Por ello no se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio sino de un proceso conflictivo de avance y transformación indígena y mestiza, de disputa por los recursos, de cambios en el rol económico y político de los indígenas y de los grupos mestizos que diversifican sus actividades, de desarrollo organizativo desde la sociedad civil, de generación de nuevos actores urbanos y de un lento cambio de las instituciones públicas. En este sentido la lucha y el ejercicio de los derechos políticos han jugado un rol fundamental.

Los derechos políticos

El retorno a la democracia en 1978-79, que se produjo en una negociación de los militares con las cámaras empresariales y los partidos, abrió un nuevo campo para la ciudadanía con la vigencia de los derechos políticos, vigencia que se amplió al sufragio para los analfabetos en 1981.

El advenimiento del sufragio universal es de singular trascendencia porque no solo significa el aumento cuantitativo del cuerpo ciudadano sino la investidura a toda la población adulta del país con plenos derechos políticos electorales. Esto implicaba un crecimiento y diversificación de las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos diferentes de las existentes [...]. Implicaba también una demanda de mayor inclusión, es decir, de participación y beneficios, en el régimen político. (López, 1997: 326)

En este marco, si bien la intervención de los ciudadanos se redujo al voto, ello generó condiciones que fueron aprovechadas por los indígenas para candidatizar a sus dirigentes y abrir canales de representación en el Concejo Municipal de Cotacachi, iniciando una larga experiencia en el marco de la democracia representativa.

Ya en 1979 hay un ambiente de preocupación en los cabildos sobre la participación en las elecciones:

Los indígenas siempre dábamos el voto al que el patrón ordenaba, dábamos el voto por el que el curita decía, dábamos el voto por el que el teniente político o personas influyentes nos pedían. Nos pusimos conversar sobre la política y analizábamos que ya no debíamos dar el voto a los contrarios, a los que nos pisotean, nos explotan, a nuestros enemigos. Analizamos partido por partido, a nuestra manera de ver el Socialcristiano era de los hacendados, el Conservador de los hacendados también y después decíamos que el Frente Amplio de Izquierda (FADI) dice que “la tierra es para quien la trabaja” y también hablaba de la “educación bilingüe”. Entonces todos, por unanimidad, acordamos por el FADI. (AA, Entrevista, 7-2002)

Como Presidente de la Unión, Alberto Anrango fue designado candidato por el frente de izquierda y en las elecciones de 1979, electo como primer concejal indígena del cantón. La UNROCAC con ello toma presencia en el gobierno local, estableciendo una relación directa con el Municipio. Ese rol político que asume la Unión se mantendrá en las dos décadas siguientes y le llevará a tener presencia permanente en el Cabildo Cantonal.

En el contexto de los años ochenta, se atenúa la lucha contra la discriminación étnica y la Unión se involucra institucionalmente, para conseguir la infraestructura y los servicios para el sector rural. La demanda de la educación tiene importancia por la propia trayectoria de los dirigentes y en particular por el desarrollo de la educación bilingüe. Para esta década la agenda del desarrollo se orienta a la capacitación campesina y se dan los primeros pasos, con FODERUMA y varias ONG en el apoyo a la producción. La organización de segundo grado se convierte en una especie de *municipio chiquito*, tal como le llaman en ocasiones a la UNORCAC, y también asume un rol de interlocutor de las instituciones externas de promoción.

Para la última década del siglo XX las políticas neoliberales se hacen sentir. El Estado se retira progresivamente del campo, se liquidan las políticas de desarrollo rural, se elimina el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y se desregulan los precios de los alimentos, todo lo cual somete a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio bajo el imperio del mercado.

Sin embargo, el espacio abandonado por el Estado es cubierto por las organizaciones sociales que asumen la agenda del desarrollo. Se da una situación compleja, donde por un lado el Estado renuncia a su política de integración social basada en derechos universales y busca reprimir la movilización social, y por otro los movimientos sociales buscan hacer realidad las reivindicaciones de los derechos a toda la población y el reconocimiento de los derechos de identidad de mujeres e indígenas, así como el reconocimiento de nuevas formas de democracia participativa.

En el caso de la UNORCAC la situación es aprovechada como una oportunidad para convertirse en un organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación del agua y al medio ambiente. También se impulsan programas de educación infantil, crédito y salud, que permiten la participación activa de las mujeres y los niños. Se trata de una agenda de desarrollo con dimensiones sociales, ambientales y económicas

que pronto encontrarán una dimensión política que les unifique con la toma del gobierno local.

Agencia campesina indígena de desarrollo rural

En el campo del desarrollo la UNORCAC evoluciona desde una función de beneficiaria del Estado y las ONG, para asumir luego funciones en la cogestión de proyectos y finalmente constituirse en un organismo de desarrollo campesino que administra directamente sus programas. Esta evolución se da por las políticas de desarrollo rural que favorecen la autogestión campesina como por la maduración y el fortalecimiento de la Unión, que le lleva, por ejemplo, a sostener un conflicto en 1990 con el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) cuando demanda el manejo de los proyectos que administraba esa ONG. El conflicto tuvo como desenlace la ocupación de las oficinas del CAAP por las comunidades.

Desde entonces la Unión reivindica su responsabilidad en la gestión del desarrollo y su papel como enlace para las agencias, gobiernos locales y programas del Estado en el territorio rural. También diversifica su gestión en el campo de la producción, salud, educación, microempresas, comercialización, turismo y en el crédito con una Cooperativa de Ahorro y Crédito rural.

La UNORCAC ha manejado en este período relaciones con más de veinte agencias de desarrollo y programas o entidades del Estado. A través de estos nexos la Unión ha manejado recursos que se aproximan a 500.000 dólares anuales de presupuesto. Como se desprende de varios estudios sobre Cotacachi (García, 2001; Ortiz, 2004; Ospina, 2006) la UNORCAC ha logrado un acumulado de “capital social” tanto por su capacidad para convertirse en una entidad de mediación con el exterior (Estado, Municipio, agencias) como por el manejo de una política intercultural que le ha permitido ganar respeto en la población mestiza del cantón. Tiene un modelo de representación político reivindicativo combinado con gestión del desarrollo y con un manejo empresarial (proyectos de crédito y producción), pero tiene algunas limitaciones en la participación, la cultura organizativa y el liderazgo y debilidad en la sostenibilidad económica y técnica.

Para ejecutar los proyectos la UNORCAC ha contado con un equipo técnico básicamente mestizo que mantiene el enlace con las comunidades, equipo que en momentos ha llegado a superar las veinte personas. En un estudio realizado sobre formación de recursos humanos en la UNORCAC, se señala que la débil presencia de

cuadros técnicos indígenas tiene que ver con el bajo nivel de escolaridad y la falta de oportunidades de capacitación profesional para el desarrollo local (De la Torre, 2001).

La concentración de la UNORCAC en los proyectos de desarrollo tuvo ventajas pero también le trajo problemas: la desatención a necesidades claves de los indígenas, como el de la tierra, un proyectismo que reducía la actividad de la organización a las metas del proyecto, sin una visión estratégica, la fragmentación de la organización en unidades de proyecto y la confusión de las bases que comenzaban a ver en la Unión no una organización que les representa, sino una ONG o agencia de desarrollo.

A fin de resolver dichos problemas, la UNORCAC ha formulado ejes programáticos y políticos de acción. En sus planes estratégicos se ha planteado prioridades en la producción agrícola, artesanal, crédito y el turismo, en el medio ambiente con programas de bosques, páramos, agua, manejo de recursos y educación ambiental, en el campo del desarrollo social con el mejoramiento de los servicios educativos de los niños y jóvenes, la justicia y la salud tradicional. A pesar de estas orientaciones, la UNORCAC sigue teniendo limitaciones en la participación y la movilización de sus bases.

En menor medida que en otras OSG, dicha unión está afectada por la formación de redes de interés que agrupan a mujeres, jóvenes y juntas de agua, que tienden a actuar independientemente de las directivas comunales. En los últimos años también se ve afectada por la reducción de los recursos que provienen de la cooperación y la consolidación de las juntas parroquiales en su entorno. Además hay problemas de conducción debido a la distancia entre unos pocos dirigentes que tienen formación educativa y una población con bajos niveles de escolaridad. Además no se logrado generar plataformas que le permitan atender las demandas variadas de todas sus bases

En síntesis y para terminar esta sección, el proceso indígena en Cotacachi tiene elementos comunes con Otavalo pero también diferencias: la lucha por derechos está caracterizada por una movilización contra la discriminación, al igual que en Otavalo, pero sin una significativa lucha por la tierra pues en ese cantón predomina un lento proceso de modernización de las haciendas. Conformada por comunas rurales pobres, la UNORCAC asume un horizonte clasista y cumple un rol de agencia campesina de desarrollo, que juega también un rol de representación política –como se ampliará en el siguiente capítulo-, conducida por maestros y líderes forjados en la

lucha social. Predomina en ellos una visión de lucha por el respeto, la igualdad y la dignidad, que luego se articula en torno a un discurso de *desarrollo con identidad*. Su práctica está en la consecución de obras y servicios para las comunas, el impulso de programas productivos, sociales y ambientales rurales, que responden a demandas agrarias de sus bases.

4.4.- Periodización

Para completar esta breve revisión, en esta sección se compara los dos cantones a través de una periodización histórica anotando semejanzas y diferencias y relacionando el contexto nacional y local, la trayectoria de los procesos políticos y culturales.

Primera fase (1970-1980): lucha por el respeto y los derechos civiles

Se trata de un período en que los campesinos-indígenas enfrentan un contexto excluyente, configurado por un lado por la dominación mestiza local y, por otro, por la dictadura militar que practica políticas de reforma, pero también de represión a los campesinos, para evitar que se desborde la protesta rural. A nivel local los personajes mestizos que intermediaban el poder gamonal buscan mantener su poder anclados en el Municipio, la Iglesia y las instituciones locales.

En ese marco los indígenas ejercitan formas de resistencia contra la discriminación y las relaciones de servidumbre, logrando el desplazamiento de los hacendados, con lo que se sienta las bases para el disfrute de los derechos en condiciones de respeto, de libertad de trabajo, contratación y movilidad, así como el reconocimiento a sus derechos de expresión y organización. Estos temas -respeto, dignidad y derechos-, serán el elemento básico de su plataforma ideológica y política. Se forma así una identidad que amalgama elementos étnicos y clasistas.

La estrategia central en este período es el asedio a los personajes e instituciones del poder mestizo, que en ocasiones se extiende a formas de acción local y se articulan con las movilizaciones y las formas de organización del movimiento sindical. Las comunas y los fuertes lazos de solidaridad y cohesión internos son la base de la movilización, pero en medio de la confrontación forman las dos organizaciones relevantes de Imbabura: la FICI y la UNORCAC.

Otavalo tiene un perfil diferente que Cotacachi: la lucha por la tierra en el marco de la reforma agraria fortaleció a la comuna pero también amplió la sociedad

de mercado y la diferenciación de capas sociales de indígenas pobres y acomodados. Es sobre esta diferenciación y relación contradictoria que se desarrolla la identidad indígena y es en este marco que surge un movimiento cultural juvenil que desarrolla un intenso activismo cultural para articularlos, con un discurso de revalorización de lo indio e interpelación al racismo.

Mientras tanto en el cantón vecino, se produce el despertar de la organización comunal en medio de la lucha contra la injusticia. Los indígenas asumen demandas con un fuerte contenido étnico y político: respeto a la integridad personal, trato digno y justicia, derecho de asociación y expresión, e igualdad ante la ley, con los mismos derechos que los mestizos. Los contenidos son similares que en Otavalo, pero tienen un sello clasista, en donde lo étnico se articula con un discurso que enfatiza la igualdad más que en la diferencia.

Esta fase dura hasta inicios de los 80, cuando la apertura democrática y el voto a los analfabetos permiten el ejercicio de los derechos políticos, en el marco de la institucionalidad creada por el establecimiento de la democracia.

Segunda fase (1981-1990): el desarrollo y la autogestión con identidad

En 1982 la crisis de la deuda lleva a un giro a la naciente democracia: el gobierno abandona las ofertas de integración social y se impone el duro rostro de las medidas neoliberales que profundizan la desigualdad, aunque todo ello se cobija con la institucionalización del sistema de partidos, en el cual ocupan un lugar subordinado las elites mestizas locales.

Para entonces las federaciones indígenas se afirman como polos de movilización y gestión que acumulan experiencia en la lucha por la tierra y en el desarrollo rural. En esta fase los indígenas ejercitan un variado tipo de derechos y aprenden a utilizar el engranaje estatal para conseguir personería jurídica, conocer la ley, realizar trámites, tomando contacto con promotores de desarrollo, funcionarios, jueces y notarios, pero enfrentándose también con la policía que reprime las acciones colectivas. En todos estos frentes los indígenas pugnan desde una identidad étnica y clasista por ser reconocidos como titulares de derechos.

Tanto la FICI como la UNORCAC amplían su agenda hacia programas vinculados con la producción, la educación, la salud, la comunicación, la infraestructura, la asistencia técnica y el crédito, hablando en todos esos campos en un lenguaje de derechos. El tema de la educación bilingüe es clave para la agenda

indígena, pues abre el campo de los derechos culturales. Además en los dos cantones se participa electoralmente, logrando elegir a representantes a los gobiernos locales.

Sin embargo tanto en lo social como político será la UNORCAC la que interviene con mayor coherencia, constituyéndose en una agencia de desarrollo campesina, pero también en un sujeto que negocia de manera colectiva con los partidos. Pero la FICI tiene mayor capacidad de movilización y desarrolla una ideología que afirma sus rasgos étnicos, en sintonía con la organización indígena kichwa ECUARRUNARI y con el aporte de los intelectuales otavaleños.

En los dos cantones los indígenas acumulan fuerzas desde abajo restando el control que tienen los micropoderes en manos de los mestizos y poniendo distancia de los municipios gobernados por las élites tradicionales. El signo de desarrollo rural será la autogestión, lo que les permite desarrollar capacidades técnicas y ampliar el control sobre programas y proyectos, restando el poder de los mestizos. A mediados de la década, los indígenas van copando el vacío que deja el Estado al tiempo que sus iniciativas de desarrollo les permite defenderse de las políticas neoliberales. Esta década culmina con el Levantamiento Indígena de 1990, resultado de la lucha por la tierra y de la protesta contra las limitaciones para el empleo, los ingresos y la movilidad social; esto les permite pasar a una fase de mayor iniciativa en la disputa del poder local.

Tercera fase (1990-1996): la disputa político cultural

En la tercera fase hay un escenario contradictorio: por una parte se evidencian los vacíos de las promesas de integración de la joven democracia y los efectos de las políticas económicas neoliberales que acentúan las brechas étnicas y sociales. Pero también es una fase de modernización del Estado y de descentralización que plantean retos a nivel local que las elites mestizas tradicionales no pueden cumplir.

Si durante las décadas anteriores los indígenas resistieron al poder gamonal, desde mediados de los 90 ya tienen la organización y la presencia urbana y rural que les permite interpelar el discurso racista y disputar el poder político y simbólico a las elites mestizas en los escenarios locales. Los indígenas de Cotacachi cuentan con una organización indígena con una estructura consolidada y con experiencia en el desarrollo. Por otra parte en Otavalo ya existe un movimiento político y cultural maduro, sustentado en un entramado de comunas, con redes familiares que atraviesan

el mercado, la vida urbana y los espacios públicos locales y con una presencia étnica y política con proyección local y nacional.

La experiencia de los levantamientos de la década del noventa les permite integrar en la identidad local una conciencia kichwa más amplia y un proyecto de poder. El discurso de los intelectuales indígenas entra en una nueva fase, interpelando lo “indio” impuesto por el racismo, a un sentido positivo construido desde la experiencia y la reflexión sobre la cultura. Con ese discurso se distancian del clasismo y asumen un perfil político en torno a la cultura y la plurinacionalidad, pero también contenidos en torno a la soberanía en el control de los recursos naturales, en un momento en el que las elites empresariales y los partidos nacionales abandonaron los discursos nacionalistas en boga con los gobiernos militares.

Cuarta fase (1996 2008): derecho a gobernar

El régimen político entró en una década de inestabilidad y crisis del sistema de partidos desde 1996. El movimiento indígena realiza acciones ofensivas contra los gobiernos de turno y en el plano local captan el poder en los municipios para generar un proceso de modernización y democratización.

En un entorno nacional hostil se genera un espacio público inclusivo a nivel local, una suerte de comunidad política en donde los indígenas son reconocidos como iguales y como diferentes, con su cultura e identidad. El derecho a gobernar es ejercido por sectores subalternos que si bien tenían organización, educación y recursos, no habían logrado acceder al poder local por motivos raciales. La hegemonía indígena se consigue con un discurso étnico, que maneja propuestas de interculturalidad, desarrollo, modernización y participación ciudadana que atraen a grupos mestizos progresistas. Este proceso permite un ejercicio de los derechos políticos, no solo como electores sino también como gobernantes.

En Cotacachi se abrió una fase de experimentación democrática, con un ejercicio innovativo de derechos y de cambios institucionales. Se trata de la conformación de un actor político que impulsa procesos de “participación ciudadana” que modifica las reglas de juego de la democracia local, que abre espacios públicos de dialogo, que incide en las políticas publicas locales, y que ejecuta desde el gobierno un modelo de “desarrollo local” con acceso a los servicios públicos, a la salud y a la educación. Con un carácter pionero, pero también con un relativo aislamiento del

nivel regional y nacional, Cotacachi confronta la restricción imperante a nivel nacional (Ortiz, 2004).

En el caso de Otavalo, la experiencia de gestión municipal tiene otra orientación, apuesta más a la modernización del Municipio, a una gestión eficiente, con autonomía financiera, a la ampliación de los servicios básicos, al mejoramiento de la imagen de la ciudad como centro turístico y, en menor escala, a atender los servicios básicos de los sectores rurales.

Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, la experiencia de gestión tiene sus contratiempos debido al conflicto que se produce en los dos cantones entre las comunas y los municipios. En este marco de participación y modernización, se avanza en el ejercicio de derechos sociales, políticos y de identidad, pero no en cuanto a derechos económicos y territoriales, pues en estos casos hay límites estructurales y de poder que los indígenas no pueden modificar con su sola acción local.

Esta fase se cierra en el 2007/2008, cuando el ascenso al poder de Alianza País con el liderazgo de Rafael Correa, cierra la fase neoliberal y abre un periodo signado por la Constitución del 2008, dictada en Montecristi, que plantea un retorno del Estado, la afirmación de la soberanía, políticas redistributivas y un nuevo modelo de desarrollo identificado con el Sumak Kausay. Todo ello modificó el escenario en donde actúan los indígenas, la sociedad civil y rol de los gobiernos locales, sin embargo aún es temprano para evaluar la naturaleza de los cambios y sus implicaciones para los temas de ciudadanía.

4.4.-Conclusiones

La trayectoria de los pueblos indígenas de Otavalo y Cotacachi marcan el itinerario de la consecución de derechos y ciudadanía: la lucha contra la servidumbre y el maltrato, fue clave para apropiarse de la noción de dignidad personal y experimentar la libertad de trabajo, movilidad y asociación comunera; la lucha por tierra les permite ejercer derechos laborales, civiles y de propiedad; en todo ello los indígenas toman contacto y bregan con el Estado. En los años setenta y ochenta, su identidad está marcada por el clasismo y su ideología igualitarista, de solidaridad, de unificación organizativa y lucha combativa por derechos. Esto sucede más en Cotacachi que en Otavalo, cuya población es más diversa en términos de clase, etnia y territorio: es comunera, pero sus prácticas familiares influyen en la actividad artesanales, empresarial y de comercio; es mayoritariamente rural, pero crece la

población urbana; esto les da un poder económico que les permite equilibrar e inclusive superar a los mestizos al tiempo que integra rasgos occidentales y urbanos en su identidad, fundando un tipo de ciudadanía híbrida, que integra rasgos colectivos, familiares e individuales.

La experiencia en desarrollo rural abre el horizonte de los derechos económicos y sociales, con una propuesta de autogestión, que interpela las visiones asistencialistas de las ONG y del Estado. Las acciones colectivas, primero parroquiales, luego regionales y nacionales, les permite a los indígenas imponer su impronta en los espacios públicos, les convierte en sujetos políticos reconocidos por el Estado y la sociedad mestiza. Su acceso a los derechos políticos se da a través de la democracia representativa mediante el voto, para luego participar como movimiento étnico-político, cambiar las relaciones de poder y redefinir las reglas de juego de la democracia local.

Todo este proceso va acompañado por un cambio en los factores subjetivos: la reactivación étnica, que valora el idioma, la música, la artesanía, las celebraciones colectivas, la organización, como un recurso para interpelar la opresión y exigir respeto como seres diferentes. En este caso lo étnico al cohesionar a los grupos indígenas, comuneros rurales y grupos empresariales urbanos, se convierte en un recurso para enfrentar la institucionalidad racista y alcanzar un mejor posicionamiento en las relaciones de poder local. Ello implica la formulación de un discurso que resignifican los símbolos de la dominación étnica y les llena de un nuevo contenido con el cual afirman su autoestima, el orgullo y la identidad como indios o *runas*. Pero esa resignificación supera el mero sentido culturalista, para incorporar valores comuneros y un perfil combativo, en medio del conflicto social y étnico; todo ello se inscribe en un horizonte de modernización que integra los nuevos rasgos culturales construidos en el trabajo textil, el mercado y la ciudad, afirmando la identidad Kichwa Otavaleña y de Cotacachi.

Así la afirmación de su identidad como comuneros, trabajadores, artesanos creadores, músicos, comerciantes y viajeros, con una fuerte referencia a la tierra, a los cerros, a los lugares sagrados, a las referencias del lugar, sustentan un sentido de pertenencia local y fundamentan un proyecto político y cultural de apropiación territorial. A diferencia de otros grupos indígenas de la sierra andina que superan el anclaje comunal y local, para apropiarse de una identidad kichwa genérica con las acciones masivas de la década del noventa, los indígenas de esos dos cantones

vivieron un proceso de emancipación anterior, marcada por una fuerte identidad y orgullo local. Esta identidad está sustentada en una larga historia de relativa autonomía del poder terrateniente, por el impulso de la lucha contra la servidumbre y la experiencia de procesos de modernización económica, en los cuales se afirma un sentido de pertenencia local significativa. Es decir, comparten los procesos de cambio de los indígenas serranos en cuanto asumen rasgos kichwas nacionales, pero lo local sigue siendo un referente importante.

En este proceso los indígenas pasan a reconocerse como ecuatorianos y parte de una comunidad política nacional –como veremos en el capítulo final-, pero no necesariamente como “ciudadanos” exclusivamente individuales; son sujetos que combinan elementos colectivos con una identidad diferente, sustentada en una articulación social, política y cultural de raigambre comunera y en una nueva experiencia urbana e individual, articulación que les permite ser respetados en una sociedad que interioriza al otro.

Las estrategias indígenas se mueven tanto en las tensiones de la vida cotidiana, como en la arena cultural y en la economía y la ocupación del territorio. Tanto en las acciones colectivas por fuera de la institucionalidad, en los levantamientos, como dentro de las normas y la institucionalidad, en los juicios, para luego inscribirse en el sistema político y captar el poder local. Se trata de una estrategia múltiple, diversa, creciente en varios planos en disputa, que tiene sus momentos y fases de avance y de retroceso. Una estrategia que no solo confronta pero al mismo tiempo negocia con los adversarios y que si bien se sustenta en la trama comunera también crea o transforma los espacios de públicos urbanos, para el encuentro y el reconocimiento.

CAPITULO V
La participación política
Indígena

CAPITULO V

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA

Introducción

Se ha visto en el capítulo anterior como los indígenas despliegan su estrategia mediante variadas formas de lucha y un discurso de revalorización cultural que les permite conseguir derechos. En el presente capítulo se analizará la participación política electoral, en donde los indígenas imprimen su sello étnico a la política, abriendo un espacio para el ejercicio de los derechos, modificando la correlación de fuerzas y replanteando las normas e instituciones del régimen democrático a nivel local.

En el caso de los indígenas es importante el examen de la participación, porque es a través de ella que consiguen el reconocimiento de su ciudadanía étnica. Mientras esa participación no consiga debilitar al sistema autoritario que discrimina a los indígenas, no se podrá garantizar sus derechos colectivos y culturales (Grey Postrero y Zamosc, 2005: 20).

El objetivo de este capítulo es identificar las prácticas de participación política de los indígenas y el modo en el cual logra dotarles de contenido étnico. El argumento que guía este capítulo es que los indígenas de Otavalo y Cotacachi asumieron una estrategia de movilización social y participación política que les permitió un creciente proceso de ejercicio de derechos tanto a nivel de comunidades, como de espacios públicos locales, en las elecciones y en la formación de movimientos políticos étnicos, con un acceso significativo a los espacios democráticos, *ya sea como electores, candidatos o autoridades*.

Las preguntas que orientan este capítulo buscan examinar el grado de participación política de los indígenas, la constelación y forma de los derechos, y las modalidades de ciudadanía que se construyen en el proceso, tomando en cuenta el peso del factor étnico y los cambios que se produjeron cuando se insertan en un sistema político dominado por los mestizos. Además intenta averiguar cómo se dieron las relaciones de poder y cómo se modificaron en el espacio político electoral.

Para el efecto se hará una introducción sobre participación política indígena en Ecuador, luego se examinará los procesos de participación en los dos cantones estudiados en relación al acceso al voto, las dignidades electas y la formación de

movimientos políticos, para luego analizar cómo intervienen en las elecciones del 2009, identificando los componentes étnicos y comunales de esa participación. Finalmente se ubica los resultados electorales y los cambios que se producen con la presencia de alcaldes indígenas en los municipios. Este capítulo se sustenta en la observación de campo realizada por el autor durante el proceso electoral del año 2009, en los datos electorales y en entrevistas a líderes indígenas y mestizos de la provincia de Imbabura.

5.1.- La participación indígena en Ecuador

El retorno a la democracia en 1978-79, como hemos señalado, abrió un nuevo campo para la participación de la ciudadanía y en particular de los indígenas con la vigencia de los derechos políticos y la concesión del sufragio para los analfabetos. El voto, tal como plantea Sinesio López, significa el acceso formal a la comunidad política, pero al mismo tiempo incide en una ampliación de las expectativas y demandas de los electores, y la consiguiente presión por el acceso a los beneficios del progreso (López: 1997, 326).

Un estudio realizado sobre la participación política en Ecuador en la primera década democrática permite ubicar algunos rasgos relevantes pues encuentra que hay una alta participación electoral y coherencia ideológica en el voto indígena, además de una significativa valoración del sufragio y la igualdad del voto por parte de los encuestados. Además se establece una correlación positiva entre el voto indígena y su posición social, pues los jornaleros indígenas se inclinan a la izquierda y los indígenas comerciantes a la derecha (Chiriboga y Rivera, 1989).⁸⁶

En ese mismo trabajo se identifica una tendencia del electorado para apoyar al centro izquierda, dado que los campesinos y trabajadores indígenas están organizados y tienen vinculación con centrales sindicales y agrupaciones indígenas. En 1988 se encuentra que el 40% de los votos indígenas van para el centro izquierda, 30% para la izquierda, 11% para el populismo y 9% derecha (Chiriboga y Rivera, 1989: 197).

Pero si bien el voto indígena tiene elementos comunes con el mestizo, también se encuentran diferencias: el comportamiento político indígena se da en una trama compleja de relaciones horizontales (parentesco y formas de consenso en la comunidad) y relaciones verticales (clientelismo). Además los autores advierten

⁸⁶ Dichos autores realizan una encuesta a boca de urna en 12 parroquias de alta población indígena, entre las cuales se cuenta tres parroquias de Imbabura: Peguche e Ilumán de Otavalo y el Sagrario, de Cotacachi (Chiriboga y Rivera, 1989).

señales de un comportamiento étnico –alianzas entre comunidades, faccionalismo, presencia de caciques-.

Los autores se sorprenden, ya en la década del ochenta, del debilitamiento de las instituciones comunales y el surgimiento de una elección más individual. Sin embargo hay un significativo sector que sigue las prescripciones de la familia y la comunidad. Esto se advierte especialmente en Otavalo, en donde las decisiones se toman en consenso al interior de las comunidades mediando una negociación con personajes y partidos mestizos a través de relaciones clientelares. El estudio anota que las opciones parroquiales no tienen que ser las mismas: los indígenas de Ilumán votan por la derecha, los de Peguche por la izquierda, los de Sagrario por el centro. Se advierte también en Imbabura un voto más étnico, en el sentido de que hay mayor desconfianza en candidatos que no representan los intereses indígenas.

En resumen hay un alto ejercicio del derecho al voto, determinantes ideológicos y étnicos, con rasgos específicos vinculados al entramado de poder horizontal y vertical en que se mueven las comunidades, en una combinación de elementos individuales y colectivos, elementos que como se verá en el estudio realizado en los comicios del 2009, son semejantes.

En otros estudios los indígenas aparecen de una manera más difusa. En contraste con lo anterior, Roberto Santana señala que los indígenas constituyen en los primeros quince años de democracia:

Una masa electoral flotante, que examina los juegos políticos, constituyéndose en un elector no seguro, desconfiado y sin medios propios. Los indígenas buscan el mejor arreglo político para resolver reivindicaciones puntuales o votan por el mal menor. Los partidos mientras tanto están a mil leguas de la dinámica indígena: miran a los indígenas como aborígenes, marginales, pobres y los partidos plantean propuestas aisladas para ellos. (Santana, 1995: 252-253)

Sin embargo desde el Levantamiento Indígena de 1990 surge una visión crítica ante la democracia, cuando el movimiento indígena radicalizó su posición contestataria y abstencionista. Esta conducta se fue modificando poco a poco con las experiencias de diálogo e intervención en diversos espacios institucionales. El triunfo del No a las preguntas sobre varias privatizaciones, en el referéndum convocado el 27 de Noviembre de 1995 por el Presidente Sixto Durán Ballén, fue el hito que llevó a la dirigencia indígena al convencimiento de que tenían la suficiente fuerza para impulsar

un proyecto electoral propio y emprender una intervención permanente en el escenario electoral.

Para mediados de la década del noventa el movimiento indígena era ya un actor reconocido en el escenario político. En estas condiciones se constituye el Movimiento Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MPP-NP) en donde concurren los indígenas amazónicos, con una agenda étnica, los indígenas andinos con agenda étnica y clasista y sectores medios y urbanos con una agenda de apertura democrática.

En el Pachakutik, como se lo conoce comúnmente, confluyen vertientes que provienen de la CONAIE y sus organizaciones regionales e integra grupos mestizos de la Coordinadora de Movimientos Sociales, una amplia aunque difusa concertación de sindicatos públicos, grupos campesinos, sectores cristianos, artesanos y federaciones barriales que luchaban contra las políticas privatizadoras del gobierno de Sixto Durán Ballén. Además el movimiento establece alianzas con sectores de centro izquierda que provienen del llamado movimiento Nuevo País, que tenía núcleos en varias provincias y que propondrán al periodista Fredy Elhers como candidato para la presidencia de la república en las elecciones de 1996.

Flavia Freidenberg (2004) señala que una particular combinación de cambios estructurales y políticos creó la oportunidad para que el *cleavaje* étnico salte a la arena del sistema de partidos con la conformación del Movimiento Pachakutik. Detrás de su formación están varias décadas de organización campesina a partir de la reforma agraria y la formación de una elite intelectual propia que formula el discurso de identidad, que se juntan a factores externos -cambios en el Estado y en el sistema político – que contribuyeron a que se diera este proceso-. Entre estos cambios la autora señala el voto facultativo a los analfabetos de la Constitución del 1978 y la apertura a los candidatos independientes en 1996 (Freidenberg, 2004: 114).

Otro factor importante que apunta la participación indígena local tiene que ver con el proceso de descentralización que vive el país en los noventa y que toma relativa fuerza en 1997 con la ley de Descentralización y Participación y luego con la Constitución de 1998. Si bien este proceso no es tan profundo como en otros países, si mejora el radio de acción y la capacidad de gasto de los Municipios. Además atrae la cooperación internacional y las ONG que orientarán sus recursos y asistencia técnica a los gobiernos indígenas que se constituyen en ese período⁸⁷.

⁸⁷ Se debe tomar en cuenta que el movimiento indígena asumió una postura contradictoria frente al Estado: por un lado lo cuestionó a nivel nacional, planteando la tesis de la plurinacionalidad, pero al mismo tiempo asumió una

En las elecciones presidenciales de 1996, en alianza con el movimiento Nuevo País, consigue el 21% de los votos para el candidato Fredy Elhers; en 1998, con el mismo candidato logra el 15%. Luego sube en el 2002 a un 20% en la primera vuelta y 54% en la segunda vuelta en alianza con Lucio Gutiérrez, de Sociedad Patriótica, militar que intervino el año 2000 en el derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad.

Tabla No. 5.1
RESULTADOS ELECTORALES PACHAKUTIK
ELECCIONES PRESIDENCIALES 1996-2009

Año	Candidatos	I Vuelta		II Vuelta	%
1996	F. Elhers	785.125	21%		
1998	F. Elhers	566.917	15%		
2002	L. Gutiérrez	913.213	20%	2.726.476	54%
2006	L. Macas	119.577	2.19%		

Elaboración: Freindeberg (2004:19). Datos, TSE, 2006.

En el Congreso Nacional, de 82 diputados posibles, en 1996 Pachakutik obtuvo ocho. Un año más tarde, en las elecciones de la Asamblea Constituyente, que fue convocada a instancias del propio movimiento, logra siete de 70 asambleístas. En las elecciones nacionales de 1998, obtuvo ocho entre 121 diputados.

Mientras tanto su presencia crece en los gobiernos locales de la Sierra Centro Norte y de la Amazonía. En 1996 logra setenta concejales y consejeros y tres alcaldías –en Cotacachi, Saquisilí y Guamote- mientras en las elecciones del 2000 ganó cinco de 22 prefecturas, 25 de las 215 alcaldías y cientos de vocales de las juntas parroquiales.

Flavia Freindeberg evalúa positivamente el aporte del Movimiento Pachakutik en la democracia, debido a la presencia de un electorado nuevo que se integra activamente al sistema político, formado gobiernos locales, aprobando leyes, fiscalizado la gestión gubernamental, creando opinión en los medios y ampliando la agenda política a los temas de interés del movimiento⁸⁸. También señala algunas

actitud propositiva en el plano local pues se propuso rescatar los gobiernos seccionales de la corrupción y el manejo clientelar de las élites mestizas populistas e ineficientes.

⁸⁸ Los indígenas desarrollan diversos grados de participación y ejercicio de derechos que van desde el votar, organizar movimientos políticos, postular candidatos o el ocupar funciones de gobierno. Además intervienen tanto en partidos de carácter étnico, como en movimientos pluriétnicos o subordinados a partidos mestizos.

limitaciones, entre otras el formar parte de un sistema de partidos regionalizado, presente solamente en la Sierra y Amazonía (Freindeberg, 2004: 127-128).

Lo cierto es que desde el 2002 el movimiento Pachakutik debe pagar un alto costo por el pacto y luego la ruptura con el gobierno del Crnel. Lucio Gutiérrez, debido a su giro y subordinación al Fondo Monetario Internacional: se producen divisiones internas entre indígenas y mestizos. Una consecuencia fue el resultado de las elecciones del 2006, cuando candidatizan a Luís Macas a la presidencia y apenas logran el 2,19%. Incluso en las parroquias de mayor presencia indígena, los candidatos Lucio Gutiérrez y Rafael Correa triunfan sobre la candidatura indígena (Bretón y Báez, 2006).⁸⁹

Con esta introducción sobre la participación del movimiento indígena en Ecuador es posible abordar la intervención en Cotacachi y Otavalo.

5.2.- Participación indígena en Cotacachi y Otavalo

Las nuevas condiciones generadas por la democracia fueron aprovechadas por las comunidades de Imbabura para candidatizar a dirigentes, interviniendo en las listas o llegando a acuerdos con partidos mestizos. Las comunas estaban cohesionadas y contaban entonces con ascendencia ante los indígenas por su lucha por la tierra y el respeto. Tal como se examinó en los capítulos anteriores, el retorno al régimen democrático en 1979 genera una preocupación en los Cabildos de Cotacachi sobre la participación en las elecciones, distanciándose de los partidos tradicionales y optando por el Frente Amplio de Izquierda (FADI) y su plataforma de lucha por la tierra y la educación bilingüe. Esto es fruto de la articulación de la UNORCAC a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y una amplia corriente clasista, inspirado en principios socialistas y revolucionarios.

La Unión no constituyó un partido político, más bien llegó a acuerdos con los partidos de izquierda como el FADI y luego con el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), asumiendo una cuota de representación permanente en el Cabildo cantonal. Como Presidente de la Unión, Alberto Anrango fue designado candidato por este Frente y luego electo en las elecciones del 1979 como primer concejal indígena del cantón. En ese contexto de involucramiento institucional, la Unión plantea sus demandas de infraestructura: vías, casas comunales y escuelas, que son construidas con el apoyo del Municipio de Cotacachi.

⁸⁹ Hay varias interpretaciones sobre este colapso electoral. Hay una reseña de estas críticas en Ospina (2009).

