

El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político

El artículo se propone establecer algunas relaciones entre la acción del movimiento indígena ecuatoriano y la crisis política vivida por el país durante 1990-2001. El hilo conductor es la identificación y análisis de las interrelaciones entre la acción colectiva –la esfera de desenvolvimiento del movimiento social, su racionalidad estratégica y sus dinámicas de construcción identitaria– y, el régimen político –sistema de relaciones entre gobernantes y gobernados–, en un contexto de crisis política.

Augusto Barrera

La turbulenta vida política del Ecuador en los últimos 12 años tiene en el movimiento indígena ecuatoriano (MIE), y particularmente en la Conaie¹, un protagonista de primer orden. Desde el I Levantamiento Nacional de 1990, hasta la participación en el derrocamiento de Jamil Mahuad en enero de 2000, la fisonomía del conflicto social y político durante los años 90 está atravesada por la acción de dicho movimiento.

Este artículo se propone establecer algunas relaciones entre la acción del MIE y la crisis política vivida por el país durante 1990-2001. El hilo conductor es la identificación y análisis de las interrelaciones entre la acción colectiva –la esfera de desenvolvimiento del movimiento social, su racionalidad estratégica y sus dinámicas de construcción identitaria– y, el régimen político –sistema de

Augusto Barrera: investigador; coordinador académico del Centro de Investigaciones Ciudad.

Palabras clave: movimiento indígena, crisis política, Ecuador.

Nota: Artículo elaborado para NUEVA SOCIEDAD. Recoge parcialmente otras publicaciones del autor, quien agradece los aportes de Franklin Ramírez para este artículo.

1. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Fundada en 1986, es la mayor organización del movimiento indígena del país.

relaciones entre gobernantes y gobernados–, en un contexto de crisis política². El texto contiene: 1) algunas notas sobre el abordaje teórico de movimientos sociales que ha sido empleado; 2) un apartado descriptivo y analítico sobre las interacciones entre el MIE, la reforma del Estado y la crisis política; y 3) algunas conclusiones e interrogaciones finales.

Notas para un marco conceptual sobre acción colectiva y movimiento social

Pocos conceptos en las ciencias sociales como el de acción colectiva y movimiento social han suscitado acercamientos desde tan diversos puntos de partida teóricos. No obstante es reconocible una tendencia de construcción de ejes analíticos comunes y complementarios como producto de un intenso diálogo de diversas tradiciones teóricas³. En el espíritu de este diálogo y a partir de la recuperación selectiva de varias de las dimensiones analíticas se formulan algunas notas desde las cuales este texto realiza una lectura del movimiento indígena ecuatoriano:

1. El movimiento social (MS) «va haciéndose» conforme se despliega el conflicto social y político que lo constituye. La noción de este tipo de conflicto está en la base del surgimiento de los movimientos sociales y la acción colectiva, sea por modificaciones en la disponibilidad para movilizar recursos, como respuesta a situaciones de privación, o como déficit de representaciones que activan la conformación de identidades antisistémicas. Pero el conflicto social y político no solo se remite a las «macroestructuras» sociales: está presente en las formas reticulares que atraviesan a toda la sociedad. Engloba «los macroefectos de los microproblemas y los microefectos de los macrocontecimientos» (Sztompka, p. 34).

2. Es solo en la interacción con otros actores, con el Estado, con el sistema político y con sus propias dinámicas «internas», que el MS procesa su experiencia social, aprovecha y crea nuevas oportunidades políticas, elabora su discurso, construye y activa su identidad. Es preciso, por tanto, adoptar un modelo de

2. Se entiende como crisis política la categoría analítica que articula la crisis económica (entendida a su vez como crisis de los patrones de acumulación y por tanto de desestructuración del régimen económico) y la crisis de integración de las masas (definida como debilitamiento de los mecanismos de cohesión social). La crisis política se refleja no solo en el plano de la conflictividad del sistema político, es decir en el nivel del consenso político, sino que retomando a Sartori, supone una permanente puesta en discusión del régimen político, o del consenso en el ámbito procedimental.

3. Específicamente se hace referencia a: la sociología histórica: Tilly (1976; 1995); las teorías de la movilización de recursos: McCarthy y Zald (1977; 1995), Tarrow (1989; 1996), McAdam (1999); el paradigma de la identidad y los NMS: Touraine (1986; 1989; 1993), Melluci, Pizzorno, Offe (1990; 1992); la teoría de la acción comunicativa: Habermas (1989; 1995) y Cohen.

análisis morfogénico y relacional⁴. Las relaciones en las que está inscrito el MS implican sus condiciones materiales de existencia –atravesadas por la contradicción entre dominación y emancipación–; las relaciones sociales y políticas que estructuran la identidad colectiva –los procesos adversariales, de diálogo y confrontación, con otros sujetos–; y de hecho, las dinámicas de subjetivación: de comprensión del mundo, de sí mismos y de su acción histórica.