La situación en Otavalo es diferente, dado que las comunidades rodean una ciudad mercado que tiene un papel estratégico en la economía regional y en donde reside una elite mestiza mas consistente que en Cotacachi. Además los comuneros se habían unido, como se vio anteriormente, a un movimiento político cultural que tenía un discurso que afirmaba la identidad contra el regimen racista local. En ese marco varios líderes indígenas de Otavalo participaron como candidatos del partido Izquierda Democrática (ID) y del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE):

En ese tiempo tenemos vinculación con grupos políticos de Quito, particularmente la Izquierda Cristiana, y desarrollan la formación de la gente. En el 88 el movimiento decide participar en alianza con el Partido Socialista del Ecuador para el concejo municipal de Otavalo, que me eligieron a mí, y la consejería provincial, con Fausto Jimbo. Como no había nada que hacer nos dedicamos a tomarnos terrenos para las canchas como una escuela para la toma de tierras. También logramos varias obras de infraestructura y caminos vecinales en las comunidades. (JMC, Entrevista 10-2008)

Pero desde 1992 se notan nuevas tendencias en el voto indígena: el electorado comienza a abandonar la ID, se tiene desconfianza en los partidos mestizos y se advierte una mayor incidencia de factores étnicos. Varios líderes asumen desde entonces una opinión crítica de esa inicial participación política y electoral.

Los partidos utilizaban el movimiento indígena, pero jamás se le tomaba en cuenta. Los líderes del movimiento indígena se dejaron utilizar, muchos fueron presa fácil de los partidos políticos. Las campañas se hacían con tarima y trago, la gente indígena apantallando. Ciertos dirigentes prestaban nombres, para que esos partidos políticos llenen listas. El Partido Socialista tentaba a nuestros líderes. En el caso de Fausto Jimbo y José María Cabazcango se cedió el PSE a la primera consejería y primera concejalía, pidiéndoles que demuestren el cambio de discurso. Pero la CONAIE desconoció ese acuerdo: Luis Macas planteó que no era una decisión del movimiento indígena. La experiencia tuvo dificultades, éramos minoría y no nos paraban bola en las sesiones. (GM, Entrevista 6-2009)

El debate que se plantea a nivel nacional sobre la creación del movimiento político indígena también se da en Imbabura. De allí surge el movimiento Pachakutik en esta provincia en 1996. Su base social está en la FICI, quien participa en el directorio local y se cuenta con presencia de intelectuales indígenas urbanos. Se articulan también grupos de mujeres, el Foro Urbano, organizaciones barriales y artesanales, algunas de las cuales son parte de la Coordinadora de Movimientos Sociales (BV, Entrevista, 6-2009). En los siguientes años conseguirá el respaldo de la

UNORCAC, que pronto se integrará, distanciándose del PSE, partido con el que había participado anteriormente.

En la primera intervención electoral en 1996 lograron resultados significativos en Cotacachi y Otavalo: el candidato presidencial del Pachakutik, Fredy Elhers, consiguió 9.790 votos, un 13% del electorado de los dos cantones, mientras que en las elecciones de Alcaldes sacan 6.261, con un 9% del electorado de los cantones mencionados (Tribunal Supremo Electoral, 2009). En dichas elecciones captan la alcaldía del Municipio de Cotacachi con Auki Tituaña y logran el tercer puesto para la alcaldía de Otavalo con el candidato Mario Conejo Maldonado.

Esta experiencia inicial incentivó la organización cantonal y provincial. Un grupo de activistas intentaron dotar de una vida permanente al movimiento, formar cuadros y apoyar a las autoridades electas. Por ello las directivas se reúnen periódicamente, pero pronto se ven rebasadas por las propias autoridades recién nombradas que asumen la gestión de gobierno en sus propias manos, sin consultar con las estructuras del joven movimiento político.

Así el Pachakutik se constituye en una instancia de apoyo y politización de la movilización social, asumiendo un rol más activo solo en tiempos de elecciones. Dado que el movimiento social es el factor determinante, la forma política no logra autonomía, como varios de los militantes aspiraban. Incluso en otras provincias como Cotopaxi se plantea la tesis, aprobada estatutariamente, que el Pachakutik sea un brazo político de las federaciones indígenas, lo cual limita la integración de actores indígenas urbanos y de sectores mestizos.

Esta tensión entre movimiento social y movimiento político se nota tempranamente en Imbabura, dada su diversidad étnica, clasista e ideológica: junto a las agrupaciones comuneras y étnicas de Otavalo, está la presencia de la corriente comunera y clasista de Cotacachi, así como indígenas urbanos, grupos evangélicos del movimiento Amauta Jatari y grupos mestizos y urbanos. Precisamente por esa diversidad la tensión se mantiene de manera latente:

Pachakutik, como espacio político, era el primer ejercicio de la interculturalidad con posiciones urbanas mestizas. Era duro...ya había tendencias de irse indigenizando... Muchos mestizos que se decían progresistas, estaban apegados a la participación indígena. (GM, Entrevista 6-2009)

Lo cierto es que la gestión eficaz e innovadora del alcalde indígena de Cotacachi atrae la atención de la población local que encuentra en el Pachakuik una alternativa viable. Para el año 2000, luego de un largo proceso de asedio y conquista de Otavalo y de un fuerte movimiento cultural que reivindica su identidad, los indígenas están preparados para tomarse el Municipio de ese cantón. Los recelos continúan pero se buscan resolver mediante procedimientos democráticos al interior de embrionarios organismos políticos.

Por eso se plantearon los términos para definir las candidaturas, se creó instrumentos de selección, con las primarias, con tribunales que calificaban, con comités de selección, para ir filtrando las candidaturas. Solos no podíamos hacer. (GM, Entrevista 6-2009)

Mario Conejo, un profesional indígena urbano de familia artesanal y comerciante, ex-técnico de la FICI, intelectual que había liderado el movimiento cultural desde los años setenta y Carmelina Yamberla, bachiller, de las comunidades de Ilumán, Presidente de la FICI, que agrupa entonces a más de cien comunidades, intervienen en el proceso de selección dispuesto por el Pachakutik cantonal de Otavalo. Luego de presentar su hoja de vida ante el comité electoral e intervenir en varios debates, Mario Conejo fue escogido.

En torno a esta disputa se catalizan los conflictos que inciden en el joven movimiento político: una líder comunera ante un intelectual, una bachiller ante un profesional, una líder rural ante un líder urbano, una mujer frente a un hombre. A esto hay que sumar el perfil de las propuestas que uno y otro realizan, pues Conejo plantea una propuesta de desarrollo con interculturalidad mientras Carmelina Yamberla plantea demandas de perfil étnico y contestatario (Hurtado, 2002: 8.) Al final la líder indígena cuestionó los criterios utilizados en la selección y apeló a las instancias superiores del movimiento, argumentando que se privilegiaba méritos profesionales sobre los del liderazgo social, con valores machistas y de clase que desvalorizaban a una mujer rural.

El movimiento nacional no se pone de acuerdo: mientras ECUARUNARI apoyó a Carmen Yamberla, el Pachakutik apoya a Conejo. A la final se respetó la decisión local y se inscribió a Conejo como candidato. La dirigente Carmelina Yamberla junto con varias organizaciones de la FICI y las comunas de Ilumán resolvieron organizar por su lado un nuevo movimiento político llamado Valle del Amanecer que le candidatiza para presidir el Municipio.

En las elecciones Mario Conejo gana la alcaldía con el 46% de los votos, mientras que Carmelina Yamberla consigue el 21%. Se había demostrado la fuerza de una alianza intercultural, en donde indígenas iban junto a grupos mestizos y el grupo evangélico Amauta Jatari. Además se había expresado la preferencia por un intelectual indígena, que había liderado el movimiento político y cultural urbano de Otavalo, pero que además contaba con un discurso técnico de desarrollo, especialmente atractivo para un cantón moderno, vinculado con las redes comerciales, artesanales y turísticas nacionales e internacionales.

Al nuevo Alcalde le tocó gobernar sobre un aparato municipal tradicional, clientelar e ineficiente, anteriormente gobernado por autoridades mestizas populistas. El se propone abrir las puertas del Municipio a la población, realizar una gestión eficiente y moderna y mejorar los servicios básicos y el entorno urbano de la ciudad, de manera de afianzarla como mercado artesanal y centro de mayor atracción turística de la Sierra Norte. Su gestión fue confirmada en dos eventos electorales sucesivos en el 2004 y el 2009.

Sin embargo el conflicto entre indígenas se mantendrá durante este periodo. La FICI, bajo la dirección de Yamberla y luego de Benjamín Inuca, hará una oposición persistente al Alcalde. Además buscan acuerdos con el Prefecto mestizo Gustavo Pareja, que desde el gobierno provincial realiza obras de infraestructura en las comunidades.

Años después, a inicios del 2006, debido a los conflictos con la FICI y discrepancias con la dirección nacional, Conejo se separó del Pachakutik y constituyó su propio movimiento "Minga Intercultural". Este nuevo grupo, formado en torno a su equipo técnico político del Municipio de Otavalo, tiene ascendencia en la ciudad y simpatía en varias parroquias rurales. Pachakutik presentará sus candidatos a concejales a las elecciones del 2006, obteniendo bajos resultados, de manera similar a lo que ocurre a nivel nacional, por los problemas en la alianza con Lucio Gutiérrez.

Mientras tanto en Cotacachi la relación entre UNORCAC y el Alcalde Auki Tituaña no estará exenta de conflictos. Si bien al comienzo de la gestión se involucran conjuntamente en la planificación local y conforman la Asamblea de la Unidad Cantonal, como instancia participativa de la sociedad civil, pronto surgen tensiones en temas como el control y manejo de la laguna de Cuicocha y la reserva Cotacachi Cayapas (en cuya zona de páramo viven los indígenas). Posteriormente se dan fisuras en torno al programa de alfabetización, pues la cooperación cubana, en conjunto con

el Municipio, realiza dicho programa en castellano y no el Kichwa como plantean los indígenas; también la construcción del mercado, donde se impide la venta directa de los productores indígenas, y la disputa por recursos financieros que llegan de la cooperación generan discrepancias. Todo ello lleva a un alejamiento de la OSG en relación al Municipio⁹⁰.

En ello también inciden las diferencias entre la organización comunera y el Alcalde, pues Auki Tituaña es un indígena que proviene de la ciudad, tiene un status profesional y comparte la orientación ideológica de la CONAIE⁹¹. También los indígenas se sienten incómodos en una alianza pluriétnica con actores mestizos de la ciudad y de la zona subtropical de Intag. Además ven con recelo al equipo técnico político mestizo que tiene el liderazgo del proceso de desarrollo local

Estas costuras se abrirán nuevamente, luego de una década, con la formación de Alianza País (AP) y el liderazgo de Rafael Correa. En las elecciones del 2006 la UNORCAC se distancia del Pachakutik, interviniendo activamente en la Asamblea Constituyente de Montecristi y lanzando la candidatura a la Alcaldía de Cotacachi de Alberto Anrango, líder fundador de la UNORCAC, en las listas de AP.

En resumen, a lo largo del proceso democrático, los indígenas han participado tanto con partidos de predominio indígena como mestizo. Es decir han optado por movimientos étnicos y multiétnicos, como Pachakutik, Amauta, Valle del Amanecer y Minga Intercultural; movimientos mestizos con los cuales negocian una cuota de representación, tales como el PSE y actualmente Alianza País y partidos mestizos con los cuales negocian demandas particulares y sus líderes ocupan posiciones secundarias en las listas tales como la Izquierda Democrática (ID), Sociedad Patriótica (SP), grupos populistas de derecha o actualmente Poder Ciudadano (PC) que recicla militantes de uno y otro partido.

En el período democrático el electorado de la provincia de Imbabura se inclinó por posturas de centro y de izquierda. Al inicio apoyaron a ID hasta el año 1995 -cuando perdió hegemonía la tendencia socialdemócrata- y surge el Pachakutik con influencia en Otavalo y Cotacachi. Este movimiento tiene predominio hasta cuando surge Alianza País (AP) como fuerza mayoritaria en el 2006.

⁹⁰ Para conocer los conflictos entre UNORCAC y Alcalde Cotacachi en más profundidad, ver los trabajos, Ortiz (2004) y Ospina (2006).

⁹¹ Como se ha señalado anteriormente la principal organización indígena de Cotacachi, la UNORCAC surge en el seno de una organización clasista, la FENOCIN, mientras Auki Tituaña es militante de la CONAIE y tiene un discurso étnico más claro. El conflicto entre las organizaciones nacionales se reproduce en lo local entre el Alcalde Tituaña y la UNORCAC.

Hay que señalar que la participación indígena se da en medio de un vacío de una elite intelectual o política que tenga un proyecto para el conjunto de la provincia. Mientras las elites indígenas locales con apoyo comunero influyen decisivamente en Otavalo y Cotacachi, los grupos medios e intelectuales, expresados en la ID y el PSE, gobiernan los demás cantones, mientras a nivel provincial predominan personajes o caudillos mestizos. En los cantones hay elites locales fuertes, con base social, redes económicas y núcleos de poder cohesionados, que tienen el control de instituciones y recursos materiales que sustentan su influencia como universidades, escuelas, organizaciones sociales, ministerios y gobiernos locales, pero sin una articulación social y política ni una propuesta de desarrollo conjunta a nivel provincial⁹². Con esta descripción del escenario provincial y local se puede examinar el comportamiento electoral de los indígenas desde los años noventa.

5.3.- Derechos políticos: elegir y ser elegidos

A partir del año 1979 los indígenas han participado en los procesos electorales de Imbabura, ejerciendo su derecho al voto. Para tener un acercamiento a los niveles de participación de la población indígena, se ha tomado los datos sobre la abstención en las siete parroquias con una población indígena mayoritaria (mas del 70%). Desde el año 1992 la abstención se ubica en un 33%, porcentaje algo más alto que el promedio nacional que gira en torno al 30%, pero que revela que los indígenas concurren masivamente a las urnas y ejercitan su derecho al voto, tanto a nivel nacional como local.

Estos resultados del ejercicio del sufragio se confirman en la encuesta que se realizó en la fase postelectoral de 2009 (Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009). A conclusiones semejantes llega el estudio realizado en 1989 por Chiriboga y Rivera (1989) y también el realizado en el 2002 por la Fundación Q'ellkaj (2003). Todo ello confirma que hay una afluencia significativa de los indígenas, con un acceso similar al voto de los mestizos.

⁹² Un tema pendiente del estudio tiene que ver con la relación entre las elites locales y nacionales y el aparato estatal que tiene su sede en Quito.

Tabla No. 5.2
PARTICIPACIÓN ELECTORAL
AUSENTISMO EN PARROQUIAS INDÍGENAS

Elecciones	Nacional presidente			Alcaldes		
	Si votaron	No votaron	Ausentismo no voto/si voto %	Si votaron	No votaron	Ausentismo no voto/si voto %
1992	11590	6283	35%	11572	6301	35%
1996	12904	8110	39%	12778	8236	39%
1998	13216	8694	40%			
2000				14982	9563	39%
2002	12218	6484	35%			
2004				18617	8563	32%
2006	20209	8600	30%			
2008 Consulta	23035	7864	25%			
2009	14342	4889	25%	24450	8507	26%
Total			33%			34%

Datos: TSE/CNE. Cantón Cotacachi (parroquia Imantag) y cantón Otavalo (parroquias Miguel Egas, Eugenio Espejo, González Suárez, San José de Quichinche, San Juan de Ilumán, San Rafael).

Junto al derecho a elegir está el derecho a ser elegido. Se encuentra un alto porcentaje de dignidades ocupadas por indígenas en las elecciones del 1996 hasta el 2009. En los dos cantones, de los ocho comicios para alcaldes municipales siete han ganado candidatos indígenas, entre 48 concejales hay 13 indígenas y en las juntas parroquiales hay 78 vocales de 165. En total se suman 102 indígenas de 257 dignidades electas a nivel provincial, cantonal y parroquial, es decir un 40% del total de dignidades, lo cual demuestra un avance importante en el derecho a ser elegidos.

La presencia es menor a escala provincial donde de los 20 consejeros, solamente hay 4 indígenas; no hay diputados provinciales ni prefectos indígenas. Esto demuestra que su poder electoral está a nivel local y no a nivel provincial, en donde predominan las autoridades mestizas.

Tabla No. 5.3
AUTORIDADES ELECTAS

	Prefectos	Consejeros	Alcaldes		Concejales		Vocales Juntas (5 c/u)		Dignidades electas
			Otavalo	Cotacachi	Otavalo	Cotacachi	Otavalo	Cotacachi	
1996	0	1		1	1	1			
2000	0	1		1	2	2	23	5	
2004	0	1		1	2	2	24	4	
2009	0	1		1	2	1	19	3	
Total Indígenas	0	4	7		13		78		102
Total Provincial	4	20	8		48		165		257

Nota: Numero de indígenas/total de dignidades electas.
Elecciones 1996, 2000, 2002 y 2009.

5.4.- Participación electoral de 2009

La Constitución aprobada en la Asamblea de la ciudad de Montecristi y en el referéndum aprobatorio del 2008 estableció que se conformen todos los poderes y por tanto que haya un nuevo proceso electoral con dos vueltas: en mayo del 2009 para elegir Presidente, legisladores, prefecto, alcaldes y concejales cantonales, mientras que en julio se elegía a los miembros de las juntas parroquiales. A fin de analizar cómo participan los sectores indígenas en las elecciones del 2009 se observó el proceso desde la selección de candidatos, la campaña electoral, los resultados obtenidos y el papel que cumplieron los Alcaldes electos, analizando en cada uno de estos momentos las modalidades de intervención de los indígenas.

5.4.1.- Escogimiento de candidatos

El proceso de selección de candidatos tiene diversas modalidades en Imbabura: por una parte están las primarias, con votación en urnas; por otro lado hay designación de candidatos en asambleas y cabildos comunales; también los candidatos son designados por equipos de gobierno o los líderes de los movimientos políticos

a.- Primarias: luego de una debate nacional, el Buró de Alianza País (AP) resuelve designar candidatos a través de elecciones primarias y acuerda una norma según la cual una persona, para presentarse a primarias, debía tener al menos el 20% del apoyo de los miembros de la dirección provincial, para luego calificarse con mayoría de votos en dicho directorio. Si pasa los dos filtros se someten a las urnas. La norma se aplica y respeta en Imbabura, pero hay algunos matices dado que hay presión de

grupos y organizaciones o de grandes electores que negocian y logran acuerdos en Quito con el Buró Político⁹³.

A diferencia de otras provincias del país, donde hubo serios conflictos, en Imbabura el proceso fue llevado de manera fluida y masiva. Un militante de AP señala: “yo fui coordinador de recinto de San Antonio –en el cantón Ibarra- donde habían 11.000 votantes, La participación fue impresionante: asistieron más de 2.000 personas y se agotaron las papeletas” (RB, Entrevista 6-2009). Hubo primarias en 35 de las 36 parroquias y en 5 de los 6 cantones. La participación llegó a 27.780 personas en la provincia y en los dos cantones examinados: 7.873 en Otavalo y 2.848 en Cotacachi.

b.- Modalidad comunal: previamente a las primarias de AP, las comunidades escogieron los candidatos indígenas en asamblea. Alberto Anrango fue escogido como candidato a alcalde en varias asambleas generales de la UNORCAC, recibiendo el visto bueno de las comunidades antes de presentarse a primarias en AP.

Esta modalidad comunal de selección también se utiliza en el movimiento Pachakutik en Otavalo. Los líderes del movimiento piden a las comunidades que seleccionen candidatos para las listas y en una asamblea parroquial se los aprueba por votación, estableciendo el orden en el que irán en la lista. Los candidatos para las listas cantonales se hacen en una asamblea de comunidades que escoge los nombres presentados previamente por las uniones o por organizaciones de base.

Cada comunidad delega, mandamos una convocatoria para selección para que participe como un delegado en Junta Parroquial. Las otras listas escogen como cualquier partido político, escogen a los que dicen que son capaces y hacen propaganda (MB, Entrevista 6-2009).

c.- Designación por el movimiento: en el caso de Pachakutik de Cotacachi hay reuniones *ad hoc* convocadas para designar a los candidatos. Se selecciona a las personas que se han destacado en el desempeño de las labores municipales en programas y proyectos:

No hubo primarias con proceso electoral. Hubo un proceso de selección a nivel territorial donde se consideraron criterios de representación urbano/rural, mujeres/hombres, con trayectorias organizativas de personas vinculadas con

⁹³ El Buró Político de AP fue el máximo organismo de decisión de este movimiento y del gobierno desde su creación.

las iniciativas de desarrollo (Huambrahuasi, comité de educación, alfabetización, Consorcio Toisan). (EP, Entrevista, 8 2009)

d.- Designación por líderes políticos: en el caso de Poder Ciudadano, movimiento formado para las elecciones del 2009 entre políticos mestizos de centro derecha de Imbabura, los candidatos y las listas son designados por los líderes de dicho movimiento. Políticos como Mauricio Larrea, ex-Alcalde de Ibarra, Gustavo Pareja, ex-Prefecto de Imbabura, Álvaro Castillo, ex-gerente de la Empresa Municipal de Agua Potable de Ibarra, entre otros, escogieron personas que conocieron o colaboraron en sus administraciones, con los cuales tienen compromisos recíprocos y lealtad personal. Luego de un proceso de negociación los líderes configuran las listas definitivas con personajes de los pueblos y parroquias: Pareja, por ejemplo, seleccionó a Héctor de La Torre y Humberto Yamberla de Iluman, Ramón Cachimuel de San Rafael, Segundo Maldonado de Eugenio Espejo, Alonso Muenala de Peguche, para candidatos para las juntas parroquiales⁹⁴.

Una cuestión significativa de esta corriente política es que reunió a personajes mestizos de parroquias y cantones, que habían sido desplazados diez años antes de los gobiernos locales por los indígenas.

En Otavalo Alianza País tenía una divergencia real con Mario Conejo y cuando éste fue escogido por García (el representante del Presidente en la provincia) Marcelo Valdospinos se retiró e ingresó a Poder Ciudadano como candidato a viceprefecto; todas sus bases se vincularon a Poder Ciudadano. En el caso de Cotacachi Peter Ubidia que había participado en las primarias frente a Alberto Anrango, se siente defraudado y se lanza a apoyar a Poder Ciudadano... Poder ciudadano sale como una tabla de salvación de gente que no se identificaba partidariamente. (CL, Entrevista, 6-2009).

Es necesario señalar que las modalidades se combinan al interior de los movimientos. Así AP debe aceptar la modalidad comunal que se da en Cotacachi y la modalidad de equipos políticos de Otavalo, antes de las primarias. Pachakutik maneja una modalidad diferente en cada cantón: en Cotacachi por asamblea partidaria en Otavalo por designación de las comunidades.

La selección de candidatos bajo modalidad comunal no implica que la comuna vote por esos candidatos. Así se presentan en una misma comunidad candidatos

⁹⁴ Los líderes mencionados prefieren escoger ellos, antes que aceptar presiones o negociaciones con grupos constituidos. Gustavo Pareja, por ejemplo, tuvo conversaciones personales con Amauta Jatari, el movimiento político evangélico, quien le propuso nombres. A la hora de inscribir los candidatos, Pareja escogió otras personas representativas de las parroquias. El grupo Amauta se quedó sin candidatos y sin alternativa para las elecciones (Diario del Campo, 2008-2009).

electos en asamblea y candidatos designados por los equipos políticos; el resultado es que la comunidad está colonizada por la influencia de varios partidos y su votación se dispersa entre varios candidatos indígenas, a veces de la misma comunidad, lo cual les hace perder capacidad de incidencia en el juego electoral. También se nota una dispersión de las preferencias según las parroquias, en donde los comuneros optan mayoritariamente por una lista diferente: así PC gana en Ilumán pero no en Peguche o Eugenio Espejo que votan por otras listas.

La cohesión del voto étnico depende de las organizaciones de segundo grado. La FICI no tuvo capacidad de decisión sobre el voto de sus comunidades y no es un aliado seguro para ningún movimiento; en una primera instancia la asamblea de la FICI decidió apoyar a Pachakutik, pero pronto los dirigentes se distanciaron cuando no lograron imponer los candidatos de su preferencia (GM, Entrevista 6-2009). En cambio la UNORCAC logró mantener unidad en sus filas, pues antes de las elecciones sus líderes hicieron un esfuerzo para que funcione el consenso y se neutralice la influencia que había ganado el Alcalde Tituaña.⁹⁵ En no menos de cinco asambleas con delegados de las comunidades se trató la posición ante el gobierno, el apoyo a la Constituyente, la decisión por el Si o el No en la consulta posterior y cuando ya se acercó el evento electoral, se examinó la alianza o no con AP y la selección de candidaturas. Todo este proceso tuvo un resultado positivo y la UNORCAC decidió intervenir con AP, movimiento que ganó las elecciones cantonales.

En todas las modalidades mencionadas los indígenas intervienen como actores, aunque no necesariamente como factores de la decisión. Los criterios para la selección de candidatos son diversos, desde la capacidad demostrada por los candidatos en los servicios a la comunidad, los merecimientos técnicos logrados en la gestión de proyectos, los niveles de calificación y estudios del candidato, o la lealtad y compromisos con los líderes de los grupos políticos mestizos. En términos de eficacia, como se verá cuando se analicen resultados, el movimiento que logra sumar legitimidades y la modalidad de primarias, como AP, es el que mejor resultado obtiene en las elecciones del 2009.

⁹⁵ La incidencia del Alcalde vía presupuesto participativo, relaciones de compadrazgo y la cercana relación con varios líderes le permitió influenciar en las comunidades a lo largo de estos 12 años. Su esfuerzo no fue suficiente para erosionar a la OSG. El autor de este estudio pudo asistir a varios de los eventos de la UNORCAC desde inicios del 2009.

5.4.2.- La campaña

La Ley establece que las campañas en Ecuador deben tener una duración de 45 días de manera que las actividades proselitistas se concentran en ese lapso, adquiriendo un ritmo intenso. Esto es lo que se desprende de los testimonios de los candidatos:

Fue 45 días de trabajo de la mañana a la noche y hasta las madrugadas. A las 7 tocaba estar en medios, entrevistas en radio hasta las 9 de la mañana, luego reuniones para discutir la agenda del día, cómo y a dónde. Cada candidato organizaba en los cantones reuniones, desde la una de la tarde a las tres o cuatro en las comunidades y hasta las ocho en concentraciones, era jodido. Nos decían vengan a Pimampiro y Atuntaqui, los choferes eran *fitipalti*⁹⁶, íbamos del Chota a Otavalo y luego a Lita. Teníamos capacidad para cubrir todo y que no se resientan. (CL, Entrevista 6 2009)

Igualmente una candidata de Pachatuik lo señala:

Se caminó de puerta en puerta; primero hacíamos reuniones con presidentes, para luego visitar los barrios y recoger sus inquietudes. En las comunidades hacíamos reuniones, ellos nos indicaban fecha, hora lugar y nosotros íbamos, respetando sus espacios de comunidades y su tiempo. En Intag combinábamos promotores de seguridad alimentaria y salud: buscando el fortalecimiento de los espacios que ellos hacían. Se tuvo una propuesta que fue impresa y entregada, pancartas, banderas, gigantografías, y los espacios de radio y Te-ve que nos daba el tribunal. Hubo gente en concentraciones finales invitando a gremios, instituciones, barrios. Yo participe intensamente los 45 días de la campaña. (PE, Entrevista 6 2009)

Se tienen las reuniones en comunas y barrios, las caravanas de autos con banderas y perifoneo animados con grupos musicales en las tarimas de los cierre de campaña, disminuyendo la importancia de las concentraciones. Los mecanismos preferidos son la campaña puerta a puerta, el uso de recursos gráficos como banderas, gráficos en los autos y gigantografías, así como el uso de medios de comunicación – radio, Te-ve, prensa- que muchas veces llegan hasta la saturación.

Quienes lideraron la publicidad y pusieron el tono de la campaña fueron los candidatos de las listas 35 de AP, tanto por el despliegue de banderas en toda la provincia como la imagen de su líder Rafael Correa.

La propaganda visual era impresionante, impacta; a la provincia le hicieron verde, amanecía verde una zona y al día siguiente otra. Movilizaban equipos con banderas, pancartas, afiches, equipos de música, con un predominio de lo visual... Se jugó con la imagen con el Presidente de la República. Esa

⁹⁶ Se utiliza en el lenguaje común *fitipaldi*, referido a un chofer que corre velozmente en auto, tal como Emerson Fitipaldi, piloto de automóviles, campeón mundial de Fórmula 1.

cuestión de los afiches *tuneados*⁹⁷ en los buses urbanos, el concejal, el prefecto los asambleísta, todos tenían propaganda visual. AP tenían temor y le trajeron al presidente en la campaña. (CL, Entrevista 6 2009)

La figura de Correa fue importante, todos buscaban identificarse con él y sacarse fotografías o videos para confirmar su vínculo con el Presidente. Llegó a la provincia cinco veces durante la campaña. Los medios jugaron un papel importante dado que las campañas reciben un subsidio del Consejo Electoral, que se gasta en prensa, radio y televisión. Mientras tanto las caravanas con eventos artísticos de cierre fueron el recurso preferido del movimiento Poder Ciudadano en Otavalo, Cotacachi y Atuntaqui:

Decimos que vayan los que realmente quieran acompañar; el desfile motorizado en Otavalo tuvo impacto porque el Presidente de taxistas era candidato de Poder Ciudadano, que logró meter a las cooperativas de camionetas y taxis para que respalden a este candidato. Llegaban todos aquellos voluntarios que van cayendo. En Atuntaqui el candidato a concejal, Fabio Trujillo es un médico muy querido; allí se incorporaron gente de Otavalo, Ibarra y Atuntaqui, la ciudad quedó saturada y se planteó ir por todo el cantón: en 5 horas estuvo cubierto el cantón. (CL, Entrevista 6 2009)

La dirección de la campaña estaba en pequeños equipos conducido por los candidatos, que son “los que ponen la plata”⁹⁸. Los movimientos políticos utilizaron los medios y recursos públicos de las entidades donde trabajan (oficinas, carros, personal de la tenencia política, junta parroquial, gobernación, municipio, consejo provincial).

Los tenientes políticos han jugado al igual que los jefes políticos un rol importante como apoyo de la gestión de gobierno y en la animación del Movimiento País. Toda la campaña la manejaron con jefes políticos y tenientes políticos. (RB, Entrevista 6 2009)

Un militante de AP, quien estuvo interesado en estructurar su movimiento político, contaba:

Se intentaba que la dirección de la campaña fuera la dirección política del proceso electoral, con planificación, armando todo el aparato organizativo. Pero encontré que cada candidato hacia lo que quería, no había agenda mínima para trabajar, para compartir la agenda, todo el mundo hacia su agenda. Era una campaña individualizada: concejales, alcaldes y prefectos hicieron lo suyo sin coordinación. (RB, Entrevista 6 2009)

⁹⁷ Tuneados, anglicismo utilizado para referirse a la forma de incorporar elementos gráficos en las carrocerías de los buses y autos.

⁹⁸ Una candidata al Municipio decía: “para ser concejal mínimo 5000 dólares” (MEC, Entrevista 6- 2009). Un candidato a junta parroquial señalaba que había gastado “2000 dólares en los afiches, las banderas, un disco con una canción hecha por el grupo de música de la parroquia y los videos de la lista 35” (AM, Entrevista, 6 2009).

Hay que considerar también que “Esto está atravesado por relaciones familiares. Todo se juega” (VB, Entrevista 6 2009). Los hogares y las redes familiares ponen la casa, el carro, perifonean, reparten banderas y están en los recorridos, tal como se pudo ver con la familia del candidato a Presidente de la Junta de Imantag. Pero la familia Sánchez está presente también en el Pachakutik, la familia García en AP, etc.

También se integraron “expertos” pues las tres principales listas, la 35 de AP, 32 de Poder Ciudadano y 18 de Pachakutik, contrataron encuestadores que tomaban el pulso de la opinión. Pachakutik lo hizo con un profesional que vino de Quito, PC contrató un equipo de encuestadores que funcionaba desde la Empresa de Agua Potable de Ibarra EMAPA y AP tuvo una empresa que entregaba información y orientaciones a los candidatos a nivel nacional.

De acuerdo a los sondeos era prefecto Mauricio Larrea. Un asesor del Mauricio le dijo a De la Torre *tu ya eres asambleísta*; habían equipos de encuestadores de una consultora que había trabajado con el vicepresidente que viene trabajando haciendo los sondeos. De la U, del Norte había un equipo que hacía sondeos como actividad académica. Otro que hacía era TV 9 Norte que hacía medición de una candidatura, para tener datos para sus entrevistas. Le decía *Ud, está en tercer lugar cuál es su estrategia para pasar a primero*. (CL, Entrevista 6 2009)

La campaña fue una disputa de maquinarias electorales sustentadas en instituciones públicas. PC desde el Consejo Provincial, el Pachakutik desde el Municipio de Cotacachi y AP desde la gobernación, ministerios, jefaturas y tenencias políticas.

No es posible hablar de la campaña sin mencionar los bonos de vivienda, titulación o desarrollo humano. Meses antes de los comicios se dieron dos eventos significativos: en Quiroga se realizó la distribución de títulos de propiedad a partir del bono de titulación emprendido por el Ministerio de Vivienda y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) con la presencia de 2.000 beneficiarios de la zona. También se realizó la “reclasificación” del bono de desarrollo humano en la escuela de la comunidad de Abdrabí donde estuvieron cerca de 400 mujeres y ancianos que hicieron cola todo el día para registrarse. Otros bonos que jugaron en la campaña fueron los de vivienda. En una de las comunidades de Imantag que cuenta con 150 familias se construyeron 30 viviendas (Diario de Campo, 5 2009).

Como señalaba un entrevistado identificado con AP:

Yo me topé el otro día con un vecino superpobre Don Vicente Verduga que tiene 13 hijos, la última con cuatro años, con diversas mujeres. Me dijo que la ventaja es que “vamos a tener la casita, van a aportar 1200 dólares para el terreno”. En la zona se ha logrado bonos para 600 viviendas. Todo ello se ha gestionado también por el entusiasmo del Teniente Político y actual candidato a Presidente de la Junta Parroquial, un joven de 26 años. (RB, Entrevista 6-2009)

En cambio un candidato de la lista contraria decía:

Otro factor fue la presencia de bonos: jugó el vil chantaje, se maneja mucha presión: los candidatos de la 35 manejaban listas y decían *¿tu cómo te llamas?*, el indígena respondía *Pedro de la Cruz; (nombre supuesto): si tú votas por la 35 te mantenemos en la lista*. A otros les decían “*si no vota por Correa le vamos a quitar de la lista*”. Otra persona decía *no me han considerado en el bono*, y le preguntaban *¿cómo te llamas?* : *Luis de la Cruz (nombre supuesto)* respondía la persona y le ofrecían integrar en el bono. Los directores provinciales en sus aéreas trabajan muy cerca de los candidatos.... Una familia que coge el bono queda intimidada ante el peligro de perderlo, que es su manutención. Siempre los más son los pobres. (CL, Entrevista 6-2009)

5.4.3.- Propuestas

La campaña de 2009 en Imbabura fue un plebiscito sobre la figura de Rafael Correa en donde los temas locales pasaron a un segundo lugar. Incluso los dos partidos que se enfrentaban, AP y PC, se cobijaban bajo su figura y en la propaganda difundían fotos de sus candidatos con el líder nacional.

Esto se refleja en la campaña del candidato Alberto Anrango en Cotacachi, que no pudo entrar a la zona tropical de Intag durante las primeras semanas de campaña y tuvo que difundir entre sus partidarios un video en donde sale junto con el Presidente. Solamente entonces los inteños le invitaron y su popularidad subió en la zona (JF, Entrevista 6 2009).

Otro ejemplo fue la entrevista a un indígena en la televisión del Norte cuando le preguntaron: “¿Por quién vota Ud. para Presidente? -El campesino respondió- Por Rafael Correa. ¿Para Asambleísta? Por Rafael Correa. ¿Para Prefecto? Por Rafael Correa. ¿Para Alcalde?: por Rafael Correa” (Diario de Campo, 10 2009). Esta respuesta expresa la importancia del liderazgo de Correa en los altos resultados obtenidos por las listas de Alianza País en los comicios provinciales, municipales y parroquiales.

Hay que señalar que también incidieron factores locales. Se dio una polarización en la evaluación de los electores sobre la labor de las autoridades que buscaban reelección como fue el caso de Mario Conejo en Otavalo, Richard Calderón de Atuntaqui, Auki Tutuaña en Cotacachi, Pablo Jurado en Ibarra. Los dos primeros fueron reelectos con las Listas de AP, mientras los segundos perdieron, entre otros factores por postularse en contra de Correa.

Sin embargo no era una buena ocasión para debatir propuestas de desarrollo local o provincial; a lo sumo se tocó el dedo en la llaga en los puntos débiles de la gestión de las autoridades: contra Mario Conejo su supuesta falta de preocupación por los temas agrícolas y productivos, contra Auki Tituaña, la débil gestión en lo rural, contra los candidatos de PC, corrupción y abusos en su gestión local. Un tema local que si marcó la campaña en el caso de Cotacachi fue el ambiental, especialmente por posible explotación de cobre en Intag.

Las consignas que se repetían, a veces en pasquines anónimos o en viva voz expresaban las tensiones que marcaban la campaña: la acusación a los candidatos de PC sobre la corrupción: *¡Gracias Otavalo que te llevas al ladrón!* -refiriéndose a Gustavo Pareja que pasa de la Prefectura de Imbabura a la Alcaldía de Otavalo- o los temas racistas: *¡Fuera los Emponchados!* -consigna utilizada por los mestizos contra los candidatos indígenas en Otavalo y Cotacachi- (Diario de Campo, 6-2009).

AP difundió la obra del gobierno y los cinco ejes de la Revolución Ciudadana, sin plantear mayor cosa sobre el futuro de la provincia. PC subrayó el tema de empleo y la vialidad para impulsar los sectores productivos. Pachakutik puso el acento en el desarrollo económico productivo, mientras en el cantón vecino se planteaba la consigna "Otavalo Productivo y Turístico". En el discurso de los candidatos había una difusa referencia a los derechos y participación, eje de la nueva Constitución aprobada en Montecristi. Otros temas complementarios fueron el riego y las vías, el problema educativo y de salud, demanda sentida en los sectores medios y populares, urbanos y rurales⁹⁹.

Los medios de comunicación fueron utilizados por los candidatos no para dialogar sobre las propuestas sino para ver las costuras del adversario. AP "no le interesó debatir y si se atacaba al gobierno los directores provinciales, salían a

⁹⁹ De hecho las políticas sociales del gobierno tienen orientaciones universalistas en salud y educación y enfoques focalizados en los bonos; el gobierno ha duplicado la inversión social. Esto atrae el apoyo de los sectores medios y bajos de la población urbana y rural, que se constituye en la base electoral del gobierno del Presidente Rafael Correa.

defender la gestión gubernamental en el campo que le correspondiese” (FG, Entrevista, junio 6 2009).

Un entrevistado de AP señala:

En los candidatos a la prefectura: Mauricio Larrea tenía 30% al comienzo y Diego García tenía 10%; aparecía como un candidato joven y nuevo atacando a un viejo político en temas como el agua, recordando los problemas que hubieron en su administración, con la demora de las calles adoquinadas, con los negociados. No fueron contradicciones programáticas, fueron estrategias para desgastar al contendor. (RB, Entrevista, 6-2009)

En resumen la campaña tuvo poco que ver con nuevas propuestas y el tema étnico apareció, como se ha dicho, en pasquines, revelando que el conflicto étnico se mantiene latente. Luego de doce años emergió sorpresivamente un polo mestizo que buscaba remontar el avance de los indígenas, intento que al final no se concretó dado que PC perdió estrepitosamente. Pero por otro lado también los indígenas estaban divididos: dos candidatos indígenas competían entre si las alcaldías tanto en Otavalo, como en Cotacachi. Pero los candidatos más votados ya no fueron los de Pachakutik, sino del partido del Presidente Correa, AP.

5.4.4.- Resultados

En las elecciones del 2009 los resultados favorecieron a Alianza País de una manera abrumadora. Del conjunto de dignidades, el Prefecto, los seis Alcaldes y 24 de los 36 presidentes de las Juntas Parroquiales fueron del movimiento gobernante. PC obtuvo cinco presidentes de Juntas, el Movimiento Pachakutik dos, Sociedad Patriótica uno y otros movimientos consiguieron cuatro.

Tabla 5.4.
ELECCIONES 2009
Dignatarios electos por partidos políticos en Imbabura

Mov/Partido	Prefecto	Alcaldes	Presidentes de Juntas Parroquiales
AP	1	6	21
AP/PS-FA			3
MPC			5
PACHAKUTIK			2
PSP			1
Otros			4
TOTAL			36

Fuente: CNE, 2009.

Si se analizan los votos de las elecciones de Alcalde, por parroquias indígenas, AP consigue como se señaló anteriormente, el primero lugar, le sigue Poder Ciudadano con el segundo lugar y Pachakutik pasa a un tercer lugar.

Tabla 5.5
ELECCIONES 2009 ALCALDÍA DE OTAVALO
(Resultados parroquiales AP PC y PACHAKUTIK %)

Partido/ Candidato	Parroquias											Total
	Jordán	San Luis	Ilumán	Espejo	González	Peguiche	Quichinche	Pataqui	San Pablo	San Rafael	Selva Alegre	
A. P. CONEJO	44	41	31	42	41	45	41	33	53	29	59	43
PC PAREJA	43	45	45	36	38	23	40	57	34	48	33	41
PACHAKUTIK QUIMBO	8	9	19	19	17	29	12	3	8	20	3	12

Fuente: CNE, 2009

Mientras tanto en Cotacachi el candidato Alberto Anrango de Alianza País/UNORCAC gana en todas las parroquias urbanas y rurales. El segundo puesto lo ocupa Auki Tituaña de Pachakutik, y en tercero llega Patricio Coba del Movimiento PC.

Tabla 4.6 ELECCIONES ALCALDE COTACACHI 2009 Parroquias urbanas y rurales %						
PARTIDO	CANDIDATO	URBANAS		RURALES		TOTAL
		Sagrario	San Francisco	Imantag	Quiroga	
Pachakutik	Auki Tituaña	34	34	13	21	28
Poder Ciudadano	Patricio Coba	27	27	25	32	26
Alianza Pais	A. Anrango	39	39	62	48	46

Fuente CNE, 2009

Los indígenas votan en su mayoría por indígenas, pero al igual que en la década del ochenta, tiene una preferencia por candidatos de izquierda del espectro político y que además sean candidatos con formación profesional y capacidad para desempeñarse como portavoces del mundo indígena. El ser candidatos indígenas no basta; el factor étnico funciona hasta cierto punto y luego inciden otros factores como la capacidad de alianzas: este es el caso de Pachakutik que canalizó votos cuando logró alianzas con candidatos viables a nivel nacional como Elhers o Gutiérrez; ahora que fue solo con Luis Macas, líder histórico de su movimiento, no logró buenos resultados. Igualmente los candidatos indígenas de UNORCAC en Cotacachi y Minga Ciudadana en Otavalo, Alberto Anrango y Mario Conejo, ganaron cuando establecieron un acuerdo con Rafael Correa y se inscriben en las listas de AP.

Un factor que incide es el cálculo sobre la capacidad del candidato para solucionar problemas. La mayoría de indígenas son pragmáticos y buscan candidatos que demuestren que podrán mejorar sus condiciones de vida. Tituaña y Conejo fueron alcaldes eficientes y por eso fueron ratificados. Pero cuando de por medio está la relación con un Estado que distribuye recursos en forma de bonos y programas sociales, optan por apoyar AP. Como señaló un indígena: “Apoyo a Alberto Anrango por que es la línea mas directa para llegar al Presidente”¹⁰⁰.

También perviven viejas relaciones paternalistas, que parecen reeditarse en el presente. Un líder de la Junta de Aguas de Morochoch refiriéndose a Rafael Correa señaló: “es nuestro padre, como no vamos a votar por quien se preocupa por nosotros” (Diario de campo, 2008-2009).

¹⁰⁰ Ortiz, Documental Historia UNORCAC (2009).

Otro factor que se mantiene, aunque en menor medida, es el del voto colectivo¹⁰¹. Cuando se preguntó a los indígenas sobre si consultan previamente a dar el voto, un porcentaje apreciable respondió que consultan a su familia, los vecinos y la comunidad, aunque otros -especialmente los jóvenes- consultaron a sus amigos y los medios de comunicación. Un porcentaje importante valoran su criterio individual, optando en la Encuesta Ciudadanía y Derechos por la respuesta “consigo mismo”.

Pero el voto colectivo es significativo si cuenta con el respaldo de la OSG. A diferencia de la FICI en donde hay una fuerte dispersión del voto, UNORCAC mantiene su influencia en Cotacachi, siguiendo una tradición desde el inicio de la democracia cuando acordaron una cuota de representación con el FADI, luego con el PSE, para luego adherirse al Pachakutik. Luego de treinta años llegaron a un acuerdo con AP, ganaron las primarias en ese movimiento y votaron por el líder histórico Alberto Anrango, quien fue electo Alcalde de Cotacachi.

5.5.- El derecho de gobernar

Hasta aquí se estudio como los indígenas participan mediante el voto, las campañas y la elección de autoridades locales. En esta sección se busca identificar la relación que se establece con las nuevas autoridades indígenas y su ejercicio como gobernantes en el Municipio. Debido a que se han realizado ya estudios previos en las localidades (Ortiz, 2004; Ospina, 2006) se resumirá brevemente sus conclusiones, identificando las semejanzas y diferencias entre Cotacachi y Otavalo y enfatizando los cambios que se producen una vez inscritos en el sistema político y en el gobierno local.

En el caso de Cotacachi los comuneros andinos se aliaron con finqueros de la zona subtropical de Intag, grupos ambientalistas y pobladores de la zona urbana en una coalición que llega al poder en el año 1996 mediante el movimiento Pachakutik, con el Alcalde Auki Tituaña, quien se mantiene 12 años durante tres administraciones. La participación electoral se reforzó con la participación en la Asamblea de la Unidad Cantonal, espacio público de la sociedad civil local que incidió en las políticas públicas mediante los dispositivos del plan de desarrollo local y el presupuesto participativo. La alianza se mantuvo hasta el 2008, cuando se dieron tensiones entre el Alcalde, la Asamblea y la UNORCAC, todo lo cual llevó a la disgregación del voto

¹⁰¹ Una pregunta similar sobre la consulta en el voto se realizó en la encuesta de Chiriboga y Rivera (1984: 32), notando una reducción del llamado “voto colectivo”.

para la nueva elección del 2009: a través del Pachakutik con Auki Tituaña y AP con Alberto Anrango.

En el caso de Otavalo sectores indígenas rurales y del movimiento cultural indígena se aliaron con grupos medios urbanos y el movimiento evangélico Amauta Jatari para ganar las elecciones en el 2000 a través del Pachakutik con el Sociólogo Mario Conejo, que dirigió también tres administraciones. La propuesta inicial planteó un modelo de democracia intercultural con el Plan de Vida y una asamblea cantonal, pero pronto, ante los conflictos con la FICI, el Alcalde dio un viraje hacia un estilo de gestión más institucional. Luego surgió Minga como un movimiento interétnico que en las últimas elecciones se integró a AP y reeligió por tercera ocasión a Conejo en la Alcaldía, mientras el sector identificado con Pachakutik votó por el candidato José Quimbo.

En los dos procesos se puede advertir elementos comunes: los indígenas desplazan a los grupos mestizos del gobierno local, se forma una coalición multiétnica que sustenta el proceso político y los dos Alcaldes realizan una gestión que democratiza y moderniza el Municipio y amplía la cobertura de los servicios públicos¹⁰², impulsando una agenda de desarrollo local.

Pero hay diferencias: la Asamblea de Cotacachi potencia y articula la participación y organización de los actores sociales, en una relación de influencia y cogestión con el Municipio. Esto no se da en Otavalo, en donde el Alcalde Conejo cambia el estilo clientelar acostumbrado y moderniza la gestión a través del mecanismo 60/40, en donde comunidades ponen el 60% del valor de la obra y el Municipio el 40%, en una política que promueve la corresponsabilidad de la sociedad con el gobierno local. Además eleva impuestos y fortalece las arcas fiscales, estableciendo nuevos mecanismos de contratación pública, afirmando la capacidad de gestión del Municipio.

En el primero se logra una articulación de la democracia representativa y la democracia participativa, en el cual los indígenas y sus aliados no solo se apropiaron de los derechos políticos “concedidos” por el régimen democrático electoral, sino que también replantearon el tinglado institucional para la toma de decisiones con los diversos dispositivos participativos. En el caso de Otavalo los dispositivos de consulta y cogestión están subordinados a la lógica de la democracia representativa y al estilo

¹⁰² Como se verá en el siguiente capítulo, con la mejora en varios indicadores sociales.

de gestión del Alcalde, para quien la participación es útil en cuanto mejora la eficiencia municipal; tal como dice el Alcalde: “la participación nos permite identificar las demandas más cercanas de los ciudadanos e invertir los recursos de forma más eficiente” (Hurtado, 2002: 27). El propósito es superar la cultura paternalista en tanto los ciudadanos como el Municipio tienen responsabilidades, pero el rumbo de las políticas las deciden las autoridades del Municipio, pues para eso han sido electas.

A pesar de estos avances hay limitaciones como la debilidad de los dispositivos de control social. Los alcaldes presumen, y en ciertos casos demuestran, su transparencia y realizan actos de rendición de cuentas, pero en los dos casos no se ha podido consolidar instancias de control, veedurías o comités de vecinos que vigilen su labor (Ortiz, 2005; Hurtado, 2006). Se puede advertir rasgos de clientelismo que se filtran a través de los dispositivos participativos¹⁰³.

Otro aspecto que es necesario tomar en cuenta es el contenido de las políticas. Los dos alcaldes hicieron su campaña y posteriormente gobernaron alrededor de un discurso renovado de interculturalidad y desarrollo local. En la gestión se supera la orientación tradicional de los municipios dedicados a mejorar solamente la infraestructura de las ciudades y pueblos donde viven los mestizos; ahora se invierte en servicios básicos rurales y tienen una agenda amplia de desarrollo, con un contenido redistributivo, integrando temas como la salud, la educación, programas con grupos vulnerables, el ambiente o el turismo. Es una agenda que se desmarca de las políticas sociales regresivas que predominan a nivel nacional, aunque negocian con los programas de descentralización del Estado y la cooperación internacional.

Por cierto también aquí hubo matices: el concurso de los actores sociales en Cotacachi hizo que el gobierno municipal se radicalice en temas ambientales, respaldando a los finqueros de la zona subtropical de Intag ante la empresa minera canadiense Ascendant Copper; además se priorizó la descentralización en salud. En cambio la gestión del Alcalde Conejo en Otavalo apostó por recuperar la ciudad como centro turístico a fin de dinamizar el comercio, los servicios y las artesanías¹⁰⁴.

En los dos casos se formula un discurso modernizador que atrae a los sectores mestizos, que también aspiraban a municipios democráticos, que superen la

¹⁰³ El equipo político del Municipio de Cotacachi hizo campaña electoral con los recursos del presupuesto participativo (JF, Entrevista 6-2009).

¹⁰⁴ No se ha tenido acceso a una evaluación de esta política, pero hay señales que no fue suficiente para enfrentar los problemas que trajo la dolarización tanto para la producción agrícola como artesanal de la zona.

ineficacia y el estilo paternalista de los alcaldes anteriores, identificados con partidos populistas. La gestión de los alcaldes indígenas respondió a la expectativa de los electores, dado que vinieron de una trayectoria en la gestión del desarrollo, con conocimientos y destrezas más avanzadas que las de los núcleos mestizos tradicionales. También se rodearon con equipos técnicos lograron mejorar la gestión y los resultados en varios campos de la administración territorial.

En general se podría señalar que los dos municipios se modernizaron y convirtieron en el eje institucional de los escenarios políticos locales, avanzando en la articulación territorial de cada uno de los dos cantones, en un periodo en que se alentó la descentralización y el Estado central se debilitó. De hecho, como se verá en las encuestas realizadas, el municipio se convierte en el principal referente institucional de los indígenas y mestizos.

Si bien la gestión tuvo amplia legitimidad en la población, no integró, en ninguna de las dos localidades, demandas comuneras como la tierra, el agua, el desarrollo agrario o el empleo, que tocaban temas estructurales. Paradójicamente el giro propiciado por los indígenas se hizo afirmando el rol del municipio urbano sobre el territorio comunero, restando importancia a la problemática rural y agraria de los indígenas y subordinando a las comunas.

Esto trajo tensiones con los indígenas rurales. El municipio tenía ventajas sobre las comunidades: en primer lugar porque atendió a la población que migra desde el campo a la ciudad; en segundo lugar porque regula aspectos claves de la vida de los indígenas, como el mercado y el turismo; y en tercer lugar, porque proveen de servicios básicos, tanto en los barrios como en el campo.¹⁰⁵ Las comunas son autoridad para la zona rural y como resultado de más de una década de gestión indígena de los municipios, aquellas pierden poder. Sin embargo se mantienen tensiones entre la administración municipal y las organizaciones comuneras, agrupadas en la UNORCAC y la FICI.

El escenario local también se modifica por la institucionalización de las juntas parroquiales en el año 2000, que pasaron a conformarse a través de procesos electorales, con competencias para la gestión en áreas rurales. Esto debilitó el rol de las OSG, particularmente de las que no tenían mayor experiencia en programas de desarrollo. Así el Estado y los movimientos políticos tomaron presencia directa en los

¹⁰⁵ Esta función urbana y rural de los municipios no ha sido atendida por la legislación, pues aun se discuten los ámbitos de competencias de las parroquias, los municipios y los Consejos Provinciales en lo rural.

escenarios comuneros y si bien las comunidades se mantuvieron como forma de cohesión étnica y territorial, pierden el monopolio de la representación indígena, además de que se eorisonan las OSG que les aglutinaron desde la fase desarrollista¹⁰⁶.

En resumen los indígenas se tomaron los gobiernos locales en algunos enclaves étnicos, logrando con ello modernizar y democratizar los municipios, pero a costa de afirmar un eje institucional distinto en el mundo rural. Con ello las comunas se subordinaron a la institucionalidad estatal y se postergó o diluyó su demanda de autogobierno, que tenía como base las comunas, y que fue uno de los reclamos políticos claves de la agenda étnica¹⁰⁷.

Aun no se puede confirmar el rumbo que tomará el proceso, sin embargo es importante dejar sentado que en los dos cantones, los indígenas apostaron por “tomarse” el gobierno local y transformarlo y no les interesó constituir un autogobierno rural o ejercer su derecho a conformar Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), figura reconocida en las últimas dos Constituciones. También se puede afirmar que el proceso de reactivación étnica y de democratización en Imbabura no llevó a cuajar una nueva forma de gobierno interétnica, que transforme radicalmente el municipio y reconozca un nuevo lugar a las comunidades como parte del gobierno territorial.

Hay que recordar que este fortalecimiento municipal se da en un contexto de reforma y descentralización del Estado nacional. Es decir la victoria de los indígenas coincide con una atmósfera favorable a los gobiernos locales –lo cual implica recursos, competencias, asistencia técnica- lo cual les permite, por así decirlo, atrincherarse para enfrentar las políticas del gobierno central. Mientras el Estado tuvo un papel clave en la etapa desarrollista, los indígenas se vincularon a él para impulsar las reformas y enfrentar a los poderes locales conservadores, afianzando su control sobre las tierras, cierta ciudadanía social y autonomía étnica. Cuando el Estado bajo el neoliberalismo impulsó políticas que afectaron a los indígenas, estos aprovecharon de la descentralización y se tomaron los gobiernos locales para

¹⁰⁶ Estos cambios en la base comunera y rural debilitan al movimiento indígena. La crisis del movimiento nacional no solamente tiene su explicación en posibles errores de la dirigencia indígena, sino en modificaciones sociales e institucionales que se dan en los escenarios locales y microlocales.

¹⁰⁷ Se puede plantear a modo de hipótesis que este fenómeno, que se da en Otavalo y Cotacachi, se podría generalizar en toda la sierra ecuatoriana, que tiene una población indígena ubicada de manera discontinua en el territorio, con zonas rurales controladas por comunas y fuerte presencia de población mestiza y urbana. Sin embargo para afirmar aquello se requiere de un estudio que analice el conjunto de la realidad andina.

defenderse de esas políticas. Con ello cerraron una larga etapa de conflicto con los municipios, sustento del poder gamonal vinculado con la hacienda.

5.6.- Conclusiones

La hipótesis central que se planteó en este estudio es que los indígenas de Otavalo y Cotacachi asumieron una estrategia de participación que les permitió un creciente proceso de ejercicio de derechos políticos en los espacios democráticos. Esto se confirma con el estudio: hay un alto ejercicio del derecho a elegir con un 70% de participación en las urnas y a ser elegido, con un 40% del total de dignidades, captadas por líderes indígenas electos. Además se ha observado una actividad importante en la formación de movimientos políticos.

Un segundo tema de este capítulo tiene que ver con hasta dónde los elementos étnicos inciden en la forma de hacer política y cómo estos se combinan con la cultura política mestiza. Luego de examinar la campaña del 2009 se puede afirmar que los indígenas al participar políticamente enhebran sus formas culturales propias – consenso comunal, relaciones familiares, uso de símbolos y fiestas en la campaña, candidatos étnicos-, con el modo “mestizo” de hacer política.

La selección de candidatos mediante las formas comunales se engarzan con diversas formas de selección tales como primarias, concertación o cooptación, que se utilizan de mayor o menor grado. En la formación de movimientos el factor étnico predomina en el Pachakutik, Amauta Jatari o Valle del Amanecer y está presente en el movimiento Minga Intercultural, pero también en el acuerdo de cuotas de representación en partidos mestizos como AP o el PSE. Los indígenas intervienen también de manera subordinada en las listas de PC. En estas opciones se nota la existencia de tensiones sociales, fraccionalismos étnicos y diversas propuestas ideológicas.

En la campaña electoral el “modo indígena” se mezcla con una lógica publicitaria y mediática del mundo occidental, donde predominan la imagen y el color, las encuestas y los medios de comunicación; aquí las formas indígenas de movilización y comunicación están subordinadas. Los indígenas aportan con elementos como la huipala, las asambleas comunales con los candidatos, las marchas y bailes rodeando las plazas, la música y danzas andinas sobre las tarimas, el uso del idioma o la vestimenta. Sin embargo estos elementos están subordinados al estilo occidental y moderno vinculado a la propaganda gráfica, a la campaña puerta a puerta,

la publicidad en los medios y las caravanas de automóviles de cierre. Todo ello en medio del empleo de maquinarias institucionales y de un fuerte gasto electoral en donde también los indígenas más acomodados ponen sus carros, y financian la publicidad y los eventos.¹⁰⁸

En cuanto a contenidos no se evidenció mayor referencia a temas productivos, agrarios o étnicos. Algunos candidatos de refirieron de manera tangencial a los problemas rurales y se constató el retorno de elementos racistas en el discurso de varios candidatos mestizos, que buscaban desplazar a los indígenas de los municipios. Esos elementos se difundieron mediante rumores y pasquines impresos (Diario de Campo, 9 2009). Sin embargo su impacto no fue mayor dado que los candidatos indígenas ganadores se aliaron con AP en unos comicios en donde el factor central que polarizó las posiciones fue la figura de Rafael Correa, lo que imprimió una lógica plebiscitaria a la campaña, diluyendo los temas de desarrollo cantonal o provincial.

En relación al proceso de consulta previo al acto electoral, se notó la existencia de un sufragio colectivo y familiar significativo, en medio de una creciente votación individual. Los resultados demostraron una dispersión del voto al interior de las comunas, donde se respalda tanto a candidatos resueltos por consenso en asambleas, como a candidatos designados por los equipos políticos de los candidatos. Esto devino en la dispersión del voto indígena entre tres opciones: Pachakutik, AP y PC, cada una con una fracción significativa del electorado indígena. Además se noto una orientación parroquial del voto, pues en el caso de nueve parroquias de mayoría indígena de Otavalo, el candidato mestizo ganó cinco mientras el candidato indígena Mario Conejo ganó en seis.

Los elementos étnicos inciden en la elección de candidatos indígenas a nivel parroquial y cantonal, pues el 40% de los cargos en disputa –como ya se anotó– son captados por ellos. Sorprende que dos indígenas como Mario Conejo y Alberto Anrango participen y ganen con un partido de predominio mestizo y los candidatos Quimbo y Tituaña, de un partido étnico, no hayan recibido el apoyo mayoritario. Sin embargo la tendencia indígena de respaldar representantes kichwas se mantiene, pues sus candidatos y autoridades ganan la confianza de los electores no solo por ser

¹⁰⁸ En el cierre de la campaña de Pachakutik en Peguche y parroquias vecinas varios empresarios y comerciantes indígenas pusieron mas de diez autos y camionetas que distribuyeron propaganda, huipalas y carteras elaboradas en los talleres artesanales de su propiedad. Mientras tanto los candidatos de AP dijeron que ellos ya no tenían recursos para hacer caravanas (Diario de Campo, 2008-2009).

indígenas, sino también por su capacidad de gestión, liderazgo y orientación ideológica.

En la campaña del 2009 se reveló la formación de una nueva mayoría política provincial articulada por AP, liderada por sectores medios progresistas y un amplio espectro de ciudadanos y organizaciones sociales, así como que agrupaciones étnicas que en los dos cantones negociaron un lugar en dicha corriente. Los indígenas son en Imbabura parte de una nueva mayoría que se identifica con el liderazgo de Correa y las banderas nacionalistas y redistributivas de la “Revolución Ciudadana”, dejando en segundo plano los movimientos políticos indígenas que gobernaron desde los años noventa.

Los resultados en las últimas elecciones muestran que los factores étnicos funcionan hasta cierto punto, pues hay factores ideológicos e intereses concretos que guían al elector; es aquí en donde inciden los líderes indígenas, en la medida en que demuestren que sus propuestas tienen viabilidad. De hecho el cambio de Pachakutik por AP como principal fuerza política con la que se identifican los indígenas demuestra eso: que la ideología y el pragmatismo no se contradicen con lo étnico. Los indígenas votaron por una opción que ha demostrado capacidad para distribuir recursos desde el Estado, al tiempo de mantener su respaldo a candidatos indígenas como Mario Conejo en Otavalo y Alberto Anrango, en Cotacachi. Hay que advertir que se nota entre los indígenas una tendencia pragmática y particularista a la hora de intervenir en la política y con esa actitud se inscriben sus opciones electorales; a ellos les interesa exponer sus demandas, conseguir soluciones efectivas y acceder a cargos de poder y al control de recursos.

Si se evalúa una década de gestión municipal se debe reconocer que los alcaldes indígenas hicieron algo que las élites mestizas tradicionales no tuvieron capacidad de hacer: convertir al municipio en un gobierno local, construir institucionalidad, mejorar la gestión y cumplir más eficazmente las funciones y competencias que fija la ley. Las dos administraciones indígenas abrieron canales de incidencia política de las comunidades y los “ciudadanos”; más participativo y abarcador de una agenda de desarrollo en el primer caso, más técnico y modernizador en el segundo caso, los dos cumplieron a su manera las expectativas de la población. Además respetaron a la gente y hablaron en un lenguaje de derechos.

Los indígenas encontraron en los dos municipios un referente cercano para sus demandas, solicitudes y gestiones y tienen en ellos una contraparte concreta y

accesible, con quien pueden dialogar y obtener respuestas. Es la presencia física del Estado en lo local y está presidida por un Alcalde Indígena. Incluso la gestión de los alcaldes es entendida por varios líderes del movimiento indígena como un primer paso para la conformación de un Estado plurinacional¹⁰⁹.

Imbabura y en particular los dos cantones estudiados, revelan una intensa vida política de los indígenas y mestizos, con una incidencia en todo el ciclo de la política local. Como se ha visto en este capítulo y se analizará con encuesta en mano en el siguiente, la democracia representativa está legitimada y predomina entre las distintas formas de gobierno, sean participativas o comunitarias. Los indígenas, en su mayoría, confían en el voto, creen en la democracia y se movilizan en respaldo de sus candidatos, mientras las nuevas autoridades electas conservan importantes lazos con la población, aunque luego se distancian asumiendo comportamientos delegativos.

Para finalizar habría que señalar en este proceso los indígenas se afirmaron como sujetos políticos activos, logrando un reconocimiento de sus intereses y derechos como parte de una comunidad política local; su llegada al gobierno les abrió un nuevo horizonte, pues desde sus núcleos comuneros conquistaron los gobiernos cantonales y generaron una nueva comunidad política territorial, de la cual son parte y gestores directos. Y esa comunidad estaba fundamentada en el reconocimiento y respeto a la identidad indígena. Además sus líderes en el gobierno modificaron la relación con las comunidades en cuanto a la respuesta a varias de sus necesidades básicas, que son entendidas en un lenguaje de derechos Y también potenciaron, como se ha visto anteriormente, la incidencia de los indígenas en las políticas públicas locales. Es evidente entonces que se trata de un avance significativo de los indígenas en la arena ciudadana, aunque para ello deban actuar tanto colectiva como individualmente.

Sin embargo el llegar al poder local no significa resolver brechas históricas de acceso a los recursos y superación de la pobreza para los indígenas. En la medida en que los municipios se asientan en territorios dinámicos, pueden mejorar su autonomía financiera y luego de la crisis financiera de 1999, recibir mayores transferencias del Estado central que les permite ampliar la cobertura de los servicios. Dado que realizan gestiones innovativas se convierten en municipios pioneros que atraen cooperación internacional. Sin embargo los problemas estructurales persisten y la

¹⁰⁹ Esto por cierto no se ha demostrado en la práctica.

economía local es afectada por las políticas macroeconómicas que se resuelven a nivel nacional.

De allí que luego de los triunfos electorales la incidencia de las organizaciones indígenas en los gobiernos locales se atenúa. Podrán los intelectuales y profesionales electos gobernar y lo han hecho más o menos bien. Pero es difícil, para los comuneros, manejarse en una arena multiétnica, en donde por lo general han estado excluidos y en donde los grupos políticos y equipos técnicos mestizos tienen sus ventajas. Del Estado, la burocracia, la tecnología, las leyes, les separa una brecha que a veces no se resuelve.

Al final esas brechas terminan afectando al movimiento indígena, que se complican con tensiones clasistas, fraccionalismos comunales, rivalidades urbanas rurales, dando lugar a fracciones que se confrontan y emplean para sus propósitos los recursos y tejidos sociales, políticos o institucionales. A más de ello existen grupos que siguen confiando en los caudillos mestizos y en el “modo clientelar” de hacer política.

La participación es una de las estrategias para modificar las relaciones de discriminación y ciertas reglas de juego impuestas desde arriba, pero al mismo tiempo implica inscribirse en el marco del sistema político existente, con sus rasgos democráticos pero también con sus rezagos clientelares y delegativos. La experiencia en estos años de participación trae también nuevos problemas para los indígenas como la separación de líderes de las bases, dificultades para la agregación de la demanda étnica y la postergación –talvez definitiva- del ejercicio del derecho al autogobierno indígena.

Tercera Parte
MODALIDADES DE CIUDADANÍA Y DE DERECHOS

Capítulo VI
Brechas sociales y étnicas

Capítulo VI

Brechas sociales y étnicas

Introducción

En las últimas décadas en Ecuador se modificó la configuración de la ciudadanía debido a dos factores claves: las políticas neoliberales y la movilización indígena. Por estos factores se acentuaron la desigualdad y la pobreza y se restringieron los derechos sociales, al tiempo que la lucha de los pueblos indígenas logró ampliar los derechos culturales. En un contexto como el ecuatoriano donde los indígenas han sido doblemente discriminados, estos factores modifican su condición ciudadana: por una parte se mantiene su exclusión social, al tiempo que se mejora el respeto y las relaciones interétnicas.

Los problemas de inequidad social y de irrespeto se refuerzan entre sí e impiden la participación ciudadana. Eso es lo que Nancy Fraser llama exclusión en cuanto las personas tienen una posición de subordinación tanto por motivos económicos como culturales, lo que les impide su participación política (Fraser, 2003: 57, 65). De ahí que los derechos no pueden ser examinados de manera aislada, sino interconectada, dado que los derechos sociales son condición necesaria para el ejercicio de los derechos culturales y la ciudadanía étnica. Igualmente, se requiere políticas de redistribución social que permitan desarticular la exclusión social y políticas de reconocimiento que eliminen la discriminación.

Consecuentemente, es necesario dar cuenta de lo que sucede con los derechos sociales y el acceso a mínimas condiciones de vida. Este es el objetivo del presente capítulo: examinar indicadores sociales que permitan vislumbrar las tendencias de desigualdad que se han dado en la sociedad y como ellas refuerzan o no las condiciones de exclusión en que han vivido tradicionalmente los indígenas.

La propuesta que guió este capítulo planteaba que la gestión de las comunidades y los municipios se orientó a defender las condiciones de vida de la población indígena y de alguna manera proteger y mejorar el acceso a los servicios públicos, todo ello en un contexto nacional en donde predominaban las políticas macroeconómicas que afectaron en una manera altamente negativa a la mayor parte de la población. La idea es que en condiciones de un contexto restrictivo para el empleo y los ingresos, la ampliación de los servicios públicos al sector rural e

indígena ayudó a paliar las restricciones que producen las políticas macroeconómicas, atenuando los efectos de la creciente desigualdad social.

La investigación de este capítulo se realizó a través de grupos focales y la Encuesta Ciudadanía y Derechos, aplicada a 1.085 personas, como se explicó al inicio de este trabajo. Se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos, 627 personas en cabeceras urbanas y 453 en aéreas periféricas rurales, y en cuanto a estratos sociales, se entrevistó a 712 personas de estrato bajo, 404 de estrato medio y 249 de estrato medio típico. Las personas estaban distribuidas en los dos cantones: 494 en el cantón de Cotacachi y 592 en Otavalo.

La encuesta entrega datos sobre indicadores sociales actualizados a 2009, que han sido comparados con los provistos por el Sistema de Indicadores Sociales (SIISE) y con el Censo del 2001. Los resultados que aquí se presentan permiten comparar el estado de acceso a los servicios de 2001 a 2010 en los dos cantones, sin dejar de señalar la desigualdad existente entre la población indígena y mestiza, urbana y rural, y por estratos sociales. A ello se agrega la evaluación que realiza la población, captando su opinión sobre los cambios en sus condiciones de vida.

En este capítulo se busca evaluar el impacto de la lucha y la gestión indígena local en el mejoramiento de las condiciones de vida. Para ello se inicia con una breve introducción sobre el contexto; luego se examinan los indicadores sociales del conjunto de la población, ubicando posteriormente las brechas étnicas, territoriales y sociales, realizando una referencia a la opinión de los actores sobre el mejoramiento o no de sus condiciones de vida para concluir con algunas reflexiones finales.

6.1.- Contexto

Como Nancy Fraser señala, la exclusión se ubica en la intersección de dos dimensiones de la injusticia social: la mala distribución de bienes y la falta de reconocimiento. Por una parte se requiere una redistribución de los recursos materiales que garantice la autonomía de los participantes y por otra parte la institucionalización de valores culturales que reflejen igual respeto y garanticen iguales oportunidades para todos, eliminando modelos institucionalizados de discriminación (Fraser, 2003: 57).

En este sentido los derechos sociales reflejan la necesidad de las personas de acceder a un nivel mínimo de vida, que les permita participar en condiciones igualitarias en la comunidad política. De no acceder a esas condiciones, las personas

tienen una desventaja, pues al no tener asegurada su reproducción social, no podrán tener voz en los asuntos públicos, que es lo que le define la ciudadanía.

Este es el debate que surge de la obra de Marshall cuando critica las formas de desigualdad de estatus que impidió en el origen de las sociedades modernas disfrutar los derechos civiles y políticos. Una desigualdad marcada por jerarquías, privilegios y servidumbre, en donde cada estrato social goza de derechos distintos según la costumbre y el orden natural, no se compadece con la ciudadanía moderna y la universalidad de derechos. Es preciso eliminar los obstáculos que mantienen dicha desigualdad de status (Marshall, 1998: 312 313).

Siguiendo al propio Marshall, son los derechos sociales reconocidos por el Estado los que minan los privilegios: la educación es un espacio de formación donde los ciudadanos potencialmente desarrollan sus capacidades en igualdad de condiciones; la salud reduce el riesgo de los grupos más vulnerables; la seguridad social asegura que todos mantengan un mínimo nivel de condiciones de vida. Y todo ello permite que los ciudadanos se reconozcan como parte de una misma comunidad política nacional (Marshall, 1998: 334). El mismo autor señala que el empleo y la libertad de trabajo, fueron reconocidos como derechos en el origen mismo del capitalismo (Marshall, 1998: 310).

Todo ello implicó replantear la relación entre la ciudadanía y el Estado, pues no se trataba solo de defender la autonomía de los individuos frente a la intromisión del Estado (visión negativa de los derechos) sino que el Estado asuma una actitud proactiva ante los ciudadanos (visión positiva de los derechos) regulando la economía y garantizando el acceso a los bienes públicos.

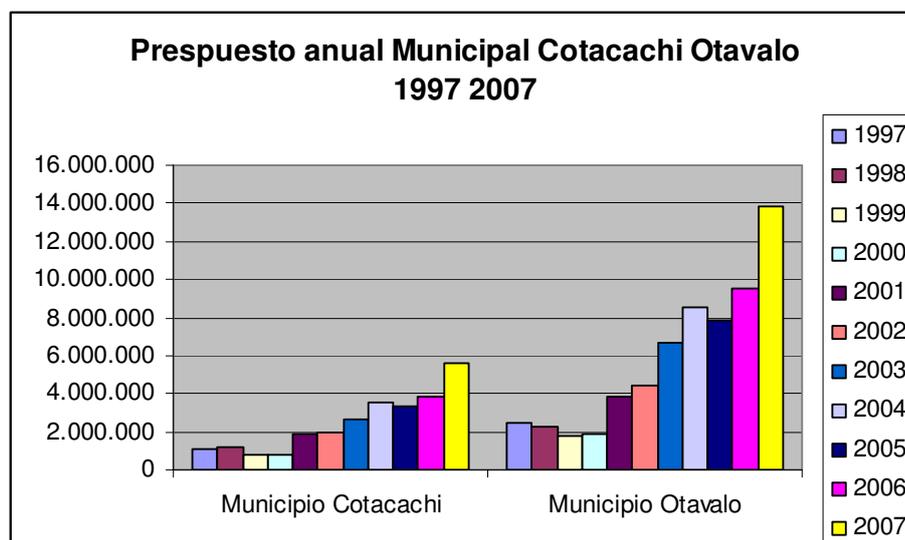
Esto es posible en la medida en que el Estado tenga la capacidad de ofertar los servicios públicos, lo que es factible con ciertas condiciones de desarrollo económico, modernización y urbanización. Pero también en la medida en que exista la voluntad política de hacerlo, es decir que exista un pacto social que reconozca la necesidad de un mínimo de condiciones de vida para toda la población y por tanto de gobiernos que estén dispuestos a asegurar una redistribución de la riqueza social para sostener esos estándares mínimos.