3. El MS y la acción colectiva condensa varias dimensiones de tiempo y estructura social que pueden ser expresados en una metáfora estática, como las diversas capas «geológicas» que subyacen debajo de un dato geográfico, o, en una formulación dinámica, como las formas decantadas que producen los flujos históricos, sean estructuras económicas, políticas y culturales. En este trabajo se asumirán tres niveles o planos de análisis que atraviesan la sociedad, los actores y sus acciones en un continuo de estructura-acción, de ondas largas y tiempos cortos, de acumulaciones que condicionan la acción, pero a su vez son, ellas mismas transformadas, a saber: a) nivel histórico-estructural, que hace referencia al conjunto de relaciones sociales, cuya reiteración «normal», constituye los límites de posibilidad de toda acción (¿cómo está construido el edificio social en el cual se gesta la acción colectiva y los actores?); b) nivel de matriz socio-política⁵, que se refiere al modo particular y tiempo específico en los que los actores sociales se constituyen en una sociedad y al tipo de relaciones entre Estado y sociedad; y, c) nivel coyuntural, de interacciones estratégicas, que hace relación a los eventos políticos, a la dinámica estratégica de acciones y discursos en curso.

4. El MS porta y despliega simultáneamente varias racionalidades: teleológica, estratégica, normativa, dramática y comunicativa (Cohen). La acción colectiva se orienta tanto de forma racional y estratégica, como también de forma expresivo-simbólica. Hay una correlación clara entre lógicas y acciones estratégicas orientadas en la lógica de costo-beneficio, con la producción y reforzamiento de identidades colectivas.

5. El MS se constituye como sujeto en tanto forma su juicio y autonomía⁶. No se parte de un «sujeto universal *a priori*», portador de un «programa histórico» y

4. Se entiende por modelo morfogénico uno de los postulados de las «teorías del devenir histórico» que, en oposición a la dualidad estructura/actor o estructura/función, enfatizan en la contingencia de los procesos históricos, que produce formas sociales conforme su propio despliegue y la interacción creativa con otros agentes sociales, y en las capacidades constructivas de los actores humanos (Sztompka).

5. Es una recuperación modificada del concepto de Garretón. Este autor contempla en la definición una dimensión estructural sobre «como la sociedad está conformada».

6. Se entiende por juicio y autonomía los atributos por los cuales el MS es capaz de construir su propia lógica valorativa, de preferencias y de elección. Supone, siguiendo a Zemelman, «la capaci-

de una «identidad ontogénica». Tampoco de una línea de evolución de lo social a lo político⁷. Más bien, el MS se entiende como un proceso en el que deben reconocerse: un modo particular de construcción de la experiencia social; una relativa autonomía y exterioridad que permite desplegar acciones contenciosas contra lo que percibe como dominación, privación, control, explotación, etc. Este proceso de autonomización se estructura en torno de interacciones normativamente orientadas entre adversarios –un ejercicio incesante de articulación política y discursiva de sentidos, en términos de Laclau (1986)–, con interpretaciones y modelos societales en confrontación, cuyas prácticas se oponen dentro de un campo social y cultural compartido.

El ciclo del movimiento indígena ecuatoriano

La crisis como telón de fondo. El Ecuador retornó al régimen democrático en 1979 luego de un fallido y tardío intento de impulsar un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones de la mano de dictaduras militares. Apenas tres años después, la democracia ecuatoriana se vio enfrentada a las consecuencias de la crisis de la deuda externa y por esta vía, a los sucesivos procesos de ajuste que terminaron por trastocar la industrialización y condujeron al país a su tradicional papel de exportador de materias primas.

El reajuste neoliberal abrió un conflicto distributivo de grandes proporciones situado en medio de dos coordenadas: por un lado, la aplicación de una modalidad de modernización económica, excluyente y concentradora, y por el otro, la emergencia de la democracia en tanto orden formal y de un naciente sentido democrático en la sociedad como efecto de la propia modernización de las instituciones sociales.

La concurrencia de estas dimensiones del conflicto habría requerido de un proceso de deliberación y negociación social y de un papel activo del Estado. Sin embargo, durante este mismo lapso y como resultado de las políticas de desregulación, el Estado perdió o debilitó sus capacidades de regulación económica, de redistribución de la riqueza y a la vez de integración y cohesión social.

dad de transformar las necesidades y las utopías en proyectos encaminados a dar una direccionalidad al presente» (Zemelman Valencia, p. 94).