Antes de entrar al examen de los indicadores sociales que reflejen los parámetros de desigualdad en el caso de los dos cantones analizados, vale la pena tener en cuenta que los gobiernos en el Ecuador desde 1982 asumieron paso por paso un enfoque neoliberal de restricción de los derechos sociales, que se expresó en una

política de reducción del Estado y de la inversión social¹¹⁰. Es decir, a contrapelo de las tesis de Marshall, dicho enfoque de políticas estaba dirigido a romper el contrato social que sostenía el Estado y erigir al mercado como el factor central de regulación, con un proyecto de Estado mínimo y eliminando las barreras mínimas de supervivencia (Santos De Souza, 1995: 16).

Sin embargo y de manera contradictoria, los municipios a nivel local se orientaron a ampliar la cobertura de los servicios públicos; esa función se vio favorecido por dos factores: por una parte en medio de la debilidad del Estado central, desde mediados de la década del noventa la descentralización creó un ambiente favorable para mejorar la capacidad de acción y la iniciativa de los gobiernos locales; en segundo lugar ese mejoramiento fue posible por un aumento de las transferencias fiscales desde el 2001, debido al crecimiento de los ingresos petroleros y desde el 2007 por el aumento de la inversión social del gobierno de la Revolución Ciudadana. Es decir, si bien hubo una reducción del presupuesto fiscal durante la crisis financiera de 1999- 2000, luego hay una inflexión favorable que permite aumentar los ingresos en 700% hasta finales de la década, en el marco de un crecimiento de la economía nacional en un 4% anual.

Grafico 6.1



Fuente: BEDE. Elaboración autor.

¹¹⁰ Sobre las políticas impulsadas por el neoliberalismo en Ecuador, ver Ortiz (2007).

Por otra parte las comunidades indígenas tenían como función básica proteger a las familias comuneras. El estudio realizado sobre comunidades señala que a inicios del 2009 la red organizativa de Otavalo y Cotacachi estaba conformada por 125 comunidades que tenían como competencias básicas la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión del agua para consumo y riego, la dotación de centros infantiles y escuelas, y la gestión y representación ante agentes externos. Esto significa que las comunidades tuvieron un rol significativo en la provisión de servicios y la gestión ante el Estado y los gobiernos locales.

A ello hay que agregar las características de Imbabura en donde están ubicados los dos cantones estudiados. Se trata de una provincia que se caracteriza por un nivel de urbanización relativamente importante y por un desarrollo económico medio vinculado a los ejes capitalistas más dinámicos de la Sierra Norte. En cuanto al índice de infraestructura, es significativo que esa provincia ocupe una cuarta posición a nivel nacional entre 24 provincias el país (Centro de Investigaciones de Objetivos Sociales del Milenio-CISMIL, 2008)¹¹¹.

La expansión de infraestructura tiene que ver con otro rasgo importante de la provincia: su entramado institucional y su conexión cercana al Estado central. Imbabura tiene en su territorio treinta dependencias ministeriales, setecientas escuelas y colegios, cincuenta centros de salud y más de quince programas de desarrollo y apoyo a la pobreza. También es significativa la presencia de los gobiernos seccionales entre los que se cuenta el consejo provincial, seis municipios y treinta y seis parroquias, muchas de las cuales tienen más de un siglo de existencia¹¹².

Es decir, Imbabura cuenta con un territorio con un apreciable desarrollo de la base material e institucional del Estado, que se conecta con un alto grado de organización social, para lograr resultados significativos en la vida cotidiana de la población. Esto permitió a los indígenas organizados plantear demandas y canalizarlas a través de un trato permanente con el Estado, lo cual les permitió -como se verá inmediatamente- mejorar sus condiciones de vida. Esta región étnica se distingue de otras regiones de población indígena que se encuentran en territorios distantes, ecológicamente deteriorados, con un bajo desarrollo económico, con débiles

¹¹¹ En el plano social, el índice de desarrollo humano de Imbabura tiene un valor de 0.662, cercano al índice nacional de 0.693, ocupando un nivel intermedio entre las provincias del país (CISMIL, 2008).

¹¹² Para una descripción del contexto institucional y socioeconómico de la provincia de Imbabura, ver la evaluación de los Objetivos del Milenio en la Provincia de Imbabura (CISMIL, 2008).

conexiones con el mercado nacional y los entramados institucionales, zonas no cohesionadas socialmente y con altos niveles de pobreza.

Por cierto esta configuración territorial no implica que Otavalo y Cotacachi hayan superado las brechas sociales, étnicas y territoriales, pues en Imbabura se mantiene altos niveles de desigualdad. Se encuentra una población con apreciables niveles de bienestar, pero al mismo tiempo un núcleo duro de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, tal como se verá en los cuadros que se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

Tampoco implica que el mejoramiento de las condiciones de vida se haya dado en todos los planos. En un estudio comparativo de los censos en el período 1990-2001 se advierte que este mejoramiento se da en los servicios, la infraestructura y la vivienda, aunque no en el empleo.

Los cambios sociales muestran mejoras principalmente en las variables de stock como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda. Los avances en educación son relativamente pequeños y desiguales mientras en salud están más definidos y en infraestructura habitacional es donde se observan las mejoras más pronunciadas. Las mejoras de infraestructura pueden reflejar más nítidamente los efectos positivos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. Es en Cotacachi donde se observa una evaluación más definida con excepción del profundo deterioro en condiciones de empleo. (Larrea, en Ospina, 2006: 139)

En resumen dada la presencia de los gobiernos indígenas alternativos, en una coyuntura de mejoramiento de las finanzas públicas, se tienden a mejorar los indicadores sociales, aunque ello no significa reducir las brechas ni superar los obstáculos estructurales de la economía que mantienen un tipo de empleo precario, especialmente en la población indígena. Esto es lo que se evidenciará en los siguientes cuadros.

6.2.- Condiciones de vida de la población

Desde finales de los años noventa los municipios de Cotacachi y Otavalo inician un giro desde su papel tradicional vinculado a la obra pública urbana, hacia un rol en el “desarrollo local”, respondiendo a demandas indígenas y rurales en la gestión local, con criterios de interculturalidad y redistribución. Este giro responde al protagonismo indígena tanto en la presión y la movilización social como en la captación de las alcaldías para líderes indígenas. Si bien esta apertura tuvo limitaciones y contó con diferencias entre los dos cantones, se obtuvieron resultados

en el acceso de la población a los servicios. Esto fue posible también por el incremento de las transferencias fiscales por parte del Estado, a través de la Ley del 15%, en medio de un proceso de reforma del Estado y la descentralización.

A lo anterior debe sumarse la labor del Estado central, que tal como se mencionó, tuvo a su favor el crecimiento del presupuesto estatal durante el período 2002-2008. El precio del petróleo aumentó a 140 dólares, generando al Estado un flujo constante de recursos que, sumados a las remesas, ingresos por exportaciones agrícolas y turismo, creó un cierto clima de bonanza. En este lapso el PIB en Ecuador creció en un promedio del 4% mientras en los dos años 2007 y 2008 hubo un crecimiento del 6% anual. Todo ello permitió dejar atrás el estancamiento de la economía de la fase neoliberal, al menos por el momento.

Hay que anotar que también esta bonanza se dio en la región centro norte de la sierra, especialmente por la exportación de flores, el turismo y por el activo comercio con el sur de Colombia. Sin embargo, este crecimiento no ha modificado las condiciones estructurales de la economía local, que se sustenta en el empleo precario, de bajos ingresos, sin estabilidad ni seguro social.

En ese contexto las condiciones de vida de la población de Imbabura mejoran, pero de manera contradictoria. Se tiene un mejor acceso a los servicios básicos, la educación, la salud y los bonos de desarrollo humano, pero no a un mejor empleo e ingresos. Esto se revela en el hecho de que los indicadores sociales que mejoran dependen del *stock* de bienes y servicios provistos por el Estado, mientras se mantiene la pobreza vinculada con los ingresos, el empleo y el consumo.

En este diagnóstico se estudian básicamente los primeros, es decir los que están bajo la influencia y el papel de las comunidades, los municipios y el Estado. Los servicios básicos como agua y luz están en el ámbito de competencia de los gobiernos locales, la educación y la salud en el ámbito del Estado central y los programas de lucha por la pobreza han sido impulsados en esta última década por el Ministerio de Inclusión Social-MIES (antiguo Ministerio de Bienestar Social).

Para reiterar, se debe tener también en cuenta que el relativo mejoramiento en las condiciones de vida de la población local no logra remontar las profundas brechas sociales, étnicas y territoriales, que aún se mantienen. Es decir, las brechas que se analizan más adelante tienen una fuerte incidencia de factores estructurales, como el desigual acceso a la tierra y los recursos por parte de los indígenas. En esta situación incide la crisis agraria de los sectores vinculados al mercado interno. Igualmente el

acceso al empleo, que si bien ha mejorado en los últimos años, se realiza en condiciones precarías e informales en la agricultura, la construcción, el comercio y los servicios; factores estructurales que no se han sido modificados en estos años.

6.3- Indicadores sociales de Imbabura y sus cantones

En general la tendencia de mejoramiento en los servicios es notoria en Cotacachi¹¹³ y ahora podemos confirmarlo en Otavalo. En cuanto al acceso al agua los indicadores mejoran sobre todo en Cotacachi, donde el aumento de cobertura de los sistemas de agua para consumo humano responde a proyectos realizados por la administración municipal y priorizados por la Asamblea de la Unidad Cantonal que declararon al año 2005 *el año del agua*.

Tabla 6.1

CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN IMBABURA, COTACACHI, OTAVALO 2001-2009						
	CANTONES		OTAVALO		COTACACHI	
	2001*	2009*	2001	2009	2001	2009
SERVICIOS						
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	52	58	55	42	47	78
Acceso a agua por pila o llave pública	n.d.	1	n.d.	1	n.d.	2
Acceso a otra fuente, por tubería	41	39	38	55	45	19
Servicio permanente de agua	n.d.	56	n.d.	40	n.d.	76
Servicio permanente de luz	88	97	90	100	86	98
Servicio telefónico convencional	30	37	30	39	28	36
EDUCACIÓN						
Alfabetismo	78	89	81	91	75	87
Primaria completa	56	74	59	78	52	69
Secundaria completa	21	30	23	34	18	25
Instrucción superior	13	14	15	14	11	13
Grado de escolaridad de la población	6	8	6	9	5	7
SALUD						
Tasa de mortalidad de la niñez por método indirecto (Siise)	34	18,1 ^b	41	21,0 ^b	30	26,7 ^b
Índice de oferta en salud Siise (Médicos, enfermeras, odontólogos x 1000)	48.6	72.7	48.6	55.7	47.7	53.8
Alimentate Ecuador, (Siise 2004/2007)	5579	42179	1347	15973	1008	6842
Alimentación escolar (Siise 2003, 2007)	43283	40229	14220	14140	8117	7177
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad Gratuita	n.d.	29	SD	31	SD	30
BIENESTAR SOCIAL						
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano (Siise 2001-2009)	11	39	15	36	17	43
Bono de Vivienda (no se incluyó inicialmente)	n.d.	6	n.d.	4	n.d.	9
Hacinamiento	30	11	29	8	30	15

* Indicador para parroquias encuestadas de Cotacachi y Otavalo en conjunto.

a) Sólo acceso de agua por red pública en el caso del año 2009.

b) 2006.

Fuente: INEC, Censo 2001; Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

En cuanto a luz hay un aumento de más del 10% en Imbabura y sus cantones, de manera que la provincia ha logrado una cobertura casi total en el servicio eléctrico (98.9% SIISE 4,5). También el servicio de telefonía fija sube entre 10 y 15%.¹¹⁴ Por otro lado, se han mejorado las viviendas, que ahora son más numerosas, tienen más

¹¹³ En Cotacachi se pudo realizar estudios que ya señalaban esa tendencia. Ver Ortiz (20004) y Ospina (2006).

¹¹⁴ Imbabura tenía una cobertura del 36% en telefonía celular (SIISE, ECV, 2006), pero actualmente se considera que la cobertura es universal.

espacio, cuartos y servicios, lo cual reduce el hacinamiento del 30% en 2001 al 11% en 2009 en Imbabura, del 29% al 8% en Otavalo y del 30% al 15% en Cotacachi. Los datos que a continuación se presentan reflejan un mejoramiento substancial de la situación habitacional, particularmente un ámbito de responsabilidad municipal como agua, así como el de electricidad y la telefonía.

También mejora la cobertura en educación. Los programas de alfabetización, de carácter municipal, elevan los indicadores en más allá del 10% en Cotacachi y Otavalo, al igual que en el conjunto de la provincia. El acceso a la primaria asciende de manera notable en cerca de un 20% y en secundaria en cerca del 10%. Todo ello se expresa en una elevación del nivel de escolaridad en más de dos grados en los dos cantones. Hay que tomar en cuenta que este esfuerzo es realizado por el Estado central que tiene el conjunto del sistema educativo en sus manos.

Los indicadores de salud también mejoran en la provincia. Como un dato sintomático, en 2006 la mortalidad infantil se reduce de 34 al 18%. En Otavalo esa reducción es mayor, pues baja en un 50%, mientras en Cotacachi se reduce apenas en un 3%, lo cual evidencia que resulta más difícil remover los factores de extrema pobreza, de raigambre étnica y rural, que siguen presentes en este último cantón.

El índice de oferta en salud que integra varios indicadores¹¹⁵ mejora notablemente en Imbabura, de 49 a 73%, notándose un leve aumento de la oferta en los dos cantones. También se puede ver una ampliación de cobertura del Programa Aliméntate Ecuador-PAE y una estabilización de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, que atiende a 40.000 estudiantes en la provincia -14.000 en Otavalo y 7.000 en Cotacachi-, orientado a retener a los niños dentro de la escuela.

En cuanto a los programas focalizados, orientados a la población de menores recursos han logrado avances importantes. El Bono de Desarrollo Humano, casi inexistente en 2001, llega a una cobertura de 40.000 beneficiarios en 2008 (GF, Entrevista, 6-2009). y las familias que tienen un miembro beneficiado que lo recibe pasan del 11 al 39% en la provincia, del 15 al 36% en Otavalo y del 17 al 43% en Cotacachi. El Bono de la Vivienda, que beneficiaba a pocas familias en 2001, llega a una cobertura de no menos del 6% de la población de la provincia, y del 9% en Cotacachi.

¹¹⁵ El índice agrupa varios indicadores: médicos, enfermeras, odontólogos x 10.000 habitantes, más servicios sin internación (SIISE 4.5, 2008).

Este mejoramiento de las condiciones de vida se expresa también en una significativa reducción de la pobreza. Por ejemplo, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI que en Ecuador estaba en 61% a inicios de la década se reduce al 54% a finales de la década. En Imbabura se reduce de 58 a 45% (ECV 2006, INEC, SIISE 4.5). Es decir, mientras el país mejora en un 7%, el porcentaje de la provincia es de un 13%.

6.4.- Mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas

La situación de recuperación de las niveles de vida del conjunto de la población se reitera también en la población indígena. El cambio se observa en Cotacachi donde se duplica la cobertura de los sistemas de agua potable a domicilio - reduciendo significativamente la existencia de los sistemas precarios de distribución- por sobre las cifras encontradas en su cantón vecino. En este último se amplían los sistemas de tubería pero la cobertura domiciliaria de agua de mejor calidad se reduce, seguramente por el crecimiento de la población.

Tabla 6.2

CONDICIONES DE VIDA DE LOS INDIGENAS IMBABURA, COTACACHI, OTAVALO 2001 2009						
	2001			2009		
	Indígenas Cantones	Indígenas Cotacachi	Indígenas Otavalo	Indígenas Cantones	Indígenas Cotacachi	Indígenas Otavalo
SERVICIOS						
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	29,5	21,9	30,5	41,2	60,8	26,5
Acceso a agua por pila o llave pública	10,7	9,5	9,9	1,6	2,5	0,9
Acceso a otra fuente, por tubería	42,4	54,2	40,8	54,2	35,0	68,5
Servicio permanente de agua	n.d.	n.d.	n.d.	39,9	58,6	25,9
Servicio permanente de luz	81,4	74,8	81,0	95,7	95,4	95,9
Servicio telefónico convencional	14,2	10,6	15,9	23,4	12,7	31,5
NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN						
Alfabetismo	71,9	61,5	69,8	80,5	74,3	85,2
Primaria completa	37,8	31,0	36,9	58,9	48,3	66,9
Secundaria completa	9,2	5,2	8,0	18,5	8,9	25,7
Instrucción superior	4,7	2,6	3,7	7,1	2,2	10,9
Grado de escolaridad de la población	5,64	5,19	5,47	6,09	4,88	7,04
BIENESTAR SOCIAL						
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano	n.d.	n.d.	n.d.	53,8	70	41,6
Bono de la Vivienda	n.d.	n.d.	n.d.	6,5	10,1	3,8
Hacinamiento	38,0	43,3	37,7	17,3	26,2	10,7

Fuente: INEC, Censo 2001; Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

El mejoramiento del agua contribuye positivamente a las condiciones sanitarias de las familias (el acceso al servicio y la existencia de tanques de clorificación reducen las enfermedades gastrointestinales), a la vez que se disminuye

el tiempo de acarreo de agua, tarea cumplida por parte de las mujeres y los niños. En este logro se destaca la creciente inversión realizada por los gobiernos locales y otras entidades de desarrollo, de la mano del esfuerzo y trabajo invertidos por parte de las comunidades y las juntas de agua de consumo humano. No hay que olvidar que los sistemas de tubería son manejados por 110 juntas de agua en la provincia, la mayor parte ubicadas en los dos cantones estudiados.

El acceso a la luz eléctrica es uno de los ejemplos de cómo deberían operar las políticas públicas sin distinción de etnia, territorio o estrato social. Su cobertura aumentó en un 15%, aproximándose al 100%, tanto para indígenas como mestizos, pobladores urbanos o rurales (sólo entre un 4 y 5% de la población de los dos cantones no goza en la actualidad de este servicio). Esta situación repercute en el mejoramiento de la educación de los hijos y en el acceso a fuentes de información y comunicación. El aumento de la cobertura (inclusive hacia zonas alejadas de los centros urbanos) se ha realizado bajo el impulso de las empresas públicas regionales pero también de los gobiernos locales que han invertido en el tema importantes recursos.

Los indicadores en educación también revelan cambios significativos. El salto de los últimos 9 años refleja el incremento de alfabetos en un 15%, pasando del 65% al 80%. De continuar esta tendencia, que responde al realizado por los municipios con el apoyo de la cooperación cubana, el analfabetismo en los dos cantones podría ser eliminado.

La generación de niños y niñas que en 2001 ingresaron a la escuela hoy ha terminado la primaria. El incremento de la cobertura es importante. Imbabura ha pasado del 38 al 59%, lo que significa un incremento del 21%. Cotacachi, la más relegada, tenía en 2001 un porcentaje de cobertura del 31% mientras que hoy es del 48% (17 puntos más que a comienzos de la década). Otavalo es el cantón que realizó los mayores esfuerzos pues logró un incremento de 30 puntos, pasando el porcentaje de cobertura de la educación primaria de 37 a 67%.

La educación secundaria tiene similar tendencia a la observada a nivel nacional. En Imbabura de 9% ha subido al 19%. Otavalo nuevamente es el cantón en mejor situación, pasando del 9% en 2002 al 26% actual. Cotacachi está en la peor situación, pues de un bajísimo 5% ha llegado subir al 9%.

Los estudios del Observatorio de los Derechos de la Niñez señalan que los niños abandonan el sistema educativo una vez terminada la primaria debido sobre

todo a que la familia indígena y campesina no logra todavía identificar las ventajas de la educación secundaria. Esto tiene que ver no sólo con una percepción cultural sino con la baja calidad del sistema educativo que no está diseñado para responder a las necesidades de la vida de los niños indígenas y campesinos. A esto se añade que la pobreza obliga a niños y jóvenes dejar la escuela para trabajar.

Coherente con el bajo acceso a la secundaria, el ingreso al nivel superior se restringe cada vez más. Sin embargo Imbabura hace un gran esfuerzo en este sentido: la apertura de la Universidad Técnica del Norte y de la Universidad Católica pueden estar atrás de este incremento que ha pasado del 9 al 19% de personas con nivel universitario. Otavalo desde 2001 ha incrementado en 7%, pasando del 4% al 11%, mientras que en Cotacachi apenas ha pasado del 5% de inicios de la década al 9% actual.

En resumen, los indígenas de Otavalo han tenido mejores oportunidades para elevar sus niveles educativos por sobre los de Cotacachi. Es interesante notar que las coberturas se incrementan en los primeros años de la educación, lo que permite inferir que es la generación indígena menor de 18 años la que está participando de estos cambios. Esto se corrobora cuando se observan los datos de los años de escolaridad de la población mayor de 24 años, donde el número promedio de años aprobados se mantiene casi inalterable: en Imbabura de 5,6% a 6%, en Cotacachi se mantiene en 5% y en Otavalo se eleva en un grado. Esto significa que las generaciones mayores cargan con el peso de la falta de cobertura de la educación y la reducción del gasto social ocurrido hasta la crisis económica de 1999-2000.

En el mejoramiento observado para las generaciones más jóvenes incide la creciente inversión social del Estado y la ampliación de la oferta educativa desde el 2001, luego de la crisis. A esto se suma la existencia de varios programas que se han ejecutado desde el 2007 y que reducen el costo de la educación para las familias, como la distribución de útiles, uniformes y la alimentación escolar.

Hay que señalar que el aumento del acceso a los diversos niveles educativos no significa una mejor calidad de la educación. Evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación, a través de la encuesta Aprendo, revelan que en la primaria y secundaria, en la educación en castellano y en la bilingüe, hay serios problemas de calidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Uno de los problemas de los sistemas estadísticos estatales ha sido la falta de visibilidad de la diversidad étnica. Si algún logro adicional tiene la irrupción del

movimiento indígena en la vida de la sociedad y el Estado es el que las cifras a partir de 2001 consideran esta variable, lo que no se observa aún en la salud ni en la distribución de los beneficios vía bonos. Por esto no es posible analizar los cambios ocurridos en los últimos nueve años y solo se hará referencia a los hallazgos de la Encuesta Ciudadanía y Derechos.

La pobreza extrema de los niños, niñas y adolescentes de Imbabura en 2001 era del 41% (SIISE, 4.5), la de Otavalo del 50% y de Cotacachi superaba el 60%. La encuesta no logra construir el perfil de la pobreza de manera directa pero capta el indicador hacinamiento, que es considerado uno de las medidas de la pobreza indirecta; dicho indicador determina la vivienda de tres personas por cuarto.

La población indígena más hacinada está en Cotacachi: 26% de sus hogares vive en esa condición a base de la Encuesta; esto es el doble de lo encontrado en Otavalo, que tiene el 11%. A no dudar, la pobreza ha disminuido en los dos cantones. En 2001 el porcentaje de hogares hacinados en Cotacachi ascendía al 43% y en Otavalo era del 38%.

¿Qué acciones del Estado coadyuvaron para que las condiciones de pobreza se alivien y los indicadores de educación mejoren? La respuesta es: los bonos y los beneficios sociales traducidos en incentivos para enviar a los niños a la escuela. Coherente con los niveles de pobreza de Cotacachi aquí se encuentra la más alta cobertura del Bono de Desarrollo Humano: 7 de cada 10 hogares indígenas lo reciben. En Otavalo esta cifra desciende a 4 de cada 10.

El Bono de Desarrollo Humano, creado por recomendación del Banco Mundial en el año 1999, es el programa de transferencia monetaria más grande del país. El enfoque de focalización de la pobreza ha sido criticado porque el Estado estaría renunciando a garantizar los derechos sociales para todos y a realizar reformas estructurales que posibiliten que la población resuelva sus problemas de pobreza. Sin embargo todos los gobiernos desde el año 2000 lo han mantenido como un mecanismo ágil de compensación a los sectores excluidos. El actual gobierno elevó el monto del bono de 15 a 35 dólares, y lo combinó con otros programas sociales, como la legalización de tierras, el Bono de Vivienda, alimentación, crédito, e incrementó el

gasto social de manera significativa. Esta política social integral explica las mejoras anotadas, que se traducen en la reducción de la pobreza¹¹⁶.

6.5.- Inequidad étnica

Las brechas entre indígenas y mestizos han sido señaladas como una expresión clave de exclusión, fenómeno en el cual la discriminación étnica y social se refuerzan mutuamente. De allí que es interesante captar la evolución de los indicadores sociales tanto para indígenas como no indígenas.

El acceso al agua potable de calidad es una garantía del derecho a la salud, por lo cual en Ecuador se ha hecho un esfuerzo para mejorar estos servicios y con ello desplazar entre las tres primeras causas de muerte el fallecimiento por problemas digestivos. Sin embargo en Otavalo y Cotacachi esto no sucede debido a la inequidad observada en el acceso al agua entre indígenas y mestizos. Mientras seis de cada diez hogares indígenas de Cotacachi consume agua potable, 9.5 de los hogares mestizos si lo hace. En Otavalo, tres de cada diez indígenas acceden al agua potable y el doble en los hogares mestizos, de donde se deduce que es un riesgo de muerte ser indígena.

Acorde con estos datos, los indígenas de los dos cantones consumen agua de peor calidad, que proviene de sistemas precarios. En Cotacachi solo el 4% de los mestizos comparte esta situación con los indígenas, a diferencia de Otavalo, donde el 39% de los no indígenas cuenta también con este precario servicio. El dato habla además de la baja cobertura de agua de calidad para el cantón Otavalo en su conjunto.

¹¹⁶ Se ha dicho que la distribución del bono mediante el sistema financiero rompe las cadenas clientelares de otros programas redistributivos del Estado. Más allá de que esto sea real, lo cierto es que los mandatarios han logrado con el bono una amplia legitimación ante los sectores pobres de la población.

Tabla 6.3

INEQUIDAD ÉTNICA OTAVALO COTACACHI, 2009				
	Otavaló		Cotacachi	
	Indígenas	No Indígenas	Indígenas	No Indígenas
SERVICIOS				
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	26,5	59,6	60,8	93,8
Acceso a agua por pila o llave pública	0,9	1,1	2,5	1,2
Acceso a otra fuente, por tubería	68,5	38,9	35,0	
Servicio permanente de agua	25,9	56,4	58,6	92,2
Servicio permanente de Luz	95,9	97,5	95,4	99,6
Servicio telefónico convencional	31,5	46,7	12,7	57,6
NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN				
Alfabetismo	85,2	97,8	74,3	99,6
Primaria completa	66,9	90,3	48,3	87,2
Secundaria completa	26,5	45,0	9,5	41,2
Instrucción superior	10,9	17,5	2,2	22,9
Grado de escolaridad de la población	7,0	10,1	4,9	9,7
SALUD				
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad gratuita,	27,1	30,3	30,8	31,3
BIENESTAR SOCIAL				
Cobertura del Bono de desarrollo humano	41,6	29,1	70,0	18,7
Bono de vivienda (no se incluyó inicialmente)	3,8	4,0	10,1	8,6
Hacinamiento	10,7	5,5	26,2	4,3

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009

Nota: se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos para un total de 1.085 encuestados.

Las peores inequidades por ser indígena se evidencian en la educación. En Otavaló casi un 30% más de niños y niñas mestizos tienen primaria completa y en Cotacachi un 40%. La mayor inequidad se da en Cotacachi en el acceso a la secundaria, pues mientras uno de cada diez niños indígenas está en este nivel, cuatro mestizos de cada diez goza de este “privilegio”, lo que también explica el bajo acceso a la universidad, pues apenas dos de cada cien jóvenes indígenas de Cotacachi cursó este nivel frente a 23 de cada cien jóvenes mestizos. El más bajo grado de escolaridad se encontró entre los indígenas de Cotacachi: apenas cinco grados mientras que los no indígenas llegaban a 9.7, es decir cumplen el objetivo constitucional de tener educación básica de diez años.

El acceso a programas sociales refleja una lógica diferente a la de los servicios, en el sentido de que no se observan diferencias por etnia tan dramáticas como las encontradas en el acceso al agua y la educación. Así, la cobertura de la Ley de Maternidad Gratuita es similar para indígenas y no indígenas. El Bono de Desarrollo Humano se concentra más en la población indígena, coherente con la

focalización a los más pobres. El Bono de la Vivienda tiene un comportamiento similar tanto para indígenas como no indígenas. Sin embargo los no indígenas de Cotacachi son los más favorecidos, demostrando que lo que más prima son los criterios de pobreza para la focalización. Hay que recalcar sin embargo que a pesar del mejoramiento de ciertas condiciones de vida de los indígenas, que refleja el cuadro analizado, la brecha con los mestizos se mantiene y, por tanto, persiste la exclusión.

6.6.- Inequidad territorial

Tradicionalmente en la Sierra andina las ciudades han sido territorio mestizo y el sector rural territorio indígena. Es decir, hasta hace pocas décadas, segregación territorial y étnica coincidían. Desde los años setenta, como ya se ha mencionado, la población indígena migra a las ciudades, donde vive un importante sector indígena, pero las herencias de la inequidad se mantienen. De allí, no es extraño que los cuadros de inequidad étnica y territorial sigan parámetros semejantes con brechas parecidas en servicios, educación y salud.

Si bien existen diferencias en cuanto a la lectura y escritura, la brecha es más notoria en los niveles educativos: 30 puntos de diferencia en el acceso a la primaria entre los pobladores urbanos y rurales en los dos cantones. En cuanto a secundaria la brecha es de 20 puntos en Otavalo y 30 en Cotacachi. En la instrucción superior la diferencia es menor en Otavalo con nueve puntos, mientras en Cotacachi hay una brecha de más de 20 puntos, lo que revela que los niveles educativos son superiores en Otavalo donde hay un grupo indígena que ha logrado acumular capital educativo importante.

Tabla 6.4
INEQUIDAD TERRITORIAL,
POBLACIÓN OTAVALO Y COTACACHI 2009

	Otavalo		Cotacachi	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
SERVICIOS				
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	69,7%	13,2%	96,5%	65,9%
Acceso a agua por pila o llave pública	1,0%	1,0%	1,0%	2,4%
Acceso a otra fuente, por tubería	28,3%	82,0%	1,5%	30,3%
Servicio permanente de agua	66,7%	12,5%	95,5%	63,4%
Servicio permanente de Luz	98,3%	94,9%	98,0%	97,2%
Servicio telefónico convencional	50,8%	25,7%	62,7%	17,9%
NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN				
Alfabetismo	97,7%	84,1%	97,0%	81,0%
Primaria completa	87,9%	66,0%	85,1%	58,2%
Secundaria completa	46,3%	23,2%	45,1%	12,7%
Instrucción superior	18,8%	9,0%	26,8%	3,5%
Grado de escolaridad de la población	9,90	6,92	10,07	5,60
SALUD				
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad gratuita, (sise no tiene)	30,7%	25,8%	27,6%	34,0%
BIENESTAR SOCIAL				
Cobertura del Bono de Desarrollo Humano	27,0%	44,7%	18,4%	60,7%
Bono de vivienda	2,0%	5,8%	10,4%	8,6%
Hacinamiento	5,0%	11,5%	4,0%	22,5%

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Nota: Se entrevistó a 627 personas en cabeceras urbanas y 453 en aéreas periféricas rurales.

Otra es la realidad de los programas focalizados, donde hay una orientación adecuada. Pues el sector rural e indígena, con mayores niveles de pobreza, tiene un mayor nivel de acceso a estos programas: en Otavalo el 44% de la población rural accede al bono y solo un 27% de la urbana, mientras un 60% de la población rural de Cotacachi accede y apenas un 18% de la población urbana.

6.7.- Inequidad social

Un primer aspecto a tener en cuenta es que en los dos cantones no hay sectores altos. Utilizando una estratificación social por consumo es significativo que no existan población en los estratos superiores y solamente se tiene estratos medios y bajo. La luz es el servicio con acceso más equitativo de la población estudiada, sin importar ni etnia ni estrato social. No sucede lo mismo con el agua, donde, según la encuesta, el porcentaje más alto de acceso está en los sectores medios típicos con un 78% mientras

los medios bajos llegan al 60% y los estratos bajos sólo al 50%. Es significativo que en los hogares indígenas más acomodados (medio típico), es 17% menos que del estrato más bajo mestizo.

El analfabetismo está concentrado en el estrato bajo de los indígenas; en los demás casi el 100% manejan la lectoescritura. En el acceso a los diversos niveles educativos -la primaria y la secundaria- las diferencias étnicas se mantienen, pues los mestizos tienen mayor acceso que los indígenas. En cuanto a la primaria, los estratos más bajos de las dos etnias tienen problemas, mientras en secundaria el problema es mayor entre los indígenas, pero también es problema en los estratos bajos y medios de los mestizos. Entre los indígenas el 11% del estrato bajo, el 28% del estrato medio bajo y el 60% del medio acceden a secundaria, mientras en los mestizos el 20% del estrato bajo, el 47% del medio bajo y el 70% del medio acceden a este mismo nivel. Esto significa que los rezagos educativos en el país, que tiene que ver con los problemas de acceso a la secundaria, también impactan en estos cantones. Aquí el estrato social y la etnia, en diversos grados, condicionan el menor acceso a la secundaria. Esto se verifica en los grados de escolaridad: los estratos medios de los mestizos y el estrato alto de los indígenas están cumpliendo la meta de educación básica con diez grados. Esta meta no puede ser cumplida por los estratos medios indígenas y los estratos bajos de las dos etnias.

Tabla 6.5

INEQUIDAD SOCIAL OTAVALO Y COTACACHI, 2009						
	Indigenas			No indigenas		
	Bajo	Medio Bajo	Medio típico	Bajo	Medio Bajo	Medio típico
SERVICIOS						
Acceso a agua por red pública dentro de la vivienda	36,8	46,7	59,6	76,7	69,0	85,2
Acceso a agua por pila o llave pública	2,1	-	1,9	1,0	1,5	0,7
Acceso a otra fuente, por tubería	57,4	51,6	36,5	21,2	28,9	14,1
Servicio permanente de agua	35,8	45,9	55,8	73,1	67,5	83,1
Servicio permanente de Luz	95,0	96,7	98,1	97,9	99,0	98,6
Servicio telefónico convencional	11,9	41,8	63,5	26,9	58,9	76,6
NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN						
Alfabetismo	72,9	96,7	98,1	96,9	99,5	100,0
Primaria completa	47,2	80,3	94,2	74,6	94,9	99,3
Secundaria completa	11,3	27,9	60,4	20,1	46,5	70,1
Instrucción superior	3,6	11,1	33,3	3,8	21,4	44,0
Grado de escolaridad de la población	4,8	8,1	11,2	7,5	10,4	12,6
SALUD						
Madres cubiertas por la Ley de Maternidad gratuita, (sise n)	26,3	34,2	31,4	28,9	33,2	29,9
BIENESTAR SOCIAL						
Cobertura del Bono de desarrollo humano	61,3	45,1	19,2	30,1	27,9	10,6
Bono de vivienda (no se incluyó inicialmente)	6,8	6,6	3,8	5,7	6,6	6,3
Hacinamiento	22,4	8,2	1,9	8,3	4,6	0,7

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Respecto al bienestar social, llama la atención que existan familias de estrato medio típico que accedan al Bono de Desarrollo Humano. El doble de indígenas de estratos bajos que los mestizos acceden a este beneficio. Mientras tanto el Bono de la Vivienda es bastante igualitario en su acceso entre indígenas y no indígenas. Llama la atención que los estratos medios típicos de los no indígenas accedan en un 6% a este beneficio.

6.8.- Conclusiones

La hipótesis de este capítulo era la de que la lucha y gestión de las comunidades y municipios mejoraron el acceso a los servicios públicos, atenuando los efectos de la creciente desigualdad social. Tanto por estudios previos realizados, como por el presente, se puede afirmar que la lucha indígena, la acción de las comunidades por agua, luz, vías, servicios e infraestructura así como por la agenda de desarrollo que asumieron los municipios liderados por indígenas, lograron mejorar las condiciones de vida. Ha sido relevante comparar los datos nacionales del 2001 y los que arroja la encuesta para identificar un mejoramiento en estos últimos años en los servicios básicos, especialmente de agua de consumo y luz, la reducción del hacinamiento y el analfabetismo, el acceso a la educación primaria, y la ampliación de la cobertura de los programas de lucha contra la pobreza. Varios de estos indicadores tienden a generalizarse, como la luz y la educación primaria, pero otros tienen cobertura parcial como el agua o la educación secundaria.

Sin embargo ese aumento de la cobertura de los servicios no viene aparejado de una buena calidad del servicio. Esto se advierte en la existencia de servicios precarios que no aseguran agua para el consumo humano o sistemas educativos con serios problemas de enseñanza-aprendizaje. Además se nota diferencias entre Cotacachi y Otavalo, pues en el primer cantón inciden los más altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social, vinculados con su realidad indígena y rural.

Se trata por tanto de un mejoramiento parcial, pues a pesar del mejoramiento de los indicadores sociales para el conjunto de la población y para los indígenas, se mantienen importantes brechas étnicas, sociales y territoriales. Estas brechas revelan la persistencia de formas de exclusión social, si tomamos a esta como la correlación de niveles de desigualdad social, inequidad étnica y territorial, que se refuerzan mutuamente. Esto deja a un sector de la población -que está por debajo de la línea de

extrema pobreza- fuera del disfrute de derechos esenciales. Un sector significativo de los comuneros se encuentra en esa situación.

En suma, si bien el pueblo indígena ha logrado mejorar sus condiciones, hay un sector que está excluido de los beneficios del “progreso”, no satisface sus necesidades básicas y por tanto no disfrutan de los derechos sociales, y a pesar de que se hayan ampliado los servicios sociales básicos, las condiciones precarias de empleo e ingresos se mantienen.

Se puede afirmar que la exclusión social y étnica no se resuelve debido a factores como la falta de tierra o empleo precario, fruto de una estructura social y económica altamente jerárquica que afecta especialmente a los agricultores minifundistas, a los trabajadores informales y a los jornaleros. Igualmente se puede advertir que los problemas de calidad en los servicios solamente se podrán resolver con una acción conjunta y articulada entre los actores sociales, gobiernos locales y el Estado. Y es que mas allá de los resultados logrados por la acción local existen una serie de obstáculos a nivel nacional que deben ser considerados y que son claves a la hora de medir la evolución de las condiciones sociales.

En los cambios ocurridos en las condiciones de vida de los indígenas es indispensable considerar el nivel macro. Y es que las dos décadas perdidas desde los ochenta, coinciden con un giro en las políticas públicas hacia el neoliberalismo y una baja de la inversión social¹¹⁷. Todo ello se traduce en un deficit acumulado en lo social, que afecta la dinámica de la educación, salud y seguridad social. Esto se expresa en los indicadores extremadamente bajos del 2001.

Desde 2002 se nota una inflexión de esta situación debido al auge del precio del petróleo y a la dinamización de la economía y desde el 2006 cuando se da un salto en la inversión social del Estado.¹¹⁸ En medio de la debilidad del Estado central, en un marco de descentralización de la década del noventa, los indígenas aprovecharon las circunstancias para reorientar el rumbo y las inversiones públicas, siendo las comunidades y los municipios los que protegieron el nivel de vida de la población. Esto tiende a cambiar en los últimos años con la llamada Revolución Ciudadana, que afirma el rol del Estado central, incrementa la inversión social, fortalece las políticas de educación, salud y bienestar social, amplía los programas focalizados de auxilio a

¹¹⁷ La inversión social en Ecuador es una de las más bajas del continente a esa fecha: en 2000 era de 2.92% del PIB, en el 2008 sube a 8.08 del PIB (MEF, MIES, UNICEF, 2008).

¹¹⁸ Ver Anexo 1.8.

la pobreza y establece con ello condiciones generales para un mejoramiento de las condiciones de vida.

Por otra parte los datos encontrados confirman la tendencia de consolidación de asentamientos humanos y urbanización en los dos cantones, tendencia que se refleja en la expansión de infraestructura básica y servicios públicos generales, base material que demuestra la presencia del Estado en el territorio.

También es importante acotar que estos fenómenos examinados no pueden ser generalizados a otros municipios o regiones indígenas. En los dos cantones, como se ha advertido anteriormente, hay factores específicos referidos a la vida económica, a la integración territorial e institucional, así como a la movilización étnica y política, que no se dan en la misma combinación y medida que en otras jurisdicciones. Esto obliga a realizar nuevos estudios sobre otras zonas para sacar conclusiones válidas a nivel general.

En resumen en este capítulo se advierte que si bien los indígenas logran acceder a los derechos civiles, políticos y culturales, hay un mejoramiento de las condiciones de vida pero con un acceso parcial a los servicios públicos. Consecuentemente se mantiene un núcleo indígena considerable con débil acceso a la educación, la salud, el agua y el empleo de calidad, que les resta capacidades y oportunidades para el disfrute de la ciudadanía.

Capítulo VII
Las modalidades de la ciudadanía y los derechos:
Identidad, Democracia y Estado

Capítulo VII

Las modalidades de la ciudadanía y los derechos: Identidad, Democracia y Estado

Introducción

En los capítulos anteriores se examinó la organización, movilización y participación políticas de los indígenas y como lograron cambiar las relaciones de poder a nivel local, aunque se mantuvieron brechas importantes que revelan niveles de exclusión social. Ahora es necesario preguntarse sobre el componente subjetivo del proceso, a fin de identificar la modalidad de ciudadanía que asumen los indígenas. Y para ello es necesario tener en cuenta que la ciudadanía tiene cuatro dimensiones: una identidad que les hace parte de la nación, su participación en el sistema político, sus relaciones con el Estado y una gama de derechos.

Tal como se vió en el capítulo inicial, la ciudadanía implica la afiliación a una entidad política nacional, a una comunidad imaginaria como diría Anderson (1982); los ciudadanos se identifican con ella y tienen un común sentido de pertenencia. Aquella es también titularidad de poder, es decir un sujeto que interviene en el rumbo que asume la sociedad a través de sistemas políticos específicos, que en términos modernos es la democracia. Además como parte de la comunidad tiene derechos que deben ser garantizados por el Estado, quien al mismo tiempo debe reconocerle como miembro de esa comunidad. Además, dado los diversos contextos y las disímiles trayectorias históricas de las sociedades, la ciudadanía cuaja en diversas modalidades, con una variada geometría de derechos. De allí que es preciso indagar sobre estos componentes del concepto de ciudadanía.

En la propuesta inicial de este estudio se planteó la existencia de diversos tipos de ciudadanía: una comunera, colectiva, con sentidos de pertenencia étnica y una cultura clasista y contestataria, y otra ciudadanía mestiza, con ingredientes más individuales y mayor relación con la comunidad política nacional. También se planteó diferencias entre indígenas comuneros y urbanos, tomando en cuenta la experiencia de organización y movilización social de los primeros, su trayectoria de migración y el papel que tienen los artistas e intelectuales en los procesos de revitalización étnica urbana. Se suponía también diferencias territoriales entre una cultura más participativa y democrática en Cotacachi que en Otavalo, ambas fruto de las diversas experiencias

de gestión local. En torno a los derechos se advertía que los indígenas ejercieron de manera amplia los derechos de organización y participación política, involucrándose activamente con la democracia, aunque no lograban ejercer los derechos de autogobierno.

La base para analizar el punto de vista subjetivo de los indígenas, su identidad, sus referencias culturales y políticas, se realizará a través de la Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009 que fue mencionada ya como sustento del capítulo anterior. Como se señaló, el diseño maestral aseguró una representatividad por etnia, nivel socioeconómico, instrucción y pertenencia territorial – urbana y rural-, así como a nivel de cada uno de los dos cantones.

También se integró índices que permiten visualizar las opiniones de los encuestados sobre identidad nacional, democracia, Estado y ciudadanía. Al final del capítulo, a modo de resumen, se integra un análisis factorial de correspondencias¹¹⁹ que integra las diferencias entre las modalidades de ciudadanía propuestas –indígena comunera, indígena urbana y mestiza, cada una con diferencias cantonales- para constatar desde el punto de vista estadístico si existen o no diferencias significativas.

Para comenzar, en la primera parte de este capítulo, se examina los sentidos de pertenencia nacional, tomando en cuenta la identidad étnica o la identidad ecuatoriana. Luego se indaga sobre la experiencia democrática de los sujetos políticos. En tercer lugar se examina las relaciones con el Estado. Finalmente se averigua sobre el conocimiento y en involucramiento de los indígenas con la ciudadanía y los derechos.

7.1.- Identidad étnica y nacional

La construcción estratégica de la identidad se realiza desde una cultura comunal; desde allí parten los procesos de negociación entre identidad indígena y la identidad mestiza (Guerrero y Ospina, 2003: 123). Como se ha señalado anteriormente, los indígenas comuneros se auto identifican como tales, hablan kichwa, tienen relaciones familiares y prácticas colectivas, entre ellas mingas, fiestas y celebraciones, y un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad, con una alta cohesión étnica. Las transformaciones en el sector rural, la escuela y los medios de comunicación han modificado las lealtades primordiales de los indígenas; en las nuevas fronteras étnicas fruto de la migración y la vida urbana, aquellos recrearon sus

¹¹⁹ Sobre la metodología de construcción del índice ver anexo 1.7, Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

lazos y valores comunales como una nueva forma de resistencia ante la discriminación, a lo que se agregó la conciencia política indígena fruto de las disputas simbólicas y la movilización política, que interpelaron al racismo.

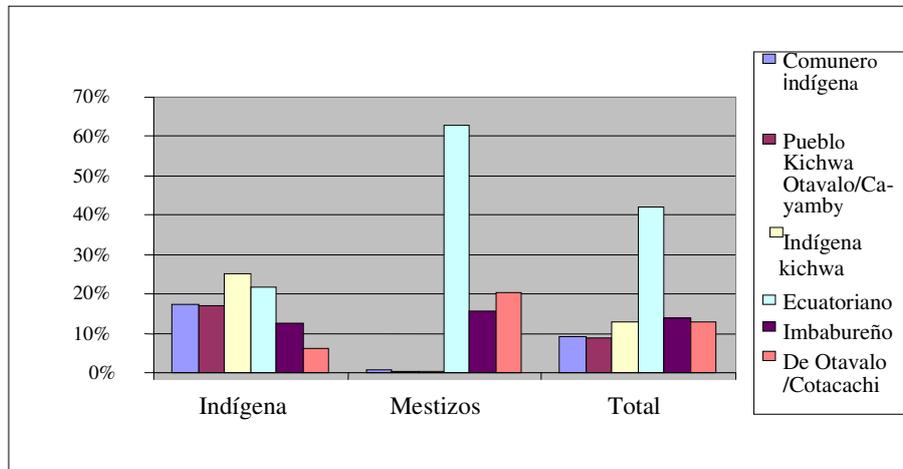
Constando esa nueva situación vale preguntarse sobre los rasgos de la identidad indígena. Interesa sobre todo su identidad en términos políticos, dado que la ciudadanía implica un sentido de pertenencia con una comunidad política nacional. Para ello en este capítulo se indaga sobre su identificación como indígenas kichwas o como ecuatorianos, a través de captar su adhesión a símbolos étnicos o nacionales, tales como la bandera, el mapa o símbolos territoriales que constituyen rasgos claves de la identidad. Los indígenas comparten matrices étnicas, clasistas o regionales, con una pluralidad de referencias culturales, por ello la identidad no puede ser caracterizada por un solo marcador cultural, pero si es posible captar el preeminencia de alguno de ellos. También es importante captar la visión de los indígenas sobre sí mismo y hasta que punto logran transformar los rasgos negativos establecidos históricamente en el marco de la dominación étnica e incorporar nuevos con una autoimagen positiva de su identidad.

7.1.1.- Sentido de pertenencia colectiva

Se preguntó en primer lugar sobre la pertenencia a las comunas o al pueblo indígena local, ya sea Otavaleño o Kayambi, la nacionalidad Kichwa genérica o la nacionalidad ecuatoriana¹²⁰. Los indígenas se reconocen como comuneros en un 17%, como pertenecientes al pueblo Kichwa Otavalo o Kayamby en un 17%, e indígenas Kichwa en un 25%. Esto implica que hay diversas identidades en el marco de lo indígena, sumando un 60% entre esas opciones. Mientras tanto como ecuatorianos se adscriben solamente en un 22%.

¹²⁰ La pregunta 12 interroga: Se dice que cada persona tiene una identidad propia o una forma de verse a sí mismo. De las que están en esta lista, ¿cuál es la identidad más fuerte para Ud., la que más le hace sentir orgullo?

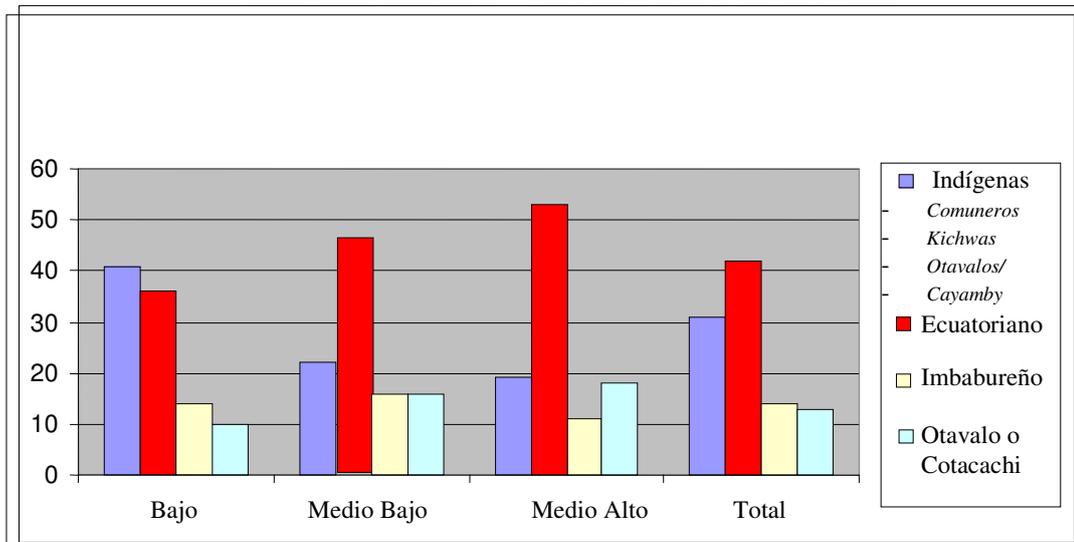
**Gráfico No. 7.1:
IDENTIDAD POR ETNIA
Indígenas y mestizos en Otavalo y Cotacachi**



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009. Para retierar, se entrevistó a 554 indígenas y 531 mestizos.

En cambio la mayoría de los mestizos se identifican como ecuatorianos en un 63%, mientras como imbabureños se adscriben un 16% y se sienten mas cercanos a su localidad -Otavalo o Cotacachi- un 20%. La “ecuatorianidad” es pues predominante en los mestizos, mientras para los indígenas la ecuatorianidad resulta secundaria y afirman su adscripción étnica. Esto revela una situación contradictoria en las identidades de los dos grupos étnicos: los indígenas se sienten extraños a la nación ecuatoriana, vinculada históricamente con la población blanco-mestiza, mientras estos últimos afirman una identidad que la consideran suya.

**Gráfico No 7.2
IDENTIDAD POR NIVEL
SOCIOECONÓMICO – INDIGENAS Y MESTIZOS-**

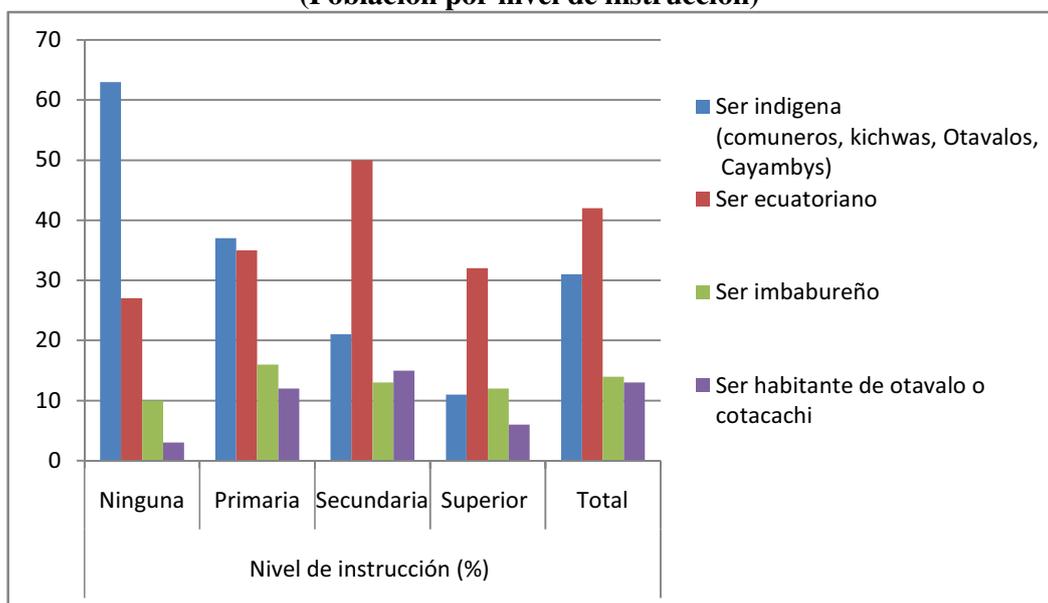


Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Bajo la misma interrogante e explora la auto identidad según el nivel socioeconómico. La encuesta agrupó a las personas en tres niveles: bajo, medio-bajo y medio alto (o medio alto); en el gráfico se diferencia cuatro alternativas de pertenencia: ser ecuatoriano, ser habitante de la provincia, ser habitante del cantón – Otavalo y Cotacachi- y ser indígena. A fin de facilitar el análisis se suma en este último caso las diversas adscripciones étnicas: comunero, de pueblos indígenas o kichwa.

Entre los más pobres el ser indígena obtiene el mayor porcentaje de respuestas: 42%. Se podría afirmar, por tanto, que los más pobres se identifican preferentemente como indígenas antes que como ecuatorianos. Es decir, hay una correlación positiva entre estrato social bajo y la auto identificación indígena, la adscripción de clase y la identidad étnica, cuestión que se manifestará también en otras respuestas, como se verá más adelante.

Gráfico No. 7.3
IDENTIDAD (%)
(Población por nivel de instrucción)

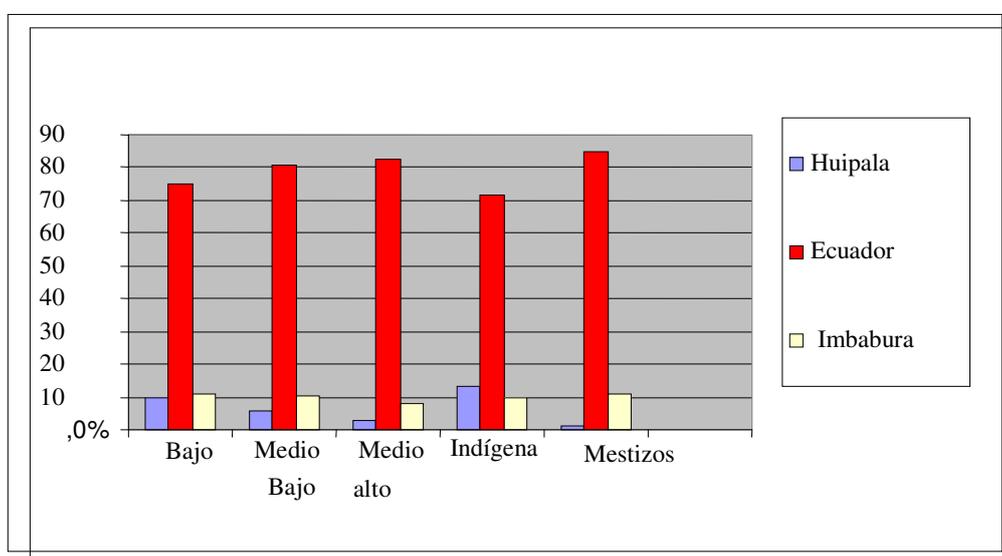


Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otro asunto significativo resulta de cruzar la identidad con el nivel de instrucción: los más educados se identifican como ecuatorianos, es decir, a mayor nivel educativo hay una mayor identificación con la comunidad nacional: la mitad de los que poseen secundaria y superior se afirman como tales. Los que no tienen nivel

de instrucción, en cambio, se identifican como indígenas en un 63%, a considerable distancia de ecuatoriano que suma 24%. Esto significa que la ecuatorianidad está relacionada con la escolaridad y que es allí donde los estudiantes “aprenden” a sentirse ecuatorianos, cuestión que se explica por lo que ya afirmó Marshall: la escuela es el laboratorio de la ciudadanía. Hay que señalar adicionalmente que las identidades locales siguen presentes en la población pues hay un sector que se siente imbabureño o perteneciente a los cantones de Otavalo y Cotacachi (23%).

Gráfico No. 7.4
IDENTIFICACIÓN CON BANDERA
(ESTRATO ETNIA %)



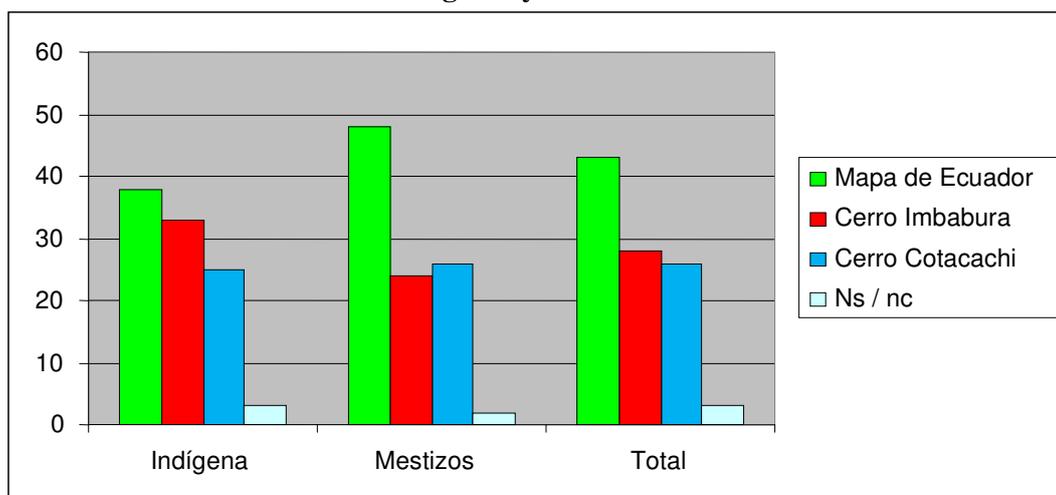
Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Para ampliar esta misma temática, se realizó una pregunta sobre un elemento simbólico clave de las naciones: la bandera¹²¹. En la encuesta se entregó fichas con tres opciones: la tricolor que identifica la nación ecuatoriana, el arcoíris de la *huipala*, utilizada por el movimiento indígena, y la bandera de la Provincia de Imbabura. Sorprende que en todos los niveles sociales y grupos étnicos se escoge mayoritariamente la bandera ecuatoriana, sin diferencias significativas por nivel de instrucción ni con el área geográfica. Seguramente esa identificación masiva tiene que ver con su amplia difusión en las dos décadas, tanto en relación con la selección de fútbol, el “consume lo nuestro” que promueve la compra de productos ecuatorianos, como también la “Revolución Ciudadana” en donde la tricolor está presente, junto con

¹²¹ Se refiere a la pregunta 14. ¿Con cual de los símbolos de esta tarjeta se identifica Ud.? Dígame el más sentido por usted. [marque una sola]:

la consigna “la patria es de todos”. En este caso la identificación visual ya no pasa solamente por la escuela, sino también con los medios de comunicación, en cuyas pantallas se reitera los colores de la bandera nacional como un símbolo que une a los ecuatorianos¹²². La *huipala* que era un símbolo de los pueblos indígenas quedó atrás, seguramente porque en la actualidad es más un símbolo de un partido político, el Pachakutik, que del movimiento indígena.

Grafico 7.5
IDENTIFICACIÓN CON IMAGEN GEOGRÁFICA (%)
Indígenas y mestizos



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Esta exploración sobre los símbolos nacionales se puede realizar también en relación al mapa del Ecuador y a los símbolos territoriales¹²³. El mapa es un recurso geográfico y cultural clave que ha sido utilizado en el país para cohesionarlo ante los conflictos limítrofes. Los cerros, en la cultura kichwa, tienen una especial significación como elemento de culto y protección y en particular los cerros Imbabura y Cotacachi forman parte de los mitos y narraciones originarias de la población local, para quienes las montañas son personajes masculinos y femeninos.

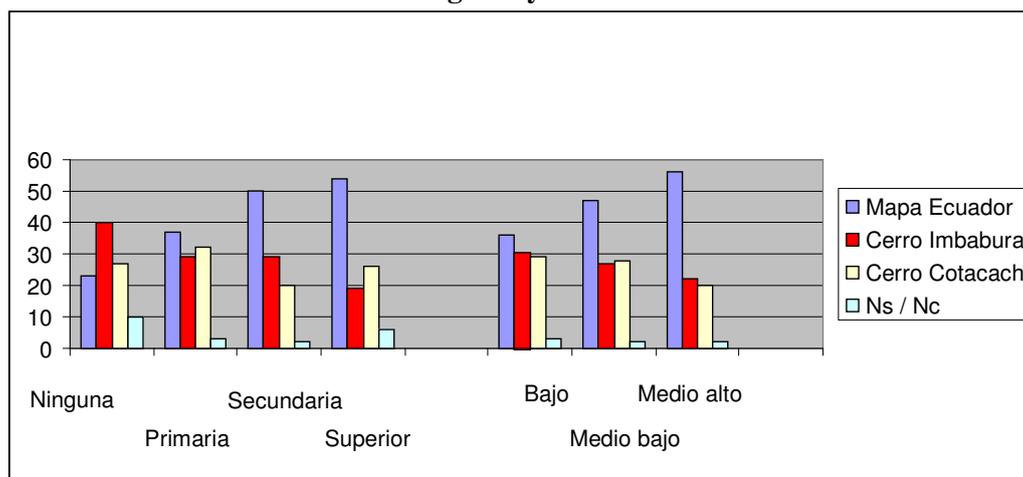
Cuando se ausculta las respuestas, los indígenas se identifican con el mapa de Ecuador con un 38%, con el cerro Imbabura en un 33%, con el cerro Cotacachi en un 25%, lo cual expresa, si sumamos las referencias a los dos cerros, una fuerte

¹²² Es significativo que en un recorrido realizado el viernes 9 de junio del 2006 en Cotacachi, con ocasión de las fiestas del Inti Raymi, se pudo observar que los indígenas de las comunidades no salían al baile guerrero en la plaza porque estaban mirando en la televisión el partido de fútbol Ecuador-Polonia, en la cual la selección ecuatoriana triunfó por 2 a 0.

¹²³ Se refiere a la pregunta 15. ¿Y respecto a estas imágenes con cuál se identifica Ud.?. [marque una sola]: Mapa de Ecuador, Cerro Imbabura, Cerro Cotacachi, NS / NC

referencia con símbolos sagrados de su territorio¹²⁴. Mientras tanto, los mestizos prefieren el mapa en un 48%, el Imbabura en un 24% y el Cotacachi en un 26%, revelando una relación más fuerte con el símbolo visual que expresa la comunidad política nacional, aunque hay, de manera semejante, una fuerte identificación con los cerros.

Gráfico 7.6
IDENTIFICACIÓN CON IMAGEN GEOGRÁFICA
Indígenas y mestizos



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

La identificación de las personas con el mapa del Ecuador tiene una relación directa con los niveles de instrucción; así, a mayor nivel de educación, mayor referencia al mapa de Ecuador, menor nivel de instrucción, menor referencia al mapa de Ecuador. En el grupo que no tiene ningún nivel de instrucción apenas 22% se refieren al mapa del Ecuador, mientras los que tienen educación superior 55% se adscriben al mapa nacional; en relación a los cerros el grupo que no tiene nivel de instrucción se refieren en 40% al Imbabura y 27% al Cotacachi, mientras los que tienen educación superior se refieren al Imbabura con un 19% y al Cotacachi un 26%.

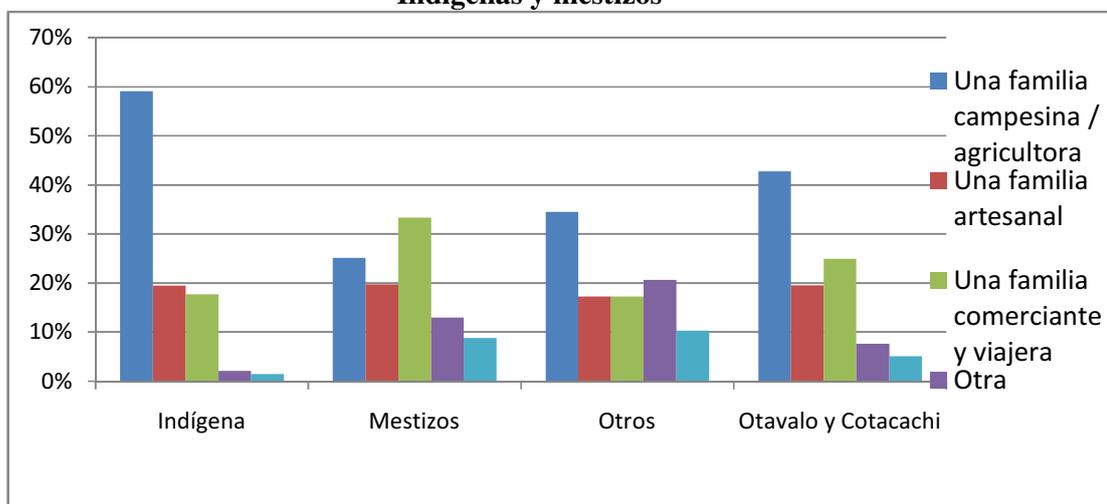
También en el nivel socioeconómico existe una relación diferenciada: los pobres escogen el mapa en un 36%, los del grupo medio bajo en un 47% y los del grupo medio alto 56%. En cambio la referencia a los cerros es mayor entre los pobres: 31% con el Imbabura y 29% con el Cotacachi; mientras tanto en el grupo medio bajo se refieren al Imbabura en un 27% y al Cotacachi en un 24%, mientras que el grupo medio alto se adscriben al Imbabura en un 22% y al Cotacachi en un 20%.

¹²⁴ A estos porcentajes hay que sumar la respuesta NS/NC en torno al 3%.

En el marco de una cultura regional con rasgos semejantes, la referencia al mapa y los cerros es diferenciada según estrato social.

En general se puede afirmar que estos tres aspectos de la identidad, tanto en términos de auto identificación étnica, como la identificación simbólica relacionada a la bandera y al mapa, revelan una identidad plural, en donde se combinan las referencialidades indígenas y ecuatorianas. Se trata de un proceso que tiene en la escuela y en los medios de comunicación, dos pivotes centrales de construcción de la comunidad imaginaria nacional. Sin embargo en el caso de los indígenas las referencias vinculadas a lo étnico y territorial siguen gravitando.

Gráfico No. 7.7
IDENTIDAD CON EL TIPO DE FAMILIA (%)
Indígenas y mestizos



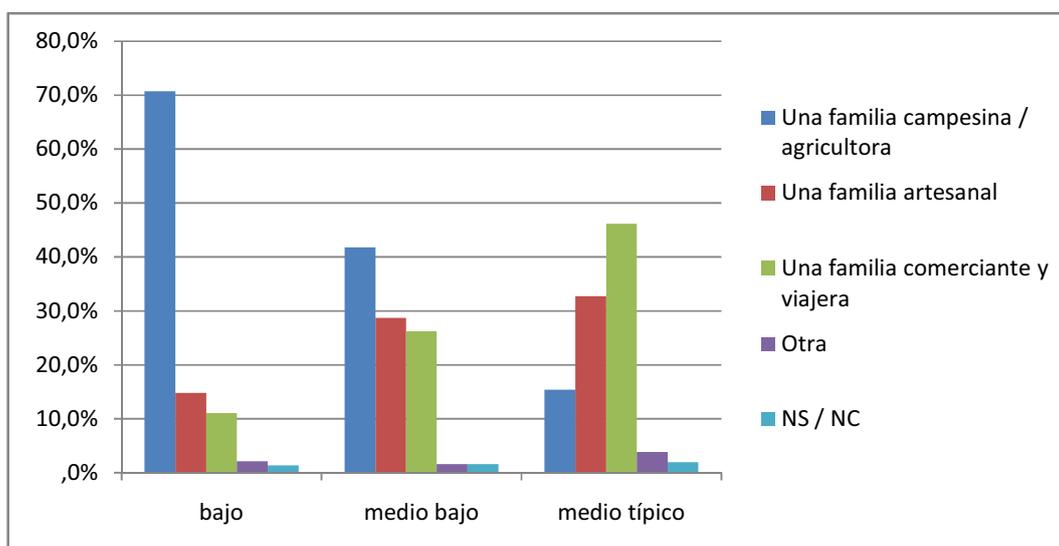
Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otro aspecto tiene que ver con la identidad referida a la clase social. Generalmente se considera que los indígenas han perdido su referencia campesina o en su defecto que campesinos se han proletariado y que pierden su identidad campesina. Por ello es importante relacionar las dimensiones sociales y étnicas de la identidad. En ese sentido se exploró la afinidad con el trabajo, lo que permite relacionar los rasgos culturales con una matriz clasista. En esa perspectiva se averigua sobre la referencia campesina, artesanal o comerciante/viajera¹²⁵.

¹²⁵ Se refiere a la pregunta 13. ¿Cómo considera a su familia? (marque una sola): Una familia campesina / agricultora; una familia artesanal; una familia comerciante y viajera; otra, NS / NC. Para definir esas opciones se tomó en cuenta que el pueblo Indígena Otavalo tiene una larga tradición histórica comerciante que viene de antes de la colonia y que es reforzada por la venta de productos artesanales, la música y la conformación de redes

Es significativo que los indígenas en un 60% se sienten de familia campesina, 19% de familia artesanal y 17% de familia comerciante, lo cual manifiesta que la identidad étnica sigue anclada en matrices campesinas, aunque la diversificación del trabajo lleva a muchas familias a adoptar referencias en la artesanía o el comercio. Entre los mestizos en cambio, predomina el comercio en un 33%, la agricultura tiene un 25% y la artesanía en un 19%.

Gráfico No. 7.8
IDENTIDAD DE LAS FAMILIAS (%)
(Indígenas)



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

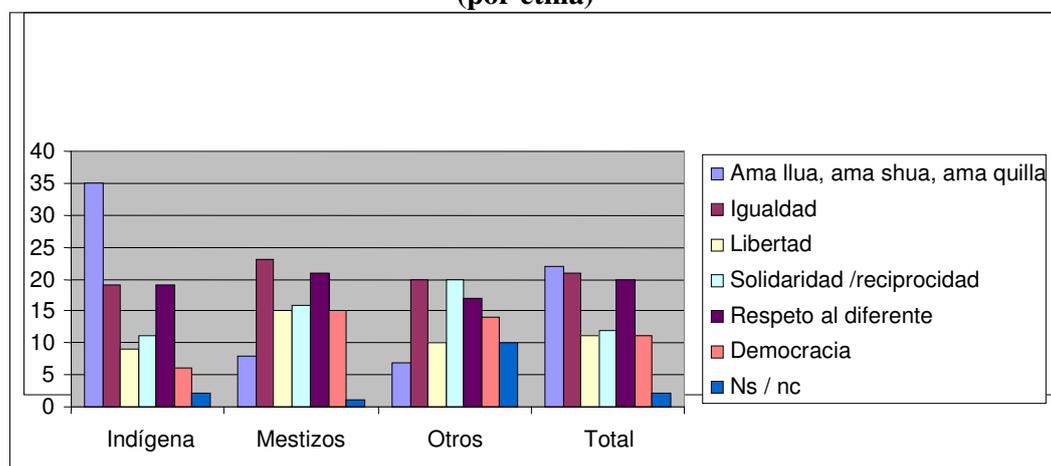
Esta tendencia se reproduce por estrato social. La gran mayoría de las familias indígenas pobres, en un 62%, se consideran campesinas y agricultoras, mientras 15% se consideran artesanos y 15% comerciantes. En las familias del estrato medio bajo hay mayor equilibrio pues 28% se consideran campesinas, 24% artesanas y 31% comerciantes, mientras en el estrato medio superior apenas el 9.8% se considera campesina, 24% artesanos y 41% comerciantes.

Hay que anotar que en el fondo de la identidad indígenas de la región está la imagen de ser un pueblo trabajador, laborioso, creativo y emprendedor, aspectos que han sido históricamente claves en el proceso de afirmación de su autoestima (Grupos Focales 5-2009). Por tanto la identidad clasista y étnica se combinan, el ser indígena y

familiares transnacionales, tal como se mencionó en un capítulo anterior. De allí que se les planteó como opción su identificación como comerciantes/viajeros.

trabajador no se excluyen; más bien se entremezclan y tiene relevancia a la hora de construir su autoimagen.

Gráfico 7.9
VALORES (%)
(por etnia)



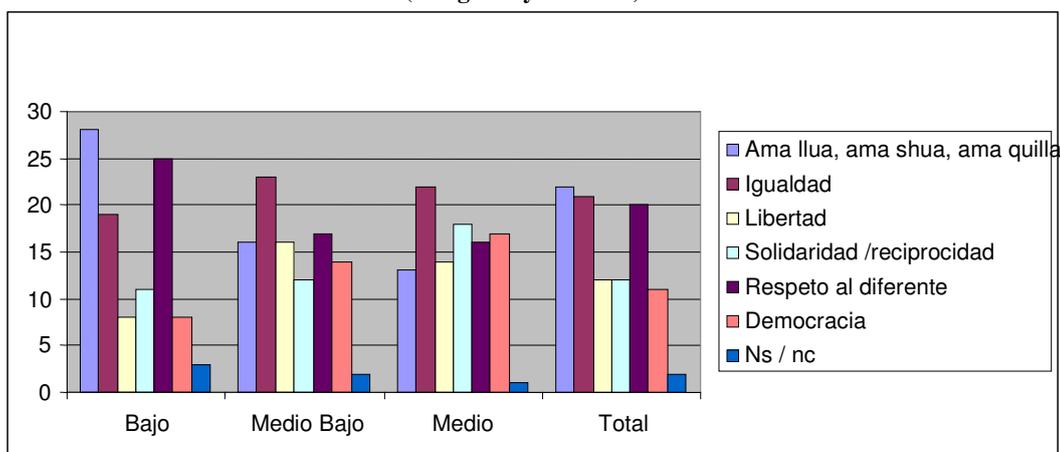
Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otro rasgo es el referido a los valores cívicos que sustentan su pertenencia con los grupos étnicos o a la comunidad nacional más amplia. En este sentido se indagó entre los principios del pueblo Kichwa como el *ama llua, ama shua, ama quilla* –no mentir, no robar, no ser ocioso– con valores occidentales como la libertad, la igualdad y la democracia. También se examinó las opciones referidas a solidaridad y respeto al diferente¹²⁶.