7. Tal como en algunas versiones de «movimiento popular» en la sociología latinoamericana de los años 70 (cfr. Tovar).

El déficit de la presencia estatal ha sido predominante en las zonas rurales y particularmente las indígenas y campesinas. Hay un correlato evidente entre el mapa de pobreza y el mapa étnico

Así, si la década de los 80 fue caracterizada como «perdida» para casi toda América Latina, los datos que arrojan los 90 para Ecuador no distan del mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita es nulo (0%) para toda la década⁸. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se observa al ver que «la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años» (Siise 2001). El errático comportamiento de la economía entre 1990 y 1997 tuvo una estocada fatal a partir de la crisis económica registrada entre 1997 y 2000. Tal crisis sería el efecto acumulado del ciclo de reformas implementado desde los 80.

La inversión social, que había aumentado notablemente en la década de 1970, se redujo drásticamente en el decenio siguiente y mantuvo las cambiantes tendencias de la economía durante los 90. De 1992 a 1996, el gasto social experimentó una ligera recuperación, en cambio, durante los últimos tres años, ha mostrado señales de rezago ante la demanda de la población⁹. Para fines de los 90 cerca de 6 de cada 10 ecuatorianos/as pertenecían a hogares enfrentados a privaciones o riesgos en la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud. El déficit de la presencia estatal ha sido predominante en las zonas rurales y particularmente las indígenas y campesinas. Hay un correlato evidente entre el mapa de pobreza y el mapa étnico¹⁰.

La modalidad de la gestión política de la reforma es sin duda un factor del agravamiento de la crisis. El aparente consenso discursivo de «liberalizar-modernizar» entre los grupos dominantes estuvo siempre atravesado por un alto nivel de conflictividad. Los mayores grupos de poder económico y político no han logrado articular intereses diversos alrededor de un proyecto de reforma que organice una nueva institucionalidad. Sus fracturas regionales, las distintas proveniencias y articulaciones internacionales, su marcado carácter oligárquico, han profundizado el carácter corporativo de la lucha política. La constante ha sido la desinstitucionalización del Estado y la discontinuidad de las políticas de los sucesivos gobiernos, explicable desde las contingencias y los intereses de los grupos que captaron el control del mismo. La historia desde 1997

8. Mientras que durante el decenio de 1970 la economía *creció* en promedio casi 6% por habitante cada año, en el curso de los 10 años siguientes *decreció* 0,6% por año (Siise II, Ministerio del Frente Social, Conamu, INFA, BID 2001).

9. El gasto público social por habitante –que incluye educación, salud, bienestar social y trabajo– se redujo en 37% entre 1996 y 1999: al concluir la década, el Gobierno invertía una tercera parte menos que antes del inicio de la crisis económica de 1999 en la provisión de servicios sociales básicos.

10. Recientes estudios reflejan que si el analfabetismo supera con poco 10% de la población del país, en el caso de la población indígena rural llega a 43%; «dicho de otra manera, hoy día la situación de la población indígena es comparable a la que tenía el país en 1950» (*Revista Gestión*, 2001, p. 53).

es elocuente: cinco presidentes, una efímera Junta de Salvación, la mayor crisis financiera del siglo y un largo listado de banqueros y funcionarios prófugos.

La biografía del sujeto

A lo largo de las últimas dos décadas han sido visibles dos fenómenos en el escenario de los movimientos sociales: a) el debilitamiento del movimiento sindical –a la par de la desindustrialización y la flexibilización laboral–; y b) la constitución y emergencia de nuevos actores sociales, en especial el movimiento indígena representado por la Conaie. A fin de seguir el hilo de este proceso presento a continuación, los factores explicativos de la emergencia del movimiento indígena seguido de un recorrido del periodo comprendido entre 1990 y 2001.

La conformación del movimiento indígena ecuatoriano. La emergencia de la Conaie está ligada al impacto de la desconstitución de la matriz desarrollista en

las economías campesinas indígenas y al tortuoso tránsito hacia una lógica liberal. Todo ello provocó un deterioro evidente de las condiciones de vida¹¹ percibidas, por las poblaciones indígenas, como pérdidas; al tiempo, el fin de la «administración

11. Son especialmente relevantes: el deterioro de las condiciones de intercambio entre productos industriales y agrícolas; la agudización de la minifundización de los predios rurales de propiedad indígena a lo largo de la década de los 80; las limitaciones, cada vez mayores, de acceso al mercado laboral urbano y paralelamente el deterioro de los salarios reales en los últimos años, sobre todo para la mano de obra no calificada; y el decrecimiento del gasto público en las áreas de población indígena.