Se confirma aquí la fuerte gravitación de los elementos étnicos, pues los indígenas optaron en un 34% por sus principios del *ama llua, ama shua, ama quilla* y tienen una preferencia significativa y equilibrada en torno a un 20% en cuanto a igualdad y respeto al diferente. Mientras tanto los mestizos prefieren la igualdad con un 22.7% y suscriben el respeto al diferente en un 21.7%; en su caso, la solidaridad y la libertad llegan a contar con un 15% de las preferencias.

¹²⁶ Pregunta 16. Y, ¿con cuál de estos valores se identifica Ud.? ¿Cuál es el que más lo siente como necesario para su vida? [marque una]: Ama llua, ama shua, ama quilla; igualdad; libertad, solidaridad, respeto al diferente, democracia.

Gráfico 7.10
VALORES POR ESTRATO SOCIAL (%)
(Indígenas y mestizos)



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Nuevamente en los estratos pobres se repiten las mismas opciones y porcentajes que en el grupo indígena, pues la mayoritaria se identificó con el *ama llua, ama shua, ama quilla* (28%), respeto al diferente (25%) y la igualdad (19%). En cambio en los estratos medios bajos siguen la escala de los mestizos, pues señalaron a la igualdad (23%), la democracia (17%) y la libertad (16%) como los valores con los que se identificaban. Mientras tanto en los estratos medios altos junto a la igualdad (22%) aparecen la solidaridad (18%) y la democracia (17%).

No puede dejarse de tomar en cuenta los elementos comunes que aparecen, pues es muy significativo que en los dos grupos étnicos los valores más difundidos son la igualdad y el respeto. Esto revela un fuerte sentido de igualitarismo social y un mejoramiento de las relaciones interétnicas, cuestiones que están presentes en todas las clases, nivel de instrucción y etnias.

Tabla No. 7.1
RELACIONES INTERÉTNICAS (%)
INDÍGENAS Y MESTIZOS
(Porcentaje en respuestas positivas según frase)

	Indígenas	Mestizos	Total
Ahora hay más respeto entre indígenas, negros y mestizos	67	75	71
Los indígenas están más organizados que los mestizos	67	71	69
Los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas	45	57	51
Ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos	49	62	55
Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas	74	70	72
Ahora los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos son cada vez más pobres	33	48	41

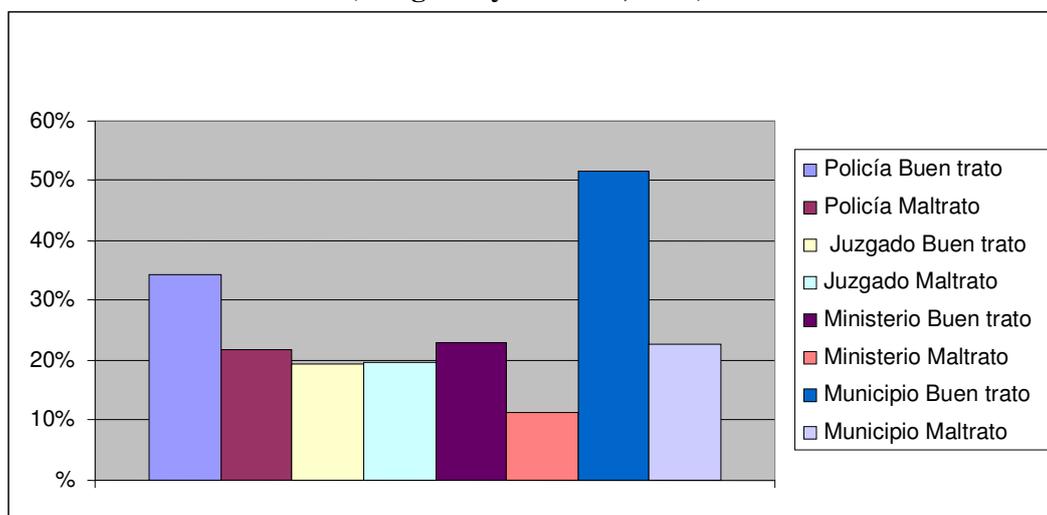
Con respecto a este último tema hubo oportunidad de profundizarlo indagando sobre cómo la población evalúa las relaciones interétnicas, el trato, las oportunidades, el orgullo y el respeto¹²⁷. En general se advierte un balance positivo en estas relaciones: hay una visión positiva de los indígenas en torno al respeto (67%), organización propia (67%), orgullo (74%) aunque evalúan en un porcentaje menor el que los mestizos hayan sido desplazados de la administración pública (45%) o que los indígenas tengan más oportunidades que los mestizos (49%) o mayor riqueza que los mestizos (33%), revelando cierto escepticismo sobre estos supuestos avances.

Para captar el punto de vista de los mestizos se hizo varias preguntas sensibles sobre su situación en el mundo público y privado: un 57% consideran que ellos han sufrido un desplazamiento de las instituciones públicas por parte de los indígenas y un 62% considera que los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos; incluso creen que los indígenas son cada vez más ricos en un 48%. Es significativo que la evaluación de los mestizos es mejor que la de los indígenas en casi todos los aspectos, especialmente en respeto (75%) y organización (71%).

Una respuesta mayoritariamente positiva se da a la pregunta respecto a si ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas: los indígenas responden afirmativamente en un 74%, mientras los mestizos responden en un 70%. Es decir tanto indígenas como mestizos afirman que mejoró la autoestima del grupo étnico que fue oprimido y discriminado por la sociedad local.

¹²⁷ Se refiere a la pregunta 11. ¿Está usted de acuerdo con las siguientes frases? Dígame si está o no de acuerdo. Marque una respuesta por fila (si o no) Ahora hay más respeto entre indígenas, negros y mestizos; los indígenas están mas organizados que los mestizos; los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas; ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos; ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas; ahora los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos son cada vez más pobres

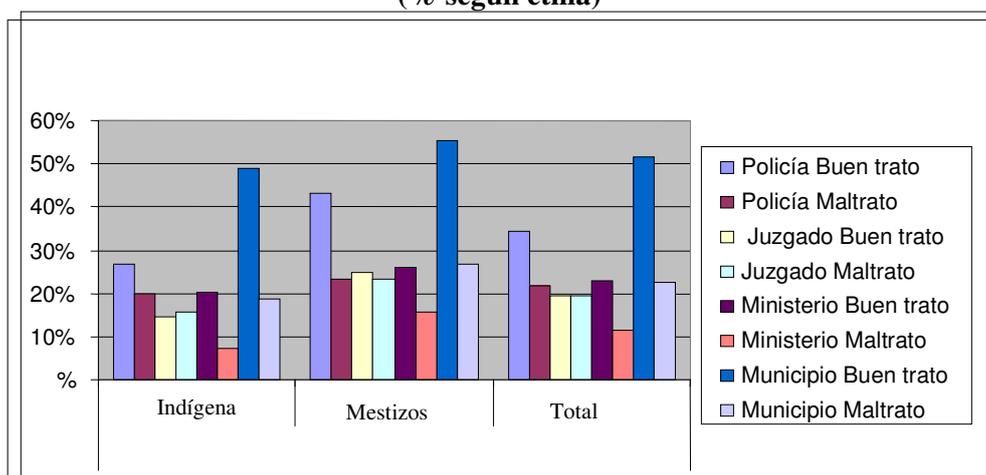
Grafico No. 7.11
TRATO EN ENTIDADES PÚBLICAS (%)
(Indígenas y mestizos, total)



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Si bien el respeto ha mejorado, se pidió que califiquen respecto al trato en las instituciones públicas¹²⁸. Al indagar sobre ello se encuentra que las entidades que brindan mejor trato son los municipios, con un 52%, en la policía el buen trato solo llega al 34%, seguida por los ministerios, donde el buen trato llega a un 23%, mientras en los juzgados el buen trato recibe solo un 19%.

Grafico No. 7.12
TRATO EN ENTIDADES PÚBLICAS
(% según etnia)



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

¹²⁸ Pregunta 42. En los trámites que usted o alguien de su familia realiza en las instituciones, ¿han recibido buen trato o un maltrato? [lea cada una. marque una respuesta por fila]: - buen trato o maltrato-: la policía, los juzgados, ministerios, municipio, C. provincial, no ha hecho trámites / NS/NC.

Sin embargo de estas afirmaciones cuando se desglosa entre grupos étnicos se nota maltrato y mayor discriminación en los indígenas que en los mestizos, en todas las entidades públicas. Así, en la policía el buen trato a los mestizos supera en 18 puntos a los indígenas, en los juzgados en 7 puntos, en los municipios en 7, en los ministerios en 5 y en el Consejo Provincial en 4. Esto significa que si bien el respeto y el trato han mejorado, aún se mantienen formas de discriminación con actitudes racistas enquistadas entre los funcionarios públicos locales.

7.1.2.- Identidad y diferencia

Recapitulando sobre el tema de identidad y respeto, se desprende que hay una tendencia a diferenciarse en términos culturales entre indígenas y mestizos y que esa diferencia incide de manera significativa en la manera en que se vinculan a las identidades nacionales: los primeros se identifican preferentemente como indígenas, comuneros o de pueblos indígenas regionales, tienen una fuerte referencia cultural con los símbolos territoriales y se identifican con matrices clasistas como pueblo laborioso, productivo y trabajador, tienen principios diversos en relación al *ama llua*, *ama shua* y *ama quilla*, valoran la igualdad al tiempo que se sienten orgullosos de ser indígenas. Mientras tanto los segundos son más ecuatorianos, se identifican con el mapa como signo de unificación y con los principios de igualdad, democracia y libertad.

Esas diferencias no descartan elementos comunes. La afinidad con la bandera tricolor o los valores como la igualdad, muestran un común denominador en el plano cultural y político, que va afirmándose por la incidencia de la educación y la comunicación. Es decir no se desprende del estudio una identidad indígena aislada o excluyente de la comunidad ecuatoriana: son indígenas y también se sienten ecuatorianos, aunque el sentido de pertenencia étnica es nítida en los grupos indígenas, así como en los sectores más pobres, rurales y de menor instrucción de la población.

Finalmente los resultados sobre el respeto son positivos tanto en las instituciones públicas como en las organizaciones sociales: hay una mayor autoestima en los indígenas y un mejor trato desde los mestizos. La discriminación ya no está difundida como antes, pero persisten elementos racistas en la cultura política local y en los espacios de convivencia institucional y cotidiana. Por cierto no es igual la

mirada de grupos subalternos que aún esperan mejorar, que la de grupos dominantes que tienen temor ante el avance indígena.

Se nota también un avance de la identidad kichwa genérica, mayor en las mujeres y en los jóvenes, aunque subsiste la identidad comunera, así como también el sentido de pertenencia como pueblo Otavaleño o Kayambi. Esto se da en mayor medida en los hombres, adultos y en el estrato social bajo, en donde aparecen fuertes referencias a la organización social, a la naturaleza y al trabajo agrícola.

7.2.-Democracia

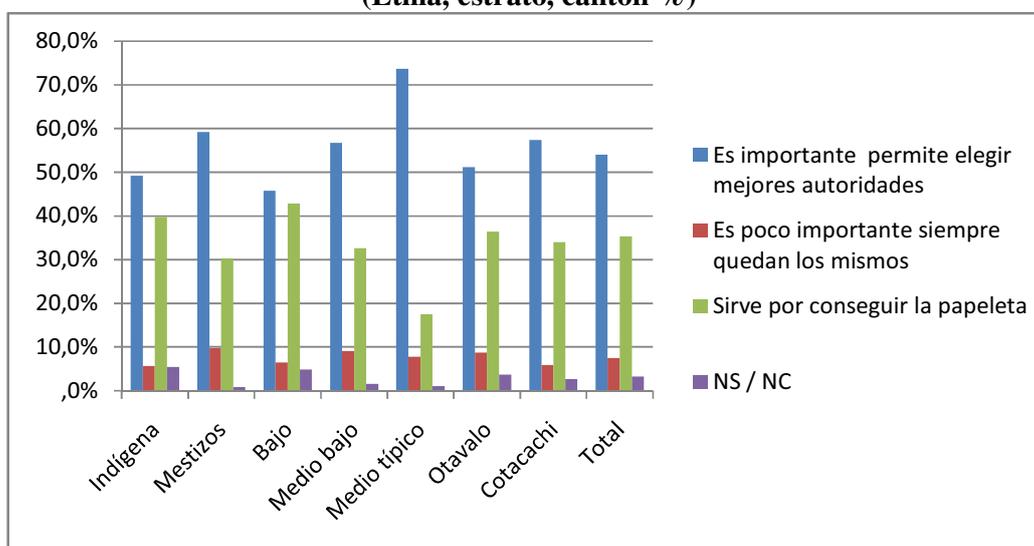
Como se vio en capítulos anteriores, los indígenas han logrado un creciente y diversificado proceso de ejercicio de los derechos políticos tanto como votantes, como gestores de movimientos políticos, como representantes electos y autoridades que gobiernan. Si se entiende la ciudadanía como la titularidad del poder, es clave comprender el lado subjetivo, es decir como los indígenas perciben, valoran y se sienten parte del régimen democrático.

En esta sección se busca complementar las prácticas de participación que se han visto en el Capítulo 5 con la opinión de los indígenas sobre los diversos aspectos de su intervención en la vida democrática: en primer lugar, interesa ubicar el significado que tiene el voto, identificar los criterios sobre la selección de representantes y en tercer lugar la valoración sobre el régimen democrático. En todo ello se busca identificar cómo incide en esas percepciones el factor étnico.

Para iniciar se trató de captar la opinión de la población sobre el sentido del voto¹²⁹. De los encuestados, más de la mitad –un 55%– valora el voto como un mecanismo para elegir mejores autoridades. Esta visión es mayor en los más jóvenes, los de mayor nivel educativo y de más alto estrato social. En la valoración del voto incide la experiencia del movimiento indígena al haber logrado cambiar las autoridades mestizas por alcaldes indígenas mediante el sufragio. En grupos focales realizados previamente, los participantes mostraban una valoración positiva: “nos ha servido para cambiar a alcaldes, teníamos alcaldes mestizos y ahora tenemos indígenas” (Grupo Focales, 6-2009)

¹²⁹ Pregunta 17: En su opinión, ¿qué tan importante o para qué sirve votar cuando se llaman a elecciones? [lea las opciones. marque una sola] Es importante porque permite elegir las mejores autoridades; es poco importante porque siempre quedan los mismos; sirve por conseguir la papeleta para trámites; NS c/ NC.

Gráfico No. 7. 13
CRITERIOS ELECCIÓN AUTORIDADES
(Etnia, estrato, cantón %)



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

En el sondeo de opinión realizado resalta la existencia de un porcentaje significativo de los encuestados que ve al voto como un medio para conseguir la papeleta de votación (35%). Entre los indígenas y del estrato bajo, la visión de que el voto sirve para conseguir la papeleta sube por encima del promedio. Esto revela que un sector significativo de la población indígena tiene cierta desconfianza en el voto y tiende a una opinión instrumental del voto en cuanto les sirve para conseguir la papeleta de votación; este es un requerimiento utilitario en Ecuador en tanto la papeleta es un medio para realizar gestiones y hacer trámites en las instituciones públicas o centros de trabajo, tales como recibir un salario, cobrar un cheque en el banco, pagar impuestos o viajar. Hay que señalar que en el sector medio bajo valora el voto como mecanismo para elegir mejor autoridades con un 57%, mientras en el medio alto asciende a 74%; es decir los datos reflejan una mayor adhesión de las capas medias a este mecanismo clave de la democracia representativa¹³⁰.

¹³⁰ Otro ángulo del mismo tema tiene que ver con la valoración del voto y las acciones de protesta para conseguir cambios. Es significativo que los indígenas opten por el voto en un 65%, cuando en otras preguntas ellos valoran la protesta, lo cual revela, que ellos han aprendido a utilizar medios tanto institucionales como extrainstitucionales.

Tabla No. 7.2
CONSULTA PREVIA AL VOTO (%)
-Por etnia, genero, edad-

	Con los papas y la familia	Con la comuna o el presidente	Con la iglesia	Con los amigos	Conmigo mismo	Medios de comunicación	Total
Indígena	21	7	1	10	47	15	100
Mestizos	20	4	1	8	55	11	100
Hombres	16	6	1	11	53	12	100
Mujeres	25	4	1	7	49	15	100
Joven (16 - 30 años)	17	4	1	11	49	18	100
Adulto (31 - 64 años)	24	6	1	7	52	11	100
Anciano (Mayor de 65 años)	16	6	3	16	53	5	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otro aspecto interesante del voto tiene que ver con el proceso de formación de la opinión antes de concurrir a las urnas¹³¹. Se considera que el voto puede tener un sentido individual de auto reflexión, un sentido de socialización vinculado con la amistad o con los medios de comunicación¹³², o puede tener ingredientes culturales colectivos, que impregna al voto de un sentido étnico, al consultar el voto con la familia o con la comunidad.

En este campo la encuesta capta un importante avance de la valoración individual: a la pregunta de a quién consultan para ir a votar, un 46.5% responde que a sí mismos, mientras hay un 20.7% que consulta con su familia y un 6.6% con la comuna, mientras un 15% sustenta su opinión en los medios de comunicación y un 9% con los amigos. Las mujeres tienden a consultar más con su familia (25%) que los hombres (16%) y son los jóvenes (18%) más influenciados por los medios que los adultos (10.9%). La reflexión individual sobre el voto es mayor entre mestizos (56%) que entre indígenas (46.5%).

Una pregunta similar realizada en 1988 a boca de urna estima que el consenso comunal incide en cerca de la mitad de los electores (Chiriboga y Rivera 1989: 198). Si tomamos en cuenta ese antecedente, es evidente una reducción del voto colectivo y

¹³¹ Pregunta 20. ¿Con quién consulta por quién votar antes de ir a votar en una elección? [lea las opciones. marque una sola] Con los papas y la familia; con la comuna o el Presidente de la organización; con la iglesia; con los amigos; conmigo mismo; con los medios de comunicación.

¹³² Imbabura es una provincia altamente vinculada a través de medios de comunicación: cerca de cuatro hogares de cada diez tienen celulares, nueve de cada diez tienen televisión y siete de cada diez tienen radio o equipo de sonido (SIISE, ECV – INEC, 2006).

una fuerte tendencia de los indígenas a la autor reflexión individual, revelando un alto grado de procesamiento personal del voto. Hay que señalar que la diferencia entre Cotacachi y Otavalo no es mayor en este campo.

Tabla No. 7.3
PENSAMIENTO POLÍTICO (%)
-Por etnia, estrato y cantón-

	Ninguno	Derecha	Centro derecha	Centro izquierda	Izquierda	Ns / nc	Total
Indígena	52	2	2	1	14	29	100
Mestizos	61	7	2	5	13	13	100
Bajo	53	4	1	1	12	30	100
Medio bajo	59	4	2	4	17	13	100
Medio alto	61	6	3	7	15	7	100
Otavalo	67	3	2	3	10	15	100
Cotacachi	43	6	2	3	19	29	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otra dimensión del voto tiene que ver con la orientación ideológica. En este sentido interesa captar la auto identificación ideológica de los electores en relación a un espectro de derecha-centro-izquierda¹³³. Es dramática la desideologización que se nota en el conjunto de la población: así cuando se pregunta sobre su pensamiento político, los indígenas en un 52% se niegan enfáticamente a ubicarse en un casillero ideológico, a lo que debe sumarse un 28% que responde No Sabe/No Contesta (NS/NC). Apenas un 19% se ubica en algún andarivel ideológico. De estos un 14% se ubica en la izquierda, un 2% a la derecha, un 2% en la centroderecha y un 1% al centro izquierda. En este tema la diferencia interétnica no es mayor, así como tampoco la diferencia de género, edad o instrucción pues siguen la misma escala que los indígenas con pocos puntos o décimas de diferencia.

Todo ello muestra que los indígenas y demás grupos se distancian en su auto identificación ideológica de la preferencia prevaleciente en Imbabura sobre la orientación del voto por la izquierda, tal como se desprende de los datos electorales. Este desfase responde a la tendencia de desideologización y desconfianza en los

¹³³ Pregunta 48: ¿Cuál es su pensamiento político? [marque una sola]: derecha; centro derecha; centro izquierda; izquierda; ninguno, NS / NC.

partidos, presente en el conjunto del electorado nacional en el marco de la crisis del sistema de partidos, fenómeno que como se ve incide también en los indígenas.

Tabla No. 7.4
MOTIVO PARA APOYAR AL CANDIDATO (%)
-Por etnia, estrato y cantón-

	Porque hace la obra que mi comunidad o barrio necesita	Porque sabemos que él va ha hacer bien las cosas	Porque representa a los indígenas	No hay que apoyar, porque una vez electos se olvidan de la gente	Total
Indígena	32	35	20	12	100
Mestizos	28	53	3	16	100
Bajo	35	38	14	14	100
Medio bajo	25	46	13	16	100
Medio alto	25	56	7	12	100
Otavalo	27	41	14	18	100
Cotacachi	34	47	10	10	100
Promedio cantones	30	43	12	14	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Luego de analizar la opinión sobre el voto y la inclinación ideológica, se sondea otro aspecto clave de la participación política: el criterio para la selección de representantes¹³⁴. La legitimidad de los candidatos puede estar dada tanto por motivos étnicos, es decir porque los indígenas perciben la importancia de ser representados por candidatos de su misma etnia, por que valoran la capacidad de liderazgo del candidato para realizar una buena gestión o porque estiman a candidatos que realizan compromisos previos con los grupos de base, en torno a la ejecución de determinadas obras o servicios.

En la encuesta, entre las tres opciones, los encuestados tienen preferencia por la segunda, es decir por candidatos que revelan mayor capacidad de gestión, que hacen mejor las cosas, con un 35%. Sin embargo hay un 32%, que prefieren a los que aseguran hacer la obra en su comunidad/barrio, es decir donde aparece un compromiso sustentado en un interés particular del elector. Es también significativo el porcentaje del 20% de los que prefieren a candidatos indígenas, con los cuales tienen mayor empatía étnica. Hay también un cuarto grupo, de los indígenas escépticos, que

¹³⁴ 21. ¿Qué le motivó a apoyar al candidato? [lea las opciones, marque una sola] porque hace la obra que mi comunidad o barrio necesita; porque sabemos que él va ha hacer bien las cosas; porque representa a los indígenas No hay que apoyar, porque una vez.

desconfían en cualquier candidato porque cuando están en los cargos se olvidan de sus promesas, que son un 12%.

El hecho de que haya una mayoría, consistente en todas las categorías, que prefieren líderes que hagan bien las cosas, revela una opinión “moderna” de electores que evalúan sus candidatos por su capacidad para realizar una buena labor, sin que prime un interés particular. Mientras tanto la opinión de que es preciso elegir candidatos que aseguren obras específicas para tal comunidad o barrio, asegura que la elección tenga un resultado directo de beneficio directo para los electores, en un porcentaje casi igual a la opción anterior. Es sintomático que en este caso los del estrato bajo consideran preferible tal tipo de candidatos en un 35%. Esta preferencia revela que los dos grupos, indígenas y población pobre, espera resultados concretos, mientras en el caso de los estratos medios se conforman con candidatos que “hacen bien las cosas”. Por otra parte se mantiene un voto duro, aunque no mayoritario, de indígenas que confían a sus propios candidatos. Por cierto el que hayan escogido uno de los criterios no significa que descarten los otros, dada la calidad técnica de los candidatos indígenas, de manera que es probable que en los indígenas se combine la opción étnica con la opción por un liderazgo moderno, de candidatos profesional y políticamente preparados para la administración pública local.

Tabla No. 7.5
TOMA DE DECISIONES DEL ALCALDE ()
(Por etnia, estrato y cantón)

	Debe hacer caso a la presión de las organizaciones sociales	Debe responder el compromiso de los que le apoyaron	Debe resolver según el plan y el presupuesto participativo	Total
Indígena	20	33	46	100
Mestizos	16	27	57	100
Bajo	20	36	44	100
Medio bajo	17	27	56	100
Medio alto	15	20	66	100
Otavalo	22	29	49	100
Cotacachi	14	32	54	100
Promedio cantones	18	30	52	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otra manera de abordar el mismo fenómeno, es decir el criterio de selección de representantes, tiene que ver con el que esperan los electores respecto a los candidatos cuando ya son electos¹³⁵. Cuando se ausculta cómo debe tomar las

¹³⁵ Pregunta 23. ¿Cómo debe tomar una decisión el Alcalde?(lea las opciones. marque una): debe hacer caso a la presión de las organizaciones sociales; debe responder el compromiso de los que le han apoyado en su campaña; debe resolver según el plan y el presupuesto participativo.

decisiones las autoridad electa, ya sea enmarcada en el plan y el presupuesto, respondiendo a los compromisos asumidos con los que le han apoyado en la campaña o haciendo caso a la presión de las organizaciones sociales, es significativo que más de la mitad de las respuestas, un 52%, vayan por la primera opción. Es decir hay una clara mayoría que orienta su voto a quienes tienen una gestión racional y democrática, que hacen bien las cosas y están dispuestos a escuchar las opiniones de la población. Mientras tanto hay un 31% piensa que debe responder a los compromisos que establecieron con los que le apoyaron y un 18 haciendo caso a la presión de las organizaciones sociales.

Es interesante que en todos los grupos encuestados haya esa preferencia por el cumplimiento del plan y el presupuesto. Son dos cantones pioneros en el uso de dispositivos participativos, particularmente Cotacachi, donde se confía más en los instrumentos participativos que en Otavalo. Llama la atención que en el primer cantón sean los mestizos los partidarios más entusiastas del plan y el presupuesto en un 67% frente a los indígenas que le apoyan en un 43%. En particular los indígenas tienden a confiar más que los mestizos en los compromisos adquiridos por los candidatos y en la presión de las organizaciones.. También es sintomático que los jóvenes, de mayor instrucción y de estratos más altos, confíen en aspectos más abstractos como el plan y el presupuesto, que los indígenas, adultos, de menor instrucción y estratos más bajos, que no confían tanto en una delegación general a las autoridades, sino en compromisos concretos y en la fuerza de las organizaciones.

Tabla 7.6
DEMOCRACIA O DICTADURA ()
(Por etnia, estrato y cantón)

	A la gente como uno, le da lo mismo la democracia que la dictadura	La democracia es preferible a la dictadura	Un gobierno fuerte puede ser preferible a uno democrático	Ns / nc	Total
Indígena	9	32	18	41	100
Mestizos	12	47	29	13	100
Bajo	8	32	23	37	100
Medio bajo	13	44	25	19	100
Medio alto	12	52	25	11	100
Otavalo	13	37	19	31	100
Cotacachi	7	41	29	23	100
Promedio cantones	10	39	24	27	100

Fuente Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Luego del voto y la representación, interesa captar un fenómeno de la cultura política: la valoración de la democracia en general. Esto se consigue a través de una pregunta utilizada por varias encuestas de opinión política en torno a democracia o dictadura como mejor forma de gobierno.¹³⁶ En el caso de estudio, si bien la preferencia a favor de la democracia es significativa entre los indígenas, pues 31% se inclinan por la democracia, hay un sector que prefiere en 18% a los gobiernos fuertes y al 9% que les da igual cualquiera que sea el gobierno;¹³⁷. Sin embargo en los mestizos hay también un sector importante que se inclina por los gobiernos fuertes, llegando a un 29%. Se trata de un resultado significativo dado que comúnmente se tiende a suponer que los indígenas son más autoritarios.

Tabla 7.7
SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA ()
(Por etnia, estrato y cantón)

	Muy satisfecho	No muy satisfecho	Nada satisfecho	Ns / nc	Total
Indígena	14	53	18	16	100
Mestizos	21	62	14	3	100
Bajo	17	50	19	14	100
Medio bajo	17	64	14	6	100
Medio alto	19	66	13	3	100
Otavalo	15	57	18	9	100
Cotacachi	19	57	14	10	100
Promedio cantones	17	57	16	10	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otra pregunta que complementa la anterior tiene que ver con la satisfacción con el régimen democrático¹³⁸. Si se toma en cuenta los promedios cantonales se advierte que el rango de no muy satisfechos con la democracia se eleva al 57% mientras el grupo de satisfechos con la democracia llega tan solo al 17% y los nada satisfechos al 16%, lo cual muestra un escepticismo generalizado sobre el régimen político. Este resultado no aparece como sorprendente si se tiene en cuenta que estas opiniones se expresan en un contexto de fuerte desideologización y en un clima de rechazo a los partidos y al régimen democrático existente en el país durante la última década. Los mestizos, de estratos altos y de Cotacachi se muestran algo más

¹³⁶ Pregunta 24: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? [lea las opciones con el informante, marque una sola] A la gente como uno, le da lo mismo la democracia que la dictadura; la democracia es preferible a la dictadura; en algunas circunstancias un gobierno fuerte puede ser preferible a uno democrático; NS / NC. En otras encuestas de opinión se plantea la opción “democracia o autoritarismo”; sin embargo cuando se validó la encuesta para el presente estudio esta última noción no fue captada en los grupos focales y fue adaptada en nuestro caso a “democracia, dictadura y gobierno fuerte”. A pesar de ello muchas personas no respondieron NS / NC.

¹³⁷ En los kichwas el grupo mayoritario que asciende a un 40% adopta la respuesta NS/NC

¹³⁸ Pregunta 25. ¿Como se siente usted con la democracia en el Ecuador?: [lea las opciones, marque una sola]: muy satisfecho; no muy satisfecho: nada satisfecho NS / NC

satisfechos, mientras el grado de insatisfacción tiende a crecer entre los estratos bajos, indígenas y de Otavalo.

7.2.1.- Democratización, pragmatismo y desconfianza

Luego de examinar estos datos se puede afirmar que entre los indígenas se advierte una valoración positiva del voto como mecanismo de cambio; valoran al representante por su buena gestión y a la democracia como régimen de gobierno. Si a esto sumamos el alto ejercicio del sufragio, la formación de partidos étnicos y la elección de autoridades locales indígenas, tal como se examinó en el capítulo anterior, se configura un sujeto político democrático y activo, con una significativa conciencia democrática. Las tendencias mayoritarias tanto en indígenas como mestizos, con matices en todos los estratos y categorías, se inclinan por las respuestas que revelan una mediana y alta opinión democrática.

Por cierto un sector de indígenas acude a las urnas de manera utilitaria, prefieren candidatos con los que se puede negociar obras, están afectados por una fuerte desideologización e insatisfacción con la democracia y tienen expectativas en gobiernos fuertes. Los elementos étnicos como la consulta a la comunidad y la familia, la confianza en representantes étnicos, no predominan en la cultura política indígena, pero se mantienen y se entrelazan con los elementos occidentales.

Estas opiniones se dan en un escenario local, en el cual los indígenas han participado activamente innovando la democracia local que se ha consolidado durante los últimos quince años. Lo paradójico de este fenómeno es que se produjo en un contexto de crisis del régimen democrático a nivel nacional, lo cual se vincula con una corriente de opinión adversa a partidos e ideologías y de insatisfacción con la democracia, rasgo común de indígenas y mestizos¹³⁹.

En cambio si se analiza las diferencias en la confianza en el voto, en la democracia representativa e incluso en la participativa, es mayor en los mestizos y las capas medias que entre los indígenas y las capas bajas, que mantienen una dosis de desconfianza en los representantes electos y confían más en la organización y en la acción colectiva. Para ellos parecería que se pueden combinar las dos formas de lucha, la protesta y el voto; como decía un comunero “Las dos son efectivas; cuando nos decidimos logramos el objetivo” (Grupo Focal, Otavalo 5 2009).

¹³⁹ Corriente de opinión que fue canalizada mayoritariamente por Alianza País, Listas 35, en los varios eventos electorales de los últimos años.

Se nota un proceso de individualización política de la población, comparando la encuesta realizada en los ochenta y la actual, que se expresa en una tendencia mayor a la autor reflexión personal, a la consulta consigo mismo, que al voto “comunitario” o “familiar”. Esto es resultado del impacto de tres décadas de procesos electorales y de la disputa de los partidos voto a voto dentro de las comunidades, así como la rutina de los actos electorales que condiciona a las personas para enfrentar aislado las urnas.

Si se compara las opiniones por etnia, no se encuentran diferencias mayores en cuanto a cultura política. Indígenas y mestizos comparten muchos elementos de opinión política, revelando rasgos de una cultura regional que tiende a posturas de centro e izquierda, aunque esta opinión se fundamenta desde identidades culturales diferentes como se constató en la sección anterior. Se dibujaría a nivel de cultura política un *continuum* que va desde la perspectiva cultural indígena a la mestiza.

Es sintomático que las diferencias de opinión entre indígenas y mestizos son a veces menores que las diferencias por estrato social o por ubicación territorial o de género¹⁴⁰, lo cual revela que la fuerza del movimiento étnico puede subsumir dichas diferencias, pero aquellas se mantienen latentes. También se puede concluir que hay signos de una cultura democrática y participativa mayor en Cotacachi, aunque las diferencias con Otavalo son menores que las previstas en las hipótesis iniciales.

7.3.- Estado

La experiencia de un Estado desarrollista que realizaba reformas y la promesa de inclusión de la democracia terminaron abruptamente con la crisis de la deuda de 1982. La relación de los indígenas se modificó con las políticas neoliberales de achicamiento del Estado, desregulación de los mercados, reducción del gasto social, que pusieron fin al período de reformas y a la reducción de programas de desarrollo rural. Sin embargo la democracia permitió la ampliación de los derechos políticos y facilitó el reconocimiento de derechos colectivos, iniciando el Estado un proceso tímido de descentralización y entrega de competencias y recursos a los municipios.

Es en este contexto que la emergencia indígena irrumpe en el escenario nacional y se convierte en un interlocutor del poder. En este marco es preciso indagar en qué punto se encuentra la relación de los indígenas con el Estado, así como el

¹⁴⁰ Muchos de los datos de la Encuesta, que sustenta el capítulo -respuestas por género, edad, nivel de instrucción, territorios urbano-rurales y cantonales- no se ha podido exponer en este trabajo por límites de espacio.

carácter, calidad, intensidad y amplitud de esa relación a nivel local. La naturaleza de esta relación con el Estado es clave para el estudio de la ciudadanía, dado que para que se concrete requiere incidencia política, como reconocimiento de los actores por aquel.

Por tanto aquí se trata de hacer un examen en los dos sentidos de la relación: desde los indígenas, en tanto tienen experiencias con el Estado y desde este en tanto provee servicios, garantiza derechos y da un buen trato a los ciudadanos. Esta sección se concentra en torno al mundo subjetivo de la población, de manera de complementar los hallazgos encontrados en los capítulos sobre organización comunal, movilización y participación política.

Para captar la opinión indígena, se plantearon interrogantes dirigidas a recoger la noción que tienen del Estado, las funciones que este debe realizar y las expectativas sobre su rol. Esto se explora también en las relaciones de los indígenas con el municipio, instancia estatal local, a nivel de las funciones que deberían cumplir, la intensidad y modalidad de las relaciones y el nivel de satisfacción sobre los servicios públicos. Al final de la sección se configuró un índice que resume las tendencias generales, con un balance de lo que se hace y se dice en estas relaciones.

Tabla 7.8
NOCIÓN DE ESTADO (%)
(Por etnia, estrato social y cantón)

	Es el edificio público	Atiende los servicios básicos	Representa a los partidos	Asegura un nivel de vida digno	Reprime las manifestaciones	Organiza fiestas patrias	Ninguna de estas	Total
Indígena	31	15	5	35	2	3	9	100
Mestizos	25	20	8	37	1	1	8	100
Bajo	32	17	6	31	2	3	9	100
Medio bajo	25	19	5	38	1	1	11	100
Medio alto	21	15	8	48	2	0	6	100
Otavalo	29	20	7	32	2	2	8	100
Cotacachi	27	14	5	41	1	2	11	100
Promedio cantones	28	17	6	36	2	2	9	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Cuando se pregunta sobre la noción de Estado¹⁴¹ la mayor parte de los entrevistados tiene un criterio de que es una instancia que asegura un nivel de vida digno para la población (36%). Curiosamente le sigue la opinión de que es un edificio público donde están las autoridades que tienen poder (28%) y como ente que atiende los servicios básicos (17%). Hay otras respuestas que obtienen un porcentaje menor como las que le identifican como representante de los partidos, organismo represor o impulsor de fiestas cívicas. De esta manera la mayoría de respuestas configuran una visión positiva del Estado en tanto los encuestados esperan que éste sea un garante activo de vida digna, más que un edificio de poder o un organismo represor.

No se encuentran mayores diferencias por etnia en la noción del Estado: 36% de indígenas y 38% de mestizos considera que este debe asegurar el nivel de vida. Tampoco difiere la visión en relación a la atención de servicios básicos que llega a ser conceptualizada por el 15% de indígenas y el 19% de mestizos. Hay cierta diferencia en la noción como edificio donde reside el poder, pues tres de cada diez indígenas y dos de cada diez mestizos piensan en esos términos. Entre los pobladores urbanos y rurales la percepción sigue la tendencia de los grupos étnicos.

En términos del nivel socioeconómico, todos comparten la visión del Estado como garante de vida digna, destacándose la opinión de los sectores medios que ubican ese rasgo en un 49%. Este porcentaje disminuye al 38% y al 34% en el caso de los de nivel bajo y medio bajo. El tema de los servicios básicos, relacionado con los derechos sociales, es reconocido como tarea del Estado entre el 16% al 20% de las personas de los tres niveles sociales y se nota diferencias en tanto expresión física del poder, pues el estrato bajo marca un 32%, opinión que es compartida por el 25% y 21% de las personas de las capas media y media baja.

En Cotacachi parece existir una cultura política más moderna pues cuatro de cada diez personas piensan al Estado en el rol de garante de un nivel de vida digno y de derechos, mientras que en Otavalo la cifra desciende a tres de cada diez. En relación a los servicios básicos, 14% de cotacachenses opina positivamente sobre esta visión, que para Otavalo sube al 20%. En los dos cantones entre un 28% y 29% de personas afirmó que el Estado es el edificio público y la percepción como aparato represor lo tienen entre el 8% y el 10% de los encuestados.

¹⁴¹ ¿Qué es para usted el Estado o el gobierno de un país? Escoja la frase que más se acerca a su opinión [marque una sola]: es el edificio público donde están las autoridades con poder ; es lo que atiende los servicios básicos; representa a los partidos ; asegura un nivel de vida digno y los derechos de todos; reprime las manifestaciones; organiza las fiestas patrias; ninguna de estas / otra.

Tabla 7.9
FUNCIÓN DEL ESTADO (%)
 (Por etnia, clase y cantón)

	Atención de salud y educación	Explotación del petróleo	Carreteras y obras	Desarrollo económico y crédito a los	Entrega de bonos	Ns / nc	Ninguna de estas	Total
Indígena	57	0	7	15	10	7	4	100
Mestizos	65	3	3	17	4	2	6	100
Bajo	60	1	6	13	10	7	3	100
Medio bajo	63	3	4	17	5	2	6	100
Medio alto	62	3	2	20	2	2	9	100
Otavalo	57	2	5	18	7	5	6	100
Cotacachi	67	1	5	12	8	5	4	100
Promedio cantones	61	2	5	15	7	5	5	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

A fin de verificar con mayor detalle la opinión ciudadana sobre las funciones del Estado se plantearon alternativas en relación a salud, educación, desarrollo económico, vías, bonos¹⁴². Fue significativo encontrar que la corriente mayoritaria ubica la educación y a la salud como la función principal (62%), es decir una opinión que estima un rol activo del Estado y que expresa una visión de tinte redistributivo, cercano a una visión socialdemócrata; es decir seis de cada diez personas de cualquier nivel socioeconómico coinciden en esta opinión. A considerable distancia se ubica la opinión sobre el desarrollo económico (15%) y la entrega de bonos (7%).

Los mestizos tienen mayor preferencia por un Estado que atienda salud y educación en una proporción del 65%, con una relativa distancia de los indígenas que llegan al 57%. El desarrollo económico es percibido como tarea del Estado por un similar porcentaje de indígenas y mestizos mientras la entrega de bonos es para el 10% de los indígenas una función estatal, mientras el 4% de los mestizos reconocen ese campo como tema importante (opinión semejante se encuentra entre los estratos bajos y los sectores rurales). A nivel cantonal no hay diferencias considerables entre Cotacachi y Otavalo.

¹⁴² Pregunta 28. ¿Cuál es la principal función del Estado? [marque una sola]: atención de salud y educación; explotación del Petróleo, carreteras y obras, desarrollo económico y crédito a los productores; entrega de bonos; ninguna de estas; NS / NC.

Tabla No 7.10
CAPACIDADES DEL ESTADO (%)
(Por etnia, estrato y cantón)

	Mayoría de los problemas	Sólo algunos problemas	Ningún problema	Ns / nc	Total
Indígena	26	58	7	8	100
Mestizos	30	62	6	1	100
Bajo	28	57	8	7	100
Medio bajo	27	64	7	3	100
Medio alto	31	62	5	2	100
Otavalo	29	58	7	5	100
Cotacachi	27	62	7	5	100
Total	28	60	7	5	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Se planteó la interrogante sobre la capacidad del Estado para resolver problemas a fin de captar una gama de opiniones que van desde una expectativa paternalista, pasando por una visión socialdemócrata de corresponsabilidad, hasta una visión liberal, en donde el individuo se basta a sí mismo y no requiere que aquel se entremeta en sus asuntos¹⁴³. Para los indígenas el Estado debe resolver solo algunos problemas en un 58%, mientras el 26% considera que el Estado debe resolver la mayoría de los problemas y apenas tiene un 6.5% la opinión de que no debe resolver problemas, en un enfoque más liberal. De esto se desprende una posición mayoritaria entre los indígenas, y la población en general, que busca “más estado”; ellos hacen suya la promesa de los discursos y promesas del Estado y ponen distancias de las posturas liberales. Aunque hay matices, no hay diferencias significativas entre los grupos, revelando rasgos culturales que atraviesan etnias, clases y cantones.

Tabla No 7.11
FUNCIÓN DEL MUNICIPIO (%)¹⁴⁴
(Por etnia, estrato, cantones)

	Construye obras y provee servicios	Realiza talleres de capacitación	Planifica e impulsa el desarrollo	Representa a la ciudadanía	Organiza las fiestas cantonales	Ninguna de estas	Total
Indígena	68	3	11	12	4	3	100
Mestizos	58	3	18	13	3	5	100
Bajo	69	3	11	11	4	4	100
Medio bajo	63	3	14	14	3	3	100
Medio alto	57	3	23	12	2	7	100
Otavalo	63	3	15	10	4	5	100
Cotacachi	65	3	12	15	2	2	100
Total	64	3	14	12	3	4	100

¹⁴³ Pregunta 29. ¿Diría usted que el Estado puede resolver la mayoría de problemas, solo algunos problemas o ningún problema? [marque una sola]: la mayoría de los problemas, sólo algunos problemas; ningún problema.

¹⁴⁴ Pregunta 30. ¿Para que sirve el Municipio? ¿Cuál es su tarea principal? Dígame la más importante para usted. [lea las opciones. marque una sola]: construye obras y provee servicios; realiza talleres de capacitación; planifica e impulsa el desarrollo, representa a la ciudadanía y promueve la participación; organiza las fiestas cantonales; ninguna de estas.

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

A diferencia de la visión del Estado central que tiene su rol en la educación y la salud, para los encuestados el Municipio tiene la función de construcción de obras y la dotación de servicios, respuesta que obtiene un 64%, seguida de lejos por la planificación del desarrollo que obtiene apenas un 14%, seguido por la representación de la ciudadanía con un 12%, ambas nociones fruto de las experiencias innovativas realizadas en los dos municipios locales. Así, el pragmatismo de la población que ve la dotación de la infraestructura y servicios como la principal función del municipio supera de largo otras funciones.

Los indígenas son en ese sentido más pragmáticos que los mestizos en un 10%. Lo contrario ocurre en relación con la planificación del desarrollo, donde los mestizos se distancian de los indígenas en siete puntos. La percepción sobre un Municipio que representa y promueve ciudadanía es muy similar tanto para indígenas como para mestizos.

Igualmente, estas diferencias se mantienen entre los estratos sociales. El Municipio para los sectores de nivel bajo sirve para construir obras y proveer servicios; en segundo lugar para planificar e impulsar el desarrollo, y en tercero, representar a la ciudadanía. Las personas del nivel medio-medio mantienen la secuencia pero con distintos porcentajes, en tanto que para los sectores medios el grupo de personas que asegura que el Municipio planifica e impulsa el desarrollo dobla a aquellas que lo ven como constructor de obras y proveedor de servicios.

Tabla No. 7.12
RELACIONES CIUDADANÍA MUNICIPIO
(Por etnia, estrato y cantón)

	Solicitud de obras	Reuniones de comités y asamblea cantonal	Presupuesto participativo	Priorización de obras (60 - 40)	Pago de impuestos	Ns / nc	Total
Indígena	48	12	15	8	32	13	100
Mestizos	34	17	13	6	32	9	100
Bajo	45	12	16	7	28	13	100
Medio bajo	39	16	11	6	32	11	100
Medio alto	35	22	12	7	42	8	100
Otavalo	39	9	4	5	31	13	100
Cotacachi	45	21	25	10	33	9	100
Total	41	15	14	7	32	11	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otra expresión de la ciudadanía tiene que ver con las formas de relación entre la población y el municipio, pues se supone que los gobiernos locales son el eslabón

estatal más vinculado a la población¹⁴⁵. En este aspecto se encuentra una amplia y frecuente relación de la ciudadanía con dicha instancia pública. Resalta la solicitud de obras de parte de los grupos, barrios y comunidades, que llega al 41% y el pago de impuestos que se eleva al 32%, lo cual demuestra una intensa relación con el gobierno local. Hay también un 15% que asiste a diversos tipos de reuniones, consejos y asambleas de las instancias municipales y un 14% de los ciudadanos se relaciona mediante el presupuesto participativo, que existe en Cotacachi, y un 7% mediante el 60-40 que existe en Otavalo¹⁴⁶, lo cual demuestra que un tercio de las familias tiene relación con el Municipio mediante formas modernas y participativas. En cambio hay un 33 que no tiene ninguna relación o que NC/NS, que sería el grupo marginado del ente público local.

La relación de los grupos étnicos es más elocuente: los indígenas tienen más relación en cuanto a solicitud de obras con un 48%, superando en 14 puntos a los mestizos que tienen un 34%. En cambio, es significativo que los dos sectores intervengan pagando impuestos y en el debate de presupuestos, reuniones de concertación local o en el sistema 60-40 en Otavalo, a través del cual se priorizan las acciones barriales.

Si se mira la relación con el Municipio por estratos sociales, son los grupos más pobres los que más se relacionan: 5 puntos porcentuales más que las personas del sector medio bajo y 10 más que las del medio alto. En cambio, la asistencia a reuniones de las instancias participativas es mayor en las capas medias que en el estrato bajo, lo que revela que los mestizos aprovechan mejor los procesos participativos que los indígenas¹⁴⁷. En cuanto al pago de impuestos, los más pobres se relacionan solo en el 28%, frente al 32% del estrato medio bajo y al 42% del medio alto.

En el Municipio de Otavalo, el 25% de las personas no tiene relación con esta entidad. En Cotacachi esta cifra se reduce en 8 puntos, demostrando que el Municipio

¹⁴⁵ ¿Usted, su familia, barrio o comunidad han tenido relación con el Municipio? ¿En que actividades o situaciones han tenido relaciones? [lea las opciones y marque las que considere adecuado]: solicitud de obras; reuniones de Comités y Asamblea Cantonal (por ejemplo: salud, turismo, medio ambiente...); presupuesto participativo; priorización de obras (60 - 40); pago de impuestos; ninguna; NS / NC

¹⁴⁶ Este mecanismo promovido por la administración del Alcalde Mario Conejo consiste en un aporte del 60% del valor de la obra por los ciudadanos, comunidades o barrios beneficiados, mientras el Municipio aporta con un 40%.

¹⁴⁷ En varias evaluaciones se ha notado que el entramado participativo aunque inicialmente tuvo el protagonismo de los indígenas, posteriormente ganaron liderazgo los campesinos de la zona de Intag y los grupos mestizos. La organización campesina indígena de segundo grado, Unorcac, ha planteado repetidamente sus críticas a la Asamblea de Cotacachi en tal sentido (Ortiz, 2004)

tiene mayor presencia en la vida de la población. En Otavalo tan solo una de cada diez personas participa en reuniones de comités y asambleas cantonales, mientras que en Cotacachi esta cifra sube al doble: dos de cada diez concurren a estos espacios de participación democrática. Así mismo, el 10% de la población cotacachense define su relación con el Municipio en la priorización de las obras que esta entidad debe realizar, cifra que es el doble a la encontrada en Otavalo. En cuanto al pago de impuestos, solo tres de cada diez personas lo hacen en los dos municipios. Se podría concluir que la población de Cotacachi tiene mayor relación que los de Otavalo con su Municipio, debido a la presencia de la organización indígena, la Asamblea de La Unidad Cantonal y un gobierno local que consiguió presencia y legitimidad en la población.

La relación con el Municipio es diferente entre los encuestados del área urbana y la rural. La mitad de la población rural se acerca a solicitar obras, frente al 31% de la urbana. El doble de personas del área rural asiste a los presupuestos participativos y a la priorización de obras. A diferencia de estos hallazgos, se encuentra que más personas urbanas pagan impuestos en relación a los pobladores rurales.

Tabla 7.13
EVALUACION DE SERVICIOS Y CONDICIONES DE VIDA (%)
(Por etnia, estrato y cantón)
-Solo mejor-

	Salud	Educación	Eliminación del analfabetismo	Agua potable	Agua de riego	Alcantarillado	Producción y trabajo
Indígena	49	56	55	37	14	26	12
Mestizos	52	46	60	55	14	50	17
Bajo	47	50	51	41	15	30	12
Medio bajo	53	55	62	51	12	46	16
Medio alto	56	47	66	51	16	48	20
Otavalo	49	55	58	46	8	39	16
Cotacachi	51	46	55	45	22	36	13
Promedio Cantonal	50	51	57	46	14	38	14

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Otra forma de aproximarse a la relación del Municipio y el Estado con los ciudadanos tiene que ver con la opinión sobre los servicios locales¹⁴⁸. En salud, educación y alfabetización las condiciones han mejorado según la opinión de la población, con un 50%, 51% y 57% respectivamente. Mientras tanto en agua potable

¹⁴⁸ Pregunta 32.- El Municipio dijo que trabajaría en mejorar las condiciones de vida de la gente del cantón. ¿Le parece que ahora la situación de su familia es mejor, igual o peor que antes en cuanto a...? [lea cada una. marque una respuesta por fila] atención de salud, atención en educación, eliminación del analfabetismo, agua potable, agua de riego, alcantarillado, producción y trabajo.

la evaluación positiva llega al 46%. En referencia al alcantarillado solamente el 38% dice que este ha mejorado. Mientras tanto las condiciones de agua de riego, producción y trabajo son definitivamente malas, pues en estos casos solo el 14% opina que ha mejorado.

Esto es demostrativo de que los servicios y obras que están en manos del Municipio han mejorado, mientras las que tienen que ver con el agro, la producción así como con el empleo, dejan mucho que desear. Un mejoramiento en estas condiciones habría implicado incidir en la estructura económica rural, cuestión que no han hecho los municipios, para los cuales les resulta más lógico entregar servicios urbanos. Los alcaldes justifican este resultado con el argumento que, según la ley, no tienen competencias referidas a lo económico. Sin embargo este argumento refleja los límites del proceso indígena, que no logra penetrar lo económico y remover las condiciones estructurales que limitan el desarrollo local.

A nivel étnico hay diferencias: los indígenas sienten que han mejorado las condiciones de educación en un 56%, con una diferencia de 10 puntos sobre los mestizos que las evalúan positivamente con un 46%, mientras que estos sienten que han mejorado las condiciones de agua potable en un 55%, 18 puntos más sobre los indígenas que opinan así sólo en un 37%. En el caso de alcantarillado los mestizos duplican la opinión favorable, 50%, frente a los indígenas que apenas llegan a un 26%. Las cifras de los dos grupos son similares en salud y califican de deplorables las condiciones en agua de riego, producción y trabajo. En cuanto a los niveles socio-económicos, los grupos medios perciben mejores condiciones que los grupos bajos.

Tabla 7.14
EVALUACION DE SERVICIOS Y CONDICIONES DE VIDA (%)
(Solo mejor-Área urbana o rural)

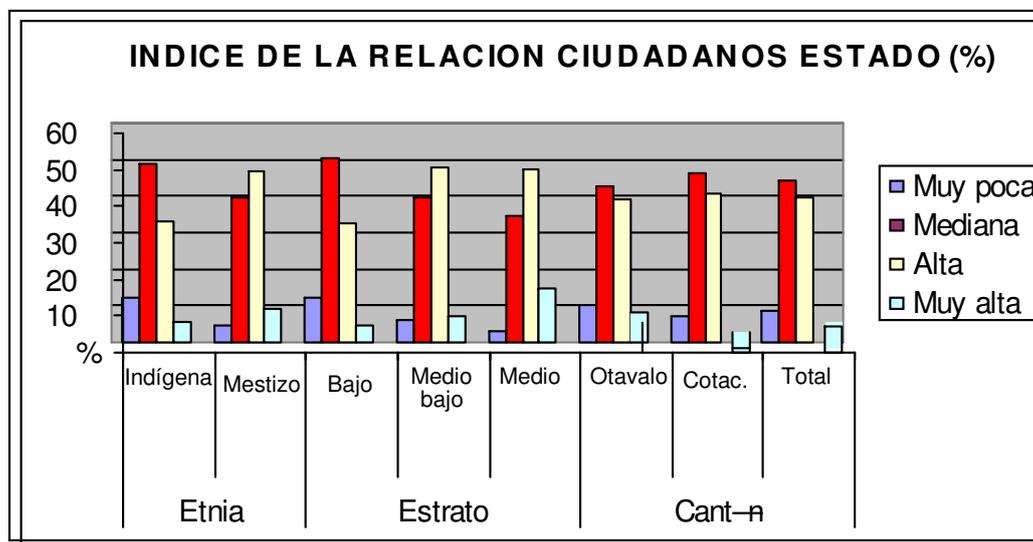
	Urbana	Rural
Salud:	52	49
Educación	48	54
Analfabetismo	62	53
Agua potable	56	37
Agua de riego	14	14
Alcantarillado	54	23
Producción y trabajo	17	12

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Igualmente las personas del medio rural afirman que los tres aspectos -agua de riego, alcantarillado, producción y trabajo– están peor que antes. En los aspectos

calificados como positivos, tanto para quienes viven en la zona urbana como en la rural, son la atención a la educación, la eliminación del analfabetismo y la salud.

Grafico No. 7.14



Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Los ciudadanos aspiran un Estado y un Municipio que resuelvan problemas y reconozca la ciudadanía en condiciones de igualdad y respeto mediante leyes, servicios públicos y buen trato. Se ha formulado un índice que busca resumir estas relaciones en un doble sentido, desde el ciudadano –en tanto tiene una imagen del Estado vinculada a derechos, con una relación frecuente y con expectativas sobre lo que debe hacer en términos de derechos– y desde el Estado -con un balance de lo que hace y del trato que ofrece. El índice se concreta en relación muy alta, alta, mediana y baja¹⁴⁹.

En el grafico se destaca el índice de relación mediana entre los ciudadanos y el Estado que llega a un 44%, y una relación alta que alcanza al 40% de la población encuestada. En los extremos de la escala quedan distantes la relación muy poca (8.8%) de la muy alta (7%). Todo ello demuestra que hay una relación mediana y alta de los indígenas con el Estado, es decir que se configura una ciudadanía étnica que tiene una variada, intensa y fuerte relación con el sector público local y nacional.

Sorprendentemente las dos instancias estatales, la nacional y local, están presentes en los dos grupos étnicos, en donde no hay mayor diferencia, aunque en los

¹⁴⁹ Ver cálculo del índice Anexo 1.7

indígenas predomina una relación mediana con un 49%, mientras que entre los mestizos predomina una relación alta con un 47%. Se constata también que hay un sector indígena marginado de relaciones con el Estado con una muy baja relación con un 12%, mientras el grupo mestizo de relación baja solo llega al 4.6%. En términos de estrato social se repiten las tendencias: en el sector bajo predomina la relación mediana (50%), en los sectores medios predomina una relación alta (48%). La población de Cotacachi tiene mayor relación con el Estado, 46% de relación mediana y 40% de alta, mientras Otavalo tiene 43% de relación mediana y 39% de alta.

7.3.1.- Más Estado

Un hallazgo de la encuesta es la connotación de una amplia relación de la población indígena local con el Municipio y el Estado, cuestión que se confirma en los habitantes rurales y grupos más pobres. El tipo de relación es variada: predomina la solicitud de obras, pero incluye también pago de impuestos, participación en las elecciones y en los dispositivos participativos, en la planificación o el debate de presupuestos.

Las respuestas a la encuesta hablan de un mejoramiento desigual en los servicios y programas sociales, notándose las diferencias de clase y etnia al respecto. Las personas valoran en general el mejoramiento de los servicios sociales, pero evalúan bastante mal la situación económica y del empleo. En términos sociales y territoriales, destaca la existencia de un sector rural que está al margen de las relaciones con el Estado, revelando la persistencia de un núcleo duro de extrema pobreza y de exclusión social y étnica. En términos cantonales se notan diferencias menores entre Cotacachi y Otavalo.

En la opinión de los indígenas resalta su expectativa de presencia estatal, una demanda de “más Estado”, a contrapelo de un enfoque neoliberal que busca reducir al Estado¹⁵⁰. La visión de indígenas y mestizos respecto al Estado central es más un organismo redistributivo llamado a garantizar servicios y vida digna. No hay una visión de un estado represor, aunque un tercio de la población indígena y de los sectores bajos le miran como un centro de poder distante. Se advierte también en un

¹⁵⁰ En varias entrevistas y grupos focales varios líderes indígenas señalaron que no creen que el Estado pueda aportar a la activación productiva de Otavalo y creen que más bien es un estorbo, acercándose a una postura liberal (Grupo Focal, Indígenas Urbanos, 5-2009).

sector de los indígenas una relación particularista y pragmática con el Estado con una fuerte expectativa en resolver los problemas que los aquejan.

Si antes la relación fue puntual, a través de solicitudes, cuando los alcaldes indígenas llegan al poder local, la relación es frecuente y variada. Esto se corresponde a la fase de ampliación de la cobertura de los servicios públicos, fase en la cual se expande la infraestructura material del Estado, sobre la cual se amplían las relaciones con la población.

Por cierto la relación entre el gobierno local y el gobierno central, se modifica en los últimos cuatro años cuando la “Revolución Ciudadana” impulsa un “retorno del Estado” en la sociedad ecuatoriana. Esto implica una tendencia de recentralización de las funciones y competencias y un menor margen de maniobra de los gobiernos locales. Esto coincide con la opción de un importante sector del movimiento indígena local que negocia una cuota de representación con un partido mestizo como Alianza País (AP). En términos institucionales el municipio tiende a convertirse en un operador del estado central.

7.4.- Ciudadanía y derechos

Luego de dar un recorrido por los aspectos que vinculan la ciudadanía con la nación, el sistema político y el Estado, se examinará en esta sección el punto de vista de los actores sobre la ciudadanía y derechos. Se trata de captar las percepciones sobre el significado de la ciudadanía, de la cual los indígenas han estado excluidos históricamente, y ubicar el grado de conciencia sobre la legitimidad de sus demandas en tanto derechos.

Hay que tener en cuenta que la noción de “derechos” en el sentir y el imaginario de la población no es unívoca: es parte del lenguaje clasista de los setenta y ochenta que plantea las demandas en torno de reivindicación y derechos (López, 1997: 317-320); luego se difundió el enfoque de los derechos humanos inspirado en los tratados y declaraciones internacionales, que enfatizó la dignidad de las personas que habían sido reprimidas por gobiernos autoritarios; más tarde, en los años noventa, se asumió la visión de la identidad en base al reconocimiento de la diferencia, en donde hubo también la influencia de los convenios firmados con Naciones Unidas como el 169 de la OIT.

En esta sección se busca captar los significados que sostienen los indígenas sobre la naturaleza de la ciudadanía, sobre su universal, sobre su sentido en términos

de dignidad, igualdad, identidad o respeto, así como sus capacidades para defender y conocer los derechos. Se analizará tanto la información sobre las prácticas del ciudadano, así como del cumplimiento de los derechos.

A modo de hipótesis se planteó modalidades distintas de ciudadanía indígena, con diferencias entre los indígenas comuneros e indígenas urbanos acomodados en donde les diferenciaba su ubicación de clase, aunque compartían una identidad étnica común. Se preveía la influencia de la “ciudadanía ecuatoriana” entre los indígenas y los parámetros del régimen oficial de ciudadanía –disfrute de los derechos civiles, derechos sociales restringidos y derechos políticos reducidos al voto-. También se tuvo en cuenta un trasfondo de exclusión social, así como la persistencia de relaciones clientelares que incidían en la cultura política indígena.

Tabla 7.15
PORTADORES DE DERECHOS (%)
(Por etnia, estrato y cantón)

	Los ricos	Los que viven en la ciudad	Los indígenas	Los grupos organizados	Gente escogida	Todos	Ns / nc	Total
Indígena	7	7	2	3	6	74	8	100
Mestizos	7	1	0	3	9	78	3	100
Bajo	9	1	2	2	6	72	8	100
Medio bajo	7	1	0	4	8	77	2	100
Medio alto	3	2	1	1	9	84	3	100
Otavaló	7	1	1	2	8	76	6	100
Cotacachi	8	1	1	4	7	75	4	100
Promedio Cantonal	7	1	1	3	7	76	5	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Una primera pregunta en este aspecto fue la que se realizó sobre los sujetos titulares de derechos¹⁵¹. Uno de los hallazgos más interesantes es que entre los indígenas no prima una visión particularista de los derechos sino un horizonte de universalidad, pues el 74% responde que todos deben tener derechos mientras la opción “los indígenas” reciben apenas 1.6%. Hay un pequeño sector que piensan que los derechos son para los ricos y la gente “escogida”, que no llega a un 7.4% y 5.6% respectivamente. En las respuestas no hay mayores diferencias entre indígenas y mestizos, aunque si hay 10 puntos entre el estrato bajo y medio alto o alto. Todo ello revela que la noción de derechos universales está enraizada en la población.

¹⁵¹ Pregunta 43. ¿Para quién cree usted que son los derechos que están en la Constitución? [lea las opciones y marque una sola]: los ricos; los que viven en la ciudad; los indígenas; los grupos organizados; gente escogida; todos; ns / nc.

Tabla 7.16
SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS (%)
(Por etnia, estrato y cantón)

	Es una facultad otorgada por las leyes	Que uno puede reclamar a la autoridad	Es un privilegio de ciertas personas	El Estado debe garantizar condiciones de vida digna	Que los indígenas tienen que ser respetados	Ns / nc	Total
Indígena	19	7	4	30	28	12	100
Mestizos	29	12	10	39	4	6	100
Bajo	18	8	6	29	24	15	100
Medio bajo	31	10	8	37	11	3	100
Medio alto	29	13	7	46	3	1	100
Otavalo	25	11	9	30	16	10	100
Cotacachi	22	8	4	40	18	8	100
Promedio Cantonal	24	9	7	34	17	9	100

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Por otro lado a la pregunta sobre el significado de los derechos¹⁵², los indígenas responden marcando la opción de condiciones de vida digna (30%), seguido por la opción del respeto que merecen los indígenas (28%). También la consideran una facultad otorgada por las leyes (18%) y le relacionan con reclamos ante la autoridad (7%). Estas respuestas expresan de manera elocuente una visión equilibrada entre la opción igualitarista de derechos, con la demanda de respeto como grupo étnico. También es interesante la relación que se hace con el papel del Estado y las leyes en la garantía de derechos.

Una mayoría de los mestizos comparten la primera opción, es decir la idea de condiciones de vida digna (39%), aunque en segundo lugar difieren en la opción cuando seleccionan la noción de derecho como facultad otorgada por las leyes (28.9%), y en tercer lugar con los reclamos (12%). Se nota por tanto que hay ciertos elementos comunes entre los dos grupos étnicos, aunque como es lógico en el primero hay una valoración de los derechos de respeto a su identidad indígena.

¹⁵² Pregunta 50. En su criterio, ¿qué significa tener derechos? [lea las opciones. marque una sola]: es una facultad otorgada por las leyes; que uno puede reclamar a la autoridad; es un privilegio de ciertas personas; que el estado debe garantizar condiciones de vida dignas; que los indígenas tienen que ser respetados; ns / nc.

Tabla 7.17
NOCIÓN DE CIUDADANÍA (%)
(Por etnia, estrato y cantón)

	Person a que vive en la ciudad	Persona que habita en el territorio ecuatoriano	Persona que tiene cedula de identidad	Persona que tiene acceso a servicios públicos	Persona que tiene derechos	Ninguna / otra	Ns / nc
Indígena	13	27	48	12	49	1	10
Mestizos	15	31	41	15	52	3	2
Bajo	14	29	50	10	44	1	11
Medio bajo	13	29	40	16	53	2	2
Medio alto	12	30	35	18	65	3	0
Otavalo	13	23	38	17	51	2	6
Cotacachi	15	36	52	8	49	2	7
Promedio Cantonal	14	29	44	13	50	2	6

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Interesa también ubicar el significado actual de la noción de ciudadanía¹⁵³, categoría que ha estado anteriormente vinculada a prestigio y privilegio, particularmente del grupo mestizo. En referencia a esta noción un 49% de los indígenas opina que el ciudadano es la persona que tiene derechos, pero un 48% de personas identifica ciudadanía con la cédula de identidad, el documento principal de identificación de los ecuatorianos para todo tipo de trámites; por otro lado hay una apreciable relación de la ciudadanía con el territorio, con un 26% y luego con la ciudad, un 13%. Esto señala que la noción de ciudadanía es algo difusa, pues casi la mitad le vinculan con el documento de identificación.

Los mestizos relacionan ciudadanía con derechos en un 52% y con la cédula en un 31%, lo que revela que mayor consistencia de la respuesta con la noción de derechos. Por su parte la opción de persona que habita en el territorio ecuatoriano tiene 31%, que tiene acceso a servicios públicos 15% y que habita en la ciudad 14,7%. Hay que señalar que en las dos etnias las personas que tienen mayor nivel de instrucción y escala social tienden a vincular ciudadanía con derechos, en tanto que los de mayor edad, menor formación y pertenencia a estratos sociales más bajos, relacionan ciudadanía con la cédula.

¹⁵³ Pregunta 45. ¿Qué significa para Ud. la palabra ciudadanía? [lea las opciones y marque todas las que prefiera]: persona que vive en la ciudad, persona que habita en el territorio, persona que tiene cedula de identidad, persona que tiene acceso a servicios, persona que tiene derechos, ninguna. Nota: los encuestados tuvieron la posibilidad de escoger más de una opción para responder a esta pregunta.

Tabla 7.18
ACTIVIDADES DEL CIUDADANO
(por etnia, estrato y cantón)

	Participar en organizaciones sociales	Participar en organizaciones políticas	Hacer propuestas al municipio	Cuidar el medio ambiente	Ayudar a personas con problemas	Votar	Pagar impuesto al SRI	Ninguna /	Ns / nc
Indígena	30	13	14	28	23	54	20	6	11
Mestizos	26	12	13	33	30	52	24	10	4
Bajo	26	12	15	31	25	52	19	6	12
Medio bajo	27	14	12	26	29	56	23	7	3
Medio alto	33	12	13	32	26	50	27	14	2
Otavalo	24	14	9	30	29	47	17	6	7
Cotacachi	31	11	19	29	23	61	27	9	9
Promedio Cantonal	27	13	14	30	26	53	22	8	8

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Cuando se preguntan sobre el ejercicio de la ciudadanía¹⁵⁴, los indígenas optan en primer lugar por el voto, en un 53%¹⁵⁵, con cuidar el medio ambiente en un 30%, con participar en organizaciones sociales en un 28%, ayudar a personas 26%, con pagar impuestos Servicio de Rentas Internas (SRI) en un 21% y participar en organizaciones políticas con un 14%. Esto significa que la ciudadanía es identificada prioritariamente con el acto electoral, con el ritual periódico de las elecciones que sustenta la democracia representativa. Sin embargo es interesante constatar que aparte de esa opción mayoritaria asoma un abanico de alternativas que revelan diversas maneras de participar cívicamente y comprometerse con las personas y actores de la sociedad y con el Estado. Las diferencias entre indígenas y mestizos no son mayores, excepto que los primeros valoran más el pago de impuestos y la participación, mientras los segundos valoran más el apoyo a las personas y la protección ambiental. No hay tampoco diferencias significativas entre estratos sociales.

¹⁵⁴ Pregunta 46. ¿Cuáles de las siguientes actividades cree Ud. que una persona debe hacer si quiere ser considerado ciudadano? [lea las opciones, marque las que prefiere]: participar en organizaciones sociales; participar en organizaciones políticas; hacer propuestas al municipio; cuidar el medio ambiente; ayudar a personas que tienen problemas; votar; pagar impuestos al SRI; ninguna. Nota: los encuestados tuvieron la posibilidad de escoger más de una opción para responder a esta pregunta.

¹⁵⁵ Hay que tomar en cuenta que esta encuesta se toma en el período intermedio entre dos actos electorales: la primera y la segunda vuelta, lo cual marca las respuestas de los entrevistados.

Tabla 7.19
CAPACIDADES DEL CIUDADANO (%)
(por etnia, estrato y cantón)

	Informado	Capacitado	Organizado	Dispone de tiempo
Indígena	45	44	47	37
Mestizos	62	51	50	36
Bajo	45	41	46	37
Medio bajo	58	50	49	35
Medio alto	69	62	54	40
Otavalo	48	45	41	28
Cotacachi	58	50	58	47
Promedio Cantonal	53	47	48	37

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Se realizó una pregunta sobre las capacidades de las personas para intervenir como ciudadanos, es decir si las personas cuentan con información, capacitación y organización para participar en los asuntos públicos¹⁵⁶. Los indígenas se consideran informados en un 45%, capacitados 44%, organizados en un 47% y con tiempo apenas un 37%. Mientras tanto los mestizos se consideran mejor capacitados: informados en un 62%, capacitados en un 51%, organizados en un 47% y con tiempo un 36%. Mientras los de estrato bajo se consideran con menos capacidades los de estrato medio y medio alto consideran que tienen mayores capacidades. En Otavalo así mismo se consideran mejor capacitados que en Cotacachi.

En cambio la falta de tiempo es para los dos tercios de la población entrevistada el principal obstáculo para intervenir como ciudadanos, argumentando que la presión de la vida cotidiana y la lucha por la sobrevivencia impide participar. Estos argumentos son compartidos por toda la población, mostrando que aunque intervengan menos, los mestizos se consideran más capacitados para participar. Esto es más pronunciado en Otavalo que en Cotacachi, pues los habitantes de este cantón opinan que tienen mejores condiciones para intervenir en asuntos públicos.

Otra de las preguntas, como ya se mencionó anteriormente, tiene que ver con la ideología política del encuestado. Fue evidente, como se señaló, que la población tiene una franca aversión a las cuestiones ideológicas. Las mujeres, los mestizos, los jóvenes, los de nivel secundario y los sectores medios altos tienden a una respuesta de mayor desideologización, mientras los indígenas tienden más a la izquierda que los mestizos.

¹⁵⁶ Pregunta 44. Para participar en la vida social Ud. reconsidera [marque una respuesta por fila) ¿si o no?: informado, capacitado, organizado, dispone de tiempo.

Dada la experiencia reciente de la Asamblea de Montecristi, fue interesante indagar sobre el conocimiento de la Constitución aprobada: una tercera parte de los indígenas –en un 32%- conoce sus contenidos, aunque entre los jóvenes y los de educación superior, el conocimiento alcanza a un mayor porcentaje. Respecto a si consideran que con la nueva Constitución se avanza en temas de derechos: un 33% contestó afirmativamente, un 44% dijo que era igual y para un 8% de los encuestados ahora tiene menos derechos. A pesar que se perciba un escaso conocimiento sobre la Constitución, sin duda la coyuntura de Montecristi reactivó en el Ecuador una atmósfera de debate sobre temas de ciudadanía y derechos.¹⁵⁷

Tabla No. 7.20
VIGENCIA DE DERECHOS (%)¹⁵⁸
(Por etnias)

	Indígena	Mestizos
Integridad física	22	25
Libertad de religión	51	56
Libertad de organización	44	46
Libertad de expresión	45	45
Libertad de pensamiento	50	53
Igualdad entre hombres y mujeres	44	48
Igualdad entre mestizos, indígena	39	46
Tener propiedad	32	39
Justicia para todos	28	32
Educación de calidad	32	36
Salud de las personas	33	36
Servicios básicos para las familias	31	38
Seguridad social	25	31
Medio ambiente sano	29	32
Oportunidad para conseguir empleo	18	21
Vivienda para la familia	26	31
Protección contra el crimen	18	21
Elegir	38	53
Ser elegido	31	44
Participación en partidos	23	32
Ser escuchados por las autoridades	26	26
Presentar iniciativas y propuesta	24	25

Fuente: Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

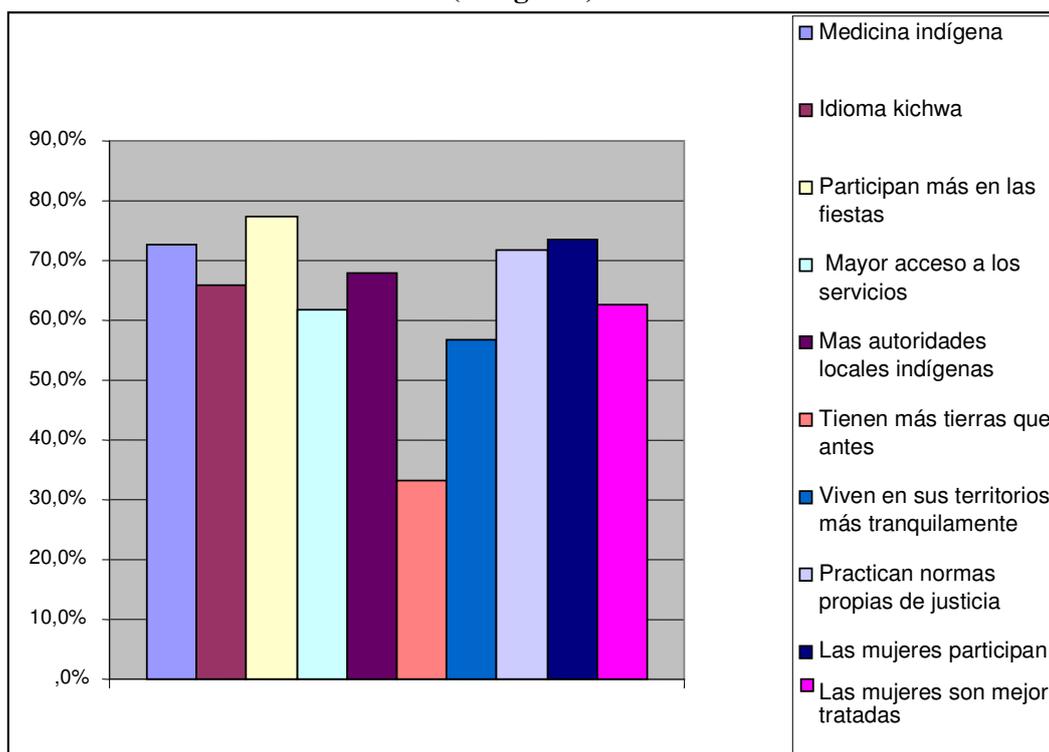
También se interrogó a la población sobre la vigencia de los derechos, sobre cómo evalúan su realización. Los indígenas tienen una visión variada según el tipo de

¹⁵⁷ Toda vez que el estudio se realizó luego del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución en los grupos focales previos a la encuesta se reveló interés en los temas de derechos.

¹⁵⁸ Para la comparación de este cuadro solo se han extraído la opción de los derechos “completamente garantizados”. Si sumamos esta opción a la que están “algo garantizados” se encuentra una visión ligeramente positiva, por encima del 50%

derechos: en cuanto a las libertades civiles –religión, organización, pensamiento– cerca de la mitad de los encuestados creen que están completamente garantizados; las libertades políticas de expresión y elección se consideran garantizadas en un 40% de las personas entrevistadas. Los derechos sociales (salud, educación y servicios básicos) reflejan una mayor insatisfacción, pues están garantizados en torno al 30% mientras en seguridad social la respuesta alcanza solo un 25%. Peor evaluados son los derechos de vivienda, empleo, protección contra el crimen e integridad física con menos del 22%. En general los indígenas resultan más escépticos en cuanto a garantía de derechos que los mestizos; esta visión es compartida por los sectores menos instruidos, las mujeres o de bajo nivel social, es decir los grupos que están más desfavorecidos con el actual sistema social. Es curioso que la igualdad entre hombres y mujeres sea evaluada con un 40%.

Gráfico 7.15
DERECHOS COLECTIVOS (%)
(Indígenas)



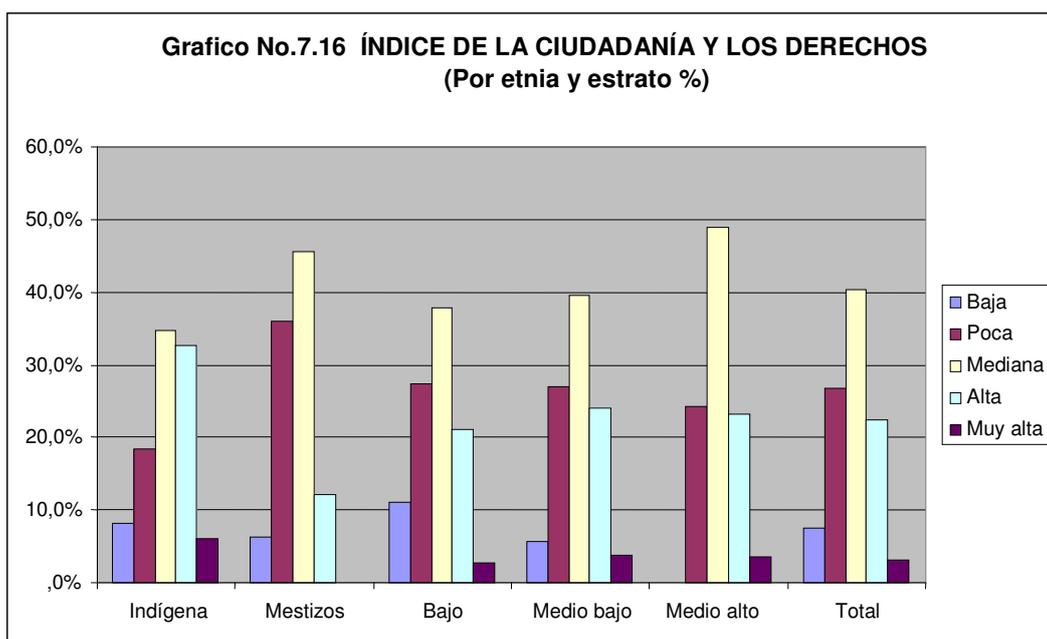
Fuente; Encuesta Ciudadanía y Derechos, 2009.

Con respecto a los derechos colectivos se les preguntó a los indígenas si consideran que estos se aplican ahora más que hace diez años. Hay una opinión mayoritaria en el sentido de que la situación ha mejorado. Los que han mejorado en un 70%, son la medicina indígena, la justicia consuetudinaria, las celebraciones culturales y la participación de la mujer. En un segundo nivel, con un 60%, se encuentran la elección de autoridades propias y el idioma. Estos derechos colectivos son parte de las prácticas culturales cotidianas en las comunidades, en donde no se pone en juego directamente la garantía o no del Estado o el reconocimiento de las autoridades.

Las opiniones de la población coincide con los resultados de la Encuesta de Líderes, quienes señalaban que la práctica de justicia y salud en las comunidades es generalizada, al igual que la recuperación de las celebraciones comunitarias (Encuesta de Líderes, 2008)¹⁵⁹.

Según el 60% de los indígenas encuestados, el acceso a los servicios básicos ha mejorado, cuestión que coincide con las afirmaciones de los dirigentes indígenas que señalan que la gestión comunal se ha concentrado en los servicios (Ortiz, 2009). Un tema aparte es el de la participación de la mujer, calificada positivamente; sin embargo se conoce que hay conflictos y limitaciones para su intervención en las comunidades. Se hace un balance más negativo de los derechos territoriales, sobre todo de tierras, que es un problema clave entre los indígenas pues refleja la carencia del acceso a recursos; el derecho a las tierras sólo está garantizado para un 32% de los indígenas encuestados.

¹⁵⁹ En ese mismo sentido se pronuncia otro estudio sobre derechos colectivos realizado a nivel nacional (Ospina, 2008).



Finalmente, se ha configurado un índice orientado a identificar el grado de involucramiento de los indígenas en los derechos y ciudadanía y compararlo con los grupos mestizos así como las demás categorías desagregadas en la encuesta. Toma en cuenta todos los elementos examinados, es decir el carácter universal o particular de la ciudadanía, su connotación en términos de dignidad, igualdad, o respeto, algunas prácticas y capacidades para participar como ciudadano, el conocimiento de los derechos así su cumplimiento. El índice agrupa los diversos elementos sobre derechos y ciudadanía, identificando cinco categorías: baja, poco, mediana, alta y muy alta.

Llama la atención que en el caso de los indígenas el nivel mediano (34%) casi se equipara al nivel alto (32%). En el caso de los mestizos también predomina el nivel mediano, pero en su caso le sigue el nivel “poco” con 35,9%. Ello confirma algo que se viene detectando a lo largo de la encuesta: los indígenas y los mestizos, tienen diferencias en la cultura política, pero tienen también elementos comunes, y en algunos aspectos los indígenas se destacan por su ejercicio de los derechos y su involucramiento en comportamientos ciudadanos.

7.4.1.- Derechos sin ciudadanía

Para terminar esta sección se puede constatar que la mitad de los encuestados relacionan la ciudadanía con los derechos y la otra mitad con la cédula, lo que revela una visión difusa de lo que significa la ciudadanía, pues para los indígenas, esta

noción tiene que ver más con la funcionalidad del documento para el trámite que con la identidad política de los actores.

Hay una fuerte relación entre ciudadanía y ejercicio del voto y en menor medida con el cuidado del medio ambiente, la solidaridad y la participación. El tema impuestos está presente, seguramente por la difusión y el control realizado en todo el país por el Servicio de Rentas Internas, un caso exitoso de reforma institucional del Estado central.

Todo ello y el índice final revelan que la construcción de ciudadanía y la conciencia de derechos es vigente entre los kichwas, compartiendo elementos de la ciudadanía nacional propia de la sociedad mestiza, aunque manteniendo ciertas diferencias. Una de ellas es que la comprensión y la apropiación de los derechos por parte de los indígenas es diferente que la noción que tienen de la ciudadanía, una figura que sigue siendo difusa y que no la piensan en términos de individualidad.

La noción de ciudadanía para ellos está más referida al voto, aunque la mayoría tienen una franca aversión a la ideología y a los partidos, producto de una década de crisis y falta de credibilidad del sistema político. Sin embargo esa noción se la relaciona con ciertos valores y virtudes cívicos.

En cambio la visión de los derechos para todos está muy enraizada, con una clara visión universalista, así como la conciencia y demanda de respeto como grupo étnico; son dos aspectos significativos que no se excluyen, lo que permite afirmar la existencia de una ciudadanía plural, que integra universalismo y diferencia. Esa visión está impregnada de nociones como dignidad, igualdad y respeto, que fueron los que marcaron la lucha indígena por la tierra, contra la discriminación y contra la discriminación.

Por cierto la evaluación de la vigencia de los derechos, desde hace una década a la fecha, es desigual: según las personas encuestadas mejoran los derechos civiles y culturales, algo menos los derechos políticos, pero tienen un balance insatisfactorio de los derechos sociales, reflejando un fenómeno que se notó en el capítulo anterior: la existencia de las brechas étnicas, sociales y territoriales. Las condiciones que no han mejorado son los referidos a tierra y territorio, que evidencia también los problemas estructurales que afectan a la población indígena, especialmente rural. En todo ello incide una relación de fuerzas, que permite gozar de ciertos derechos y no de otros que pueden atentar contra la estabilidad del modelo de sociedad que vive el Ecuador.

7.5.- Índices

Como se dijo inicialmente las hipótesis del estudio estaban orientadas a identificar diversos tipos de ciudadanía indígena: una más colectiva y contestataria, y otra referida a los indígenas acomodados de la ciudad, con su elite intelectual que fue clave en la construcción del discurso étnico. También se diferenciaba estas de la modalidad mestiza, con ingredientes más individuales y más ecuatoriana, con mayor relación con la comunidad política nacional. En torno a los derechos se advertía que los indígenas ejercieron de manera amplia los derechos culturales y políticos, sin ejercer los derechos de autogobierno. Se suponía también diferencias entre una cultura más participativa y democrática en Cotacachi, que en Otavalo.

Antes de formular las principales conclusiones de este estudio, se hizo un análisis estadístico de las diversas variables a través de un análisis factorial de correspondencias¹⁶⁰. Se construyó previamente índices en cada aspecto de la ciudadanía tal como democracia, ciudadanía y derechos, participación y relación con el estado; luego se cruzó con una tipología de ciudadanía, tal como se ha planteado en las hipótesis iniciales, referidas a indígenas rurales, urbanos y mestizos¹⁶¹. El resultado que se tiene en la tabla nos dice que las diferencias no son mayormente significativas entre indígenas rurales y urbanos, pero si entre indígenas y mestizos, con diferencias en torno a diez puntos.

En democracia los indígenas rurales tienen 69,9, los indígenas urbanos 73.3 y los mestizos 80.2, habiendo una diferencia de 10 puntos entre los primeros y los últimos. En ciudadanía los indígenas rurales tienen 63.2, los indígenas urbanos 68,1 y los mestizos 76.2, habiendo una diferencia de 13 puntos entre los primeros y los últimos. En participación hay una menor diferencia pues los indígenas rurales tienen 77.8 los indígenas urbanos 81.9 y los mestizos 87.7, habiendo una diferencia de 10 puntos entre los primeros y los últimos y en relación con el Estado los indígenas rurales tienen 71,3, los indígenas urbanos 75.3 y los mestizos 80.7, habiendo una diferencia de 9 puntos entre los primeros y los últimos.

¹⁶⁰ Ver anexo 1.7

¹⁶¹ Debe señalarse que esta técnica estadística no implica establecer un alineamiento de superioridad o inferioridad en términos de democracia, ciudadanía o relación con el Estado. Solamente se utiliza la herramienta para verificar diferencias significativas en la opinión de los encuestados. .

Tabla 7.21
ÍNDICES DE DEMOCRACIA, CIUDADANÍA, PARTICIPACIÓN Y
RELACIÓN CON EL ESTADO (por grupos étnicos)

ÍNDICES	GRUPOS ÉTNICOS	TOTAL
Democracia	Indígenas rurales	70
	Indígenas urbanos	73
	Mestizos	80
Ciudadanía y derechos	Indígenas rurales	63
	Indígenas urbanos	68
	Mestizos	76
Participación y organización	Indígenas rurales	78
	Indígenas urbanos	82
	Mestizos	88
Relación con el estado	Indígenas rurales	71
	Indígenas urbanos	75
	Mestizos	81

Elaboración: Ver Anexo 1.7

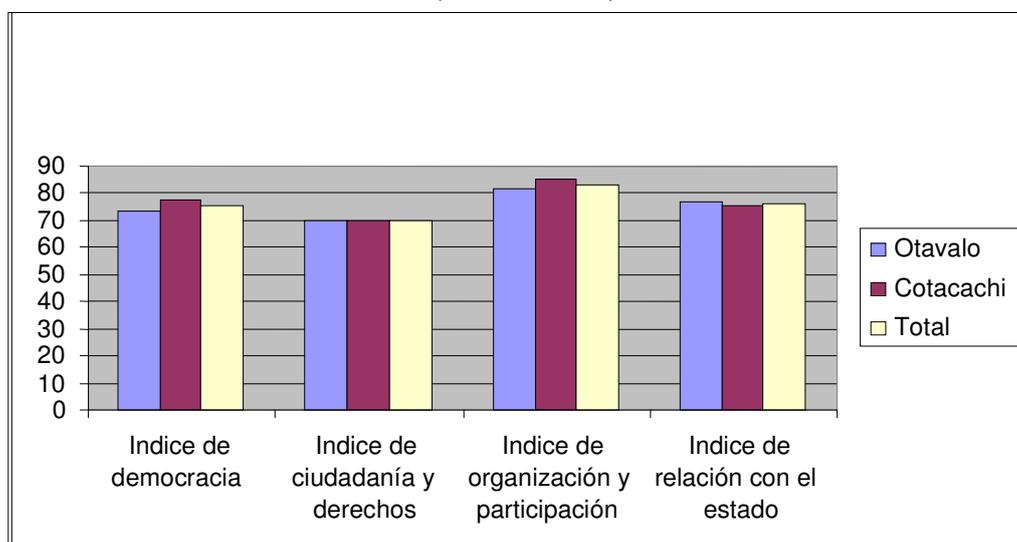
En conclusión si seguimos este método de análisis estadístico estamos encontrando que la hipótesis de una diferencia entre modalidades de ciudadanía entre indígenas urbanos y rurales no tiene mayor significancia, lo cual implica que la cultura política indígena se ha modificado en las ciudades pero no ha perdido los rasgos de la cultura comunera rural y a su vez esta se ha transformado por los procesos de migración y mercado. Por otra parte si hay diferencias entre indígenas y mestizos, tal como se había planteado en la hipótesis inicial, pero también semejanzas en su cultura política.

Tabla 7.22
ÍNDICES DEMOCRACIA CIUDADANÍA PARTICIPACIÓN
Y RELACIÓN CON EL ESTADO (%)
(Por cantones)

INDICES	Total	Otavalo	Cotacachi	Probabilidad significancia estadística
Democracia	75	73	78	0,0000
Ciudadanía y derechos	70	70	70	0,7120
Participación y organización	83	82	85	0,0000
Relación con el estado	76	77	75	0,1300

Nota: si $p < 0,05$ la diferencia es significativa, si $p \geq 0,05$ la diferencia no es significativa.

Grafico 7.17
ÍNDICES DE CIUDADANÍA
(Por cantones)



Si se analiza la relación entre Otavalo y Cotacachi no hay mayores diferencias - probabilidad de significancia estadística- en los índices de ciudadanía y relación con el Estado, y son algo significativas en democracia y participación, en donde se nota una opinión más democrática y una cultura de mayor participación en Cotacachi, lo cual confirma los hallazgos en los diversos capítulos en relación al impacto de la democracia local diferenciada en la cultura política de la ciudadanía, especialmente de Cotacachi.

Conclusión

Este capítulo confirma los aportes de los capítulos anteriores y tiene nuevos hallazgos: en primer lugar se desprende una clara diferencia entre la identidad de indígenas y mestizos; los primeros se identifican preferentemente como indígenas, ya sea en su calidad de comuneros, pertenecientes a los pueblos Otavalos o Cayambis o como Kichwas genéricos; también se sienten orgullosos de ser indígenas; mientras tanto los segundos son mas ecuatorianos y tienen una fuerte referencia a los símbolos nacionales. Por tanto la identidad indígena y la mestiza son distintas y tienen diversas formas de relación con la comunidad nacional, predominando una afinidad con el grupo étnico en el primer caso, mientras los mestizos se sienten parte de la comunidad política ecuatoriana. Se trata de una realidad cultural variada y compleja, que fundamenta la existencia de diversas ciudadanías. Es sobre esta base sobre la cual

varias organizaciones e intelectuales indígenas plantean el discurso de la plurinacionalidad.

Sin embargo las dos identidades están interconectadas y tienen elementos comunes, tales como la relación con la bandera, los valores democráticos o el énfasis en la igualdad. Es decir no hay una identidad indígena contraria a la comunidad ecuatoriana: son indígenas y se sienten ecuatorianos, tienen una identidad plural que es fruto de los procesos culturales modernos, tales como la escuela y los medios de comunicación.

Se advierte también que los indígenas y mestizos comparten culturas populares regionales que atraviesan a los grupos étnicos. En este sentido se confirma aquello que De Gregori plantea respecto a los indígenas peruanos:

Pero es necesario ir más allá, evitando construir sujetos étnicos homogéneos, radicalmente diferentes y contrapuestos cuya única actitud sería la resistencia frente al Estado... porque si se enfatiza únicamente la confrontación se pierden de vista otras múltiples interacciones entre poblaciones indígenas y no indígenas que, aun cuando asimétricas, han creado espacios comunes que son al mismo tiempo terreno de disputa por la hegemonía y de negociación de poder. (De Gregori, 1999: 2)

En el caso del Ecuador, a diferencia del Perú, la estrategia de los indígenas para ser reconocidos como actores de la vida política lo hacen valorando sus rasgos de identidad étnica. En este sentido los indígenas de los dos cantones se reconocen y valoran como tales, y se distinguen de otros sectores indígenas del mundo andino, que a nivel individual o colectivo, se ven forzados a abandonar su identidad étnica y varios de sus rasgos culturales, reinventando su identidad como cholos.

Pero esta reivindicación de los rasgos étnicos no implica que los indígenas ecuatorianos descarten los aprendizajes que han realizado en su experiencia urbana, en la migración, el trabajo o el mercado. Los indígenas no permanecen estáticos, su identidad se transforma, cambia, reinventando sus rasgos comuneros, integrando una identidad kichwas genérica, pero también adoptando rasgos mestizos y occidentales; es decir y tal como señala el autor mencionado, los indígenas no tienen una identidad esencial homogénea, desarrollan una identidad híbrida y dinámica.

Y esto se revela en su constitución como sujetos políticos y en sus relaciones con la democracia: los indígenas se configuran como actores activos, deliberantes y participativos, con un fuerte ejercicio de derechos políticos, con opiniones

democráticas, aunque tengan connotaciones específicas debido a su raíz clasista y regional.

Pero indudablemente en esa cultura híbrida se constata la incidencia de las prácticas y valores del sistema democrático representativo que predominó en el Ecuador desde la vuelta al régimen constitucional. Durante más de dos décadas los indígenas escucharon los discursos de los políticos, negociaron compromisos o cuotas con los partidos, asistieron a los comicios electorales y eso influyó en su cultura política; en un comienzo asumieron una actitud apática y desconfiada, para luego transformarse en sujetos activos y propositivos utilizando las oportunidades que daba el régimen: la formación de movimientos étnicos, la apertura de candidaturas indígenas, la elección de autoridades, para luego captar las dignidades e impulsar procesos de democratización local. Como se ha señalado, lo paradójico de esta innovación es que se produjo en ambiente de desideologización y desconfianza en los partidos, en un contexto de crisis del régimen democrático, ambiente que por cierto influyó en mayor o menor medida en toda la población.

Esta participación en el sistema político tuvo mal que bien otro efecto importante: la afirmación de un proceso de individualización política de la población indígena. Se debilitaron sus prácticas comunales y las referencias colectivas¹⁶². Sin embargo el resultado no es la constitución de una ciudadanía aislada e individual, como piensan utópicamente los autores liberales, sino una combinación de elementos individuales y colectivos, fusionando redes familiares y referencias comunales. Estos rasgos de su cultura política se entrelazan con el pragmatismo propio de grupos excluidos y con un comportamiento contestatario, con un fuerte sentido de organización y valoración de la protesta, con un sentido igualitario y de afirmación de derechos, que son herencia de la cultura clasista, que incidió en la región andina desde los años setenta.

También se puede encontrar matices territoriales en esa cultura política. Los elementos democráticos son más notorios en Cotacachi que en Otavalo, debido al proceso participativo que tuvo lugar en el primer cantón, pero las diferencias son menores que las previstas en las hipótesis iniciales. Y es que los indígenas de los dos cantones comparten muchos rasgos de una cultura popular política regional que tiende a posturas de izquierda.

¹⁶² Tal como se evidencia cuando se compara la encuesta realizada para este trabajo con los hallazgos encontrados en los años ochenta (Manuel Chiriboga y Fredy Rivera, 1989).

En resumen existen diferencias en la identidad indígena y mestiza, pero como se señaló anteriormente comparten muchos rasgos de la cultura política. Lo que se encuentra en el plano de la cultura política local no es una dicotomía indígena mestiza, sino un *continuum* que va desde la fuerte identidad indígena a la mestiza¹⁶³.

Mientras tanto cuando se analiza la relación de los indígenas y Estado, se advierte una relación consistente que confirma los hallazgos anotados en los capítulos anteriores, cuando se examinó su inserción en el sistema político y su experiencia como usuarios de los servicios públicos. Los indígenas han logrado la titularidad de poder, que se ejerce a través de varias formas de democracia, pero también obtienen reconocimiento como miembros de la comunidad política en términos de votantes, movimientos políticos, candidatos y autoridades. Al ejercer los distintos derechos políticos los indígenas se van modelando como ciudadanos en el marco del Estado. Esto ha sido posible, como se ha dicho, por un cambio de las relaciones de poder a nivel local, que a su vez desencadena un proceso de modernización y democratización de los Municipios, que les integra política y culturalmente.

Sin embargo la aspiración de un acceso igualitario a la ciudadanía, no se realiza: las brechas que se identificaron en el capítulo anterior se confirman con las respuestas a la encuesta que hablan de un mejoramiento desigual en los servicios y programas sociales entre indígenas y mestizos, entre grupos urbanos y rurales y entre sectores medios y estratos pobres de la población. Esto significa que no existe una ciudadanía que vive en igualdad de condiciones, que tenga garantizados plenamente sus derechos, sino la persistencia de desigualdades marcadas por factores de clase, etnia y territorio y el caso de un sector indígena, que vive en condiciones de pobreza extrema, realidades de exclusión. Nancy Fraser señala precisamente que las desigualdades sociales se refuerzan con la discriminación, para impedir la participación política (Fraser, 2003, 59). . Y es eso lo que le preocupa a Marshall cuando plantea la necesidad del Estado de Bienestar para incidir en esas desigualdades cualitativas mediante políticas sociales y educativas.

A contrapelo de un enfoque neoliberal que busca reducir al Estado, en el imaginario de los indígenas resalta su amplia expectativa de presencia estatal, una demanda de “más Estado”. Este se figuran como un organismo llamado a garantizar servicios y la vida digna –acercándose, como se señaló arriba, a una postura

¹⁶³ El termino *continuum* fue señalado por Galo Ramón en una entrevista (GR, Entrevista 5 2008)

socialdemócrata que valora los elementos redistributivos -; esta visión es en buena medida compartida con los mestizos. Sin embargo se advierte en los primeros una relación más particularista y pragmática, con una fuerte expectativa en que el Estado resuelva los problemas que los aquejan, en donde está presente un comportamiento paternalista, mas en tono de reclamo o solicitud que de derecho.

En resumen se constata, que partiendo desde posturas contestatarias que cuestionan al Estado, los indígenas van adoptando una posición de actores insertos en el Estado, de sujetos sociales y políticos que demandan, gestionan y negocian con las autoridades, cuestión que se evidencia cuando el municipio –el Estado local- ocupa el centro de la vida local.

Esta tendencia tiende a consolidarse cuando es el Estado central el que retorna al centro de la sociedad en los últimos cuatro años, debido al avance del proyecto de fortalecimiento del Estado con el triunfo de la Revolución Ciudadana en el 2007. Es significativo que la presencia estatal se produce tanto a nivel de los aparatos institucionales, que expanden su malla en la geografía, como con la expansión de la infraestructura material del Estado y la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, fenómenos que profundizan las relaciones entre aquella instancia de poder y los indígenas, hasta el punto que inclusive las propias organizaciones de segundo grado se desestructuran con la presencia de las juntas parroquiales.

Por cierto esta intensa relación con el Estado transforma a los propios indígenas que si bien ocupan el poder local y logran el reconocimiento, las bases comunales se van distanciando de las autoridades electas, se generan conflictos con la gestión municipal, se debilita la actoría colectiva y no logran una incidencia plena en las políticas locales, mientras las comunas debilitan su autoridad en los territorios étnicos.

Lo que se está señalando es que los indígenas lograron una articulación organizativa y cultural desde las comunas y las redes artesanales y comerciantes, con un liderazgo de los intelectuales, lo que les permitió reconstituir su cohesión étnica y desarrollar una ofensiva política, pero todo esto les lleva a entrelazarse con el Municipio y el Estado. Estamos hablando de un proceso de inserción contradictoria que tiene varias dimensiones en lo material, político y simbólico; por una parte debido a la consolidación de la infraestructura material, por otra parte por el carácter de la estrategia política impulsada por los indígenas en su disputa del poder local y en

tercer lugar por el proceso de interpelación y negociación cultural de la propuesta étnico indígena. Todo ello tiene repercusiones en la forma o modalidad de ciudadanía que adoptan los indígenas.

El crecimiento y ampliación de la infraestructura material del Estado se produce en el marco de un amplio proceso de urbanización, migración, acceso al mercado y ampliación de la oferta de servicios básicos y educación, que responde a las demandas de mejoramiento de los niveles de vida, todo lo cual lleva a una ampliación de la presencia del aparato institucional responsable de esas funciones. Este es el caso de las juntas parroquiales que compartimentan los territorios indígenas y se superponen a las organizaciones indígenas, pero sobre todo en rol de los municipios que se convierten en los nodos locales del Estado en los territorios, proveedores de obra pública. El desarrollo de los sistemas de información y distribución de recursos a través de los programas de lucha contra la pobreza y la ampliación de la inversión pública en educación y salud debido al aumento de la renta petrolera y al giro de las políticas sociales con el gobierno de Correa permite una amplia y creciente relación del Estado con los indígenas, que es la población más pobre del país.

Desde el punto de vista político los indígenas impulsan una estrategia dual (León Zamora: 1993, 2005). Por una parte actúan por fuera de los canales institucionales con los paros y levantamientos, pero también se insertan en esos canales mediante la formación de movimientos étnicos, la participación en las elecciones, la captación de los gobiernos locales, al control de los recursos de los programas de desarrollo y de varias instancias interculturales como la educación bilingüe, la salud indígena y los proyectos de desarrollo.

Sin embargo, en los dos cantones estudiados, esta estrategia se realiza sin plantearse la consolidación de las formas de autoridad indígena mediante propuestas autonómicas sino subordinándose al Estado y los municipios. De hecho luego de dos décadas de la reforma agraria, el vacío que deja la desaparición de la hacienda como eje vertebrador del poder local es cubierto por los Municipios, de cuño urbano y mestizo, que paradójicamente son modernizados y democratizados por alcaldes indígenas que los convierten en instancias promotoras de “desarrollo” con “interculturalidad”, convirtiéndose en el ejes del poder y la sociedad local, en el marco de los procesos de descentralización. Esto fue posible en un escenario en donde el Estado central cambiaba de funciones, se reducía y fragmentaba en términos

de su presencia territorial, escenario que cambia con la “Revolución Ciudadana” y las definiciones que asume la nueva Constitución del 2008, aprobada por la Asamblea de la ciudad de Montecristi, que fortalecen el Estado, su soberanía y su rol protagónico en el desarrollo.

Los intelectuales de Otavalo y Cotacachi son uno de los núcleos más importantes en la formulación de un discurso identitario, político y cultural que cuestiona el sistema institucionalizado de discriminación y las actitudes y valores paternalistas de los mestizos, resignificando el sentido de lo indígena, afirmando su autoestima y reclamando el respeto a su cultura. Pero también este discurso atrae a grupos mestizos que provienen de las capas medias y populares de la zona, en la medida en que asume contenidos de soberanía, democracia y desarrollo endógeno, que les permite ganar la hegemonía regional. Además a indígenas y mestizos populares les une el afán de mayor presencia del Estado y los gobiernos locales, pues aspiran a una institucionalidad pública que intervenga activamente en la solución de sus problemas, con políticas redistributivas y servicios básicos que aseguren condiciones de vida igualitarias. Esta visión por cierto es distante de las propuestas de inspiración neoliberal que gobernaron el país en las últimas décadas.

Pero este discurso étnico, de participación y desarrollo, no tiene capacidad de incidir en los componentes estructurales que inciden en el mundo rural, en temas de propiedad de la tierra, el monopolio del agua y en general los modelos productivos que afectan el campo. Estos elementos tienen que ver con las políticas macroeconómicas que se resuelven nacionalmente, que no logran ser modificadas por los indígenas. En ese sentido las propuestas de los alcaldes alternativos en los dos cantones tienen límites, en particular su localismo, de manera que sus propuestas desarrollo endógeno y participación se realizan aislados de lo que pasa nacionalmente, en donde las reglas de juego del neoliberalismo son las que se imponen.

Del examen de las respuestas sobre ciudadanía y derechos, se nota que si bien los indígenas relacionan la ciudadanía con el voto y otros aspectos de carácter cívico como el cuidado del ambiente o la solidaridad, la comprensión y la apropiación de la ciudadanía es difusa, si tomamos en cuenta su referencia al uso de la cedula en términos instrumentales. En cambio la visión de “derechos para todos” está muy enraizada, con una clara visión universalista e igualitaria.

Es decir podríamos afirmar que la apropiación de la noción y la conciencia política de la ciudadanía, como elementos que hagan parte de la identidad del sujeto

indígena, es parcial e incompleta, muy referida a las redes familiares y comunales, con una clara connotación localista. En cambio la visión de los derechos es precisa y consistente, vinculada a toda una cultura de participación, organización y lucha.

Otro aspecto que se desprende del análisis de la opinión indígena tiene que ver con la autoestima y con la clara conciencia del respeto que se merecen como personas perteneciente a un grupo étnico diferente del dominante; además se constató el mejoramiento del trato y la visión de los mestizos respecto a los indígenas.

Todo ello da lugar a la configuración de una ciudadanía plural, que integra universalismo y diferencia, filiación étnica y ecuatorianidad, con una identidad étnica y una cultura política democrática, un fuerte entrelazamiento con el Estado y un reconocimiento a su identidad y diferencias culturales, una clara conciencia de derechos y rasgos clasistas y locales, en donde se imbrica lo individual y lo colectivo.

Por cierto esta modalidad de ciudadanía se enmarca en una sociedad profundamente desigual en donde si bien mejora el acceso a los servicios públicos y tiene un reconocimiento parcial de sus derechos sociales está afectado por la existencia de las brechas étnicas, sociales y territoriales. Las condiciones que no han mejorado son los referidos a tierra, territorio, empleo e ingresos, que evidencia también los problemas estructurales que afectan a la población indígena.

El hecho de que la vida de los indígenas, está ampliamente entrelazada con el municipio y el Estado, cuestiona seriamente la viabilidad de una propuesta comunal y étnica que confronte al Estado. A pesar del discurso de la plurinacionalidad, se advierte en los indígenas una visión de “más Estado”, lo que refleja que hicieron suyos las promesas del discurso estatal y la demanda de derechos e igualdad que son la base de la ciudadanía.

Por cierto esta intensa relación con el Estado transforma a los propios indígenas que ocupan una posición subalterna: les individualiza, les clienteliza, les fraccionaliza y se debilitan sus niveles de autonomía y autoridad en sus territorios ante el creciente peso de las estructuras estatales.

Se podría intentar tres explicaciones de estos fenómenos, que tienen que ver con las dimensiones material, política y simbólica del Estado. Por una parte con la consolidación de su infraestructura material, por otra parte por el carácter de la estrategia política impulsada por los indígenas en su disputa del poder local y en tercer lugar por el auge y declive de la propuesta étnico nacionalista indígena, que se debilita como alternativa al neoliberalismo y es rebasada por el proyecto nacionalista

de las capas medias que captan la presidencia y el gobierno con Rafael Correa y Alianza País (AP).

El crecimiento y ampliación de la infraestructura material del Estado se produce en el marco de un amplio proceso de urbanización, migración, acceso al mercado y ampliación de la oferta de servicios básicos y educación, que responde a las demandas de mejoramiento de los niveles de vida, todo lo cual lleva a una ampliación de la presencia del aparato institucional responsable de esas funciones. Este es el caso de las juntas parroquiales que compartimentan los territorios indígenas y se superponen a las organizaciones indígenas, pero sobre todo en rol de los municipios que se convierten en los nodos locales del Estado en los territorios, proveedores de obra pública. El desarrollo de los sistemas de información y distribución de recursos a través de los programas de lucha contra la pobreza y la ampliación de la inversión pública en educación y salud debido al aumento de la renta petrolera y al giro de las políticas sociales con el gobierno de Correa, permite una amplia y creciente relación del Estado central con los indígenas que forman la población más pobre del país.

Desde el punto de vista político los indígenas impulsan, como ya hemos notado, una estrategia dual (León Zamosc: 1993, 2005). Por una parte actúan por fuera de los canales institucionales con los paros y levantamientos, pero también se insertan en esos canales formales mediante la formación de movimientos étnicos, la participación en las elecciones, la captación de los gobiernos locales, al control de los recursos de los programas de desarrollo y de varias instancias interculturales como la educación bilingüe, la salud indígena, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígena y Negras del Ecuador (PRODEPINE) que tuvo el apoyo del Banco Mundial. En los dos cantones estudiados, esta estrategia se realiza sin plantearse el ejercicio de derechos políticos de autogobierno y la consolidación de las formas de autoridad indígena mediante propuestas autonómicas.

De hecho luego de dos décadas de la reforma agraria el vacío que deja la desaparición de la hacienda como eje vertebrador del poder local, es cubierto por los municipios, de cuño urbano y mestizo, que paradójicamente son modernizados y democratizados por alcaldes indígenas que los convierten en instancias promotoras de “desarrollo” con “interculturalidad” convirtiéndose en el ejes del poder y la sociedad local, en el marco de los procesos de descentralización. Esto fue posible en un escenario en donde el Estado Central se reducía debido a las reformas neoliberales.

Los intelectuales de Otavalo y Cotacachi son uno de los núcleos más importantes en la formulación de un discurso identitario, político y cultural que cuestiona el sistema institucionalizado de discriminación y las actitudes y valores paternalistas de los mestizos, resignificando el sentido de lo indígena, afirmando su autoestima y reclamando el respeto a su cultura. Pero también este discurso atrae a grupos mestizos que provienen de las capas medias y populares de la zona, en la medida en que asume contenidos de soberanía, democracia y desarrollo endógeno, que les permite ganar la hegemonía regional. Además, como se mencionó anteriormente, a la población indígena y mestiza les une el afán de mayor presencia del Estado y los gobiernos locales, pues aspiran a una institucionalidad pública que intervenga activamente en la solución de sus problemas, con políticas redistributivas y servicios básicos que aseguren condiciones de vida igualitarias. Esta visión por cierto es distante de las propuestas de inspiración neoliberal que gobernaron el país en las últimas décadas.

Pero paradójicamente el discurso indígena, que integra elementos étnicos nacionalistas y subalternos, pierde impulso con la “marea verde” de la Revolución Ciudadana, cuando surge el movimiento Alianza País con una base social urbana y de capas medias, que formula un discurso nacionalista sustentado en el fortalecimiento del Estado. Buena parte de la población de los dos cantones, tanto indígenas como mestizos, respaldan la propuesta de AP y del Presidente Rafael Correa, quien obtuvo más del 70% de los votos en las últimas elecciones en Imbabura. Ese respaldo no solo es a la figura de Correa sino a su propuesta de un Estado proactivo, con la ampliación de los programas sociales.