El escenario político inmediato en el que ocurrió el I Levantamiento Indígena (1990) brindaba condiciones favorables para la expansión y contagio de la movilización y la conquista de respaldo social

étnica»¹² abrió varias posibilidades de articulación organizativa local, regional y nacional sostenidas en una nueva camada de dirigentes con mayor capacidad de mediación y dirección autónoma.

El deterioro de las condiciones de vida de la población indígena no explica automática e inexorablemente a la acción colectiva; es preciso reparar en un conjunto de procesos que habían madurado en las últimas décadas: a) la ampliación de los marcos de relación social del mundo indio por efecto del incremento de la movilidad poblacional (migración); b) el acceso de dirigentes indígenas a espacios de educación formal y no formal; c) el vacío de poder rural que se genera a partir de la crisis de la administración étnica y el copamiento indígena en lo local. Estos factores condujeron al fortalecimiento de la capacidad indígena de construir formas autónomas de dirección y representación expresada en la enorme oleada organizativa que ocurre entre los años 60 y 80 y que culmina con la fundación de la Conaie.

Emergencia y posicionamiento del movimiento indígena (1990-1992). El escenario político inmediato en el que ocurrió el I Levantamiento Indígena (1990) brindaba condiciones favorables para la expansión y contagio de la movilización y la conquista de respaldo social. Estas oportunidades fueron especialmente debidas al deterioro de la legitimidad del gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja (1988-1992), dada su política de ajuste gradual, los sostenidos índices de inflación y la ausencia de otros actores sociales con suficiente capacidad de movilización y convocatoria social.

Este Levantamiento estuvo centrado en la resolución de los conflictos de tierras, así como en las demandas por la educación bilingüe intercultural; en 1992, los pueblos amazónicos llevaron a cabo la marcha por el reconocimiento de sus

12. Se utiliza el concepto de «administración étnica», trabajado por Andrés Guerrero, para referirse a una dinámica de administración de indios, situada territorialmente, que adopta una forma de poder que mezcla lo público y lo privado; «agrupa intereses, estrategias, autoridades y rutinas de constitución y reproducción de relaciones de poder en cuyo vértice sobresalen: los hacendados y propietarios agrarios, responsables implícitos de la explotación económica de «sus indios»; la Iglesia, que además de seguir recaudando diezmos y primicias, «se convirtió en un aparato de intermediarios ... que presidían el dominio cultural-ritual de las parcialidades»; y, la gente blanca del pueblo, que usufructúa de los vínculos de reciprocidad desigual. El patrón, el cura y el teniente político conformaban la trilogía de un poder que se mantuvo como natural y aporoblemática durante casi un siglo (Guerrero 1993, pp. 96-98).

territorios ancestrales. Las demandas colocadas en escena por el MIE reflejaban muy bien la arquitectura reticular del propio proceso organizativo. Los puntos reiterativos en los primeros mandatos se refieren a varios niveles de conflicto: reforma del Estado (plurinacionalidad, territorialidad y autodeterminación); políticas estatales (agraria, energética, ambientales); políticas específicas para los pueblos indios (educación bilingüe intercultural, salud), pero también están presentes las demandas provinciales, cantonales y aun parroquiales sobre infraestructura básica, servicios, orden público. Este abanico de demandas, que León (1992) clasifica como clasistas, étnicas y ciudadanas, resume e ilustra la complejidad de la lógica de movilización india y, a la vez, la dificultad de una respuesta estatal simple y unívoca. Los escenarios de enfrentamiento/negociación se multiplican desde el gobierno central hasta las autoridades locales. Todo el aparato gubernamental se ve súbitamente interpelado por la acción contenciosa del MIE en estos años.

El papel que hasta entonces había jugado el movimiento indígena le situaba en condiciones de construir hegemonía en el campo popular

El enfrentamiento a la profundización del modelo neoliberal (1992-1995). A la administración de Borja sucedió el gobierno derechista de Sixto Durán Ballén (1992-1996), portando la propuesta de reforma neoliberal más radical hasta entonces. La agenda gubernamental contemplaba desde la privatización de varias empresas públicas y de la seguridad social, hasta la expedición de una nueva ley agraria. Este marco de conflictividad fue propicio para abrir nuevos cauces para la acción del MIE y reorientar su estrategia alrededor de cuatro componentes: a) una articulación programática y discursiva de sus demandas en clave anti-neoliberal; b) la constitución de un eje de alianzas sociales que configuraban un «polo» de acción cada vez más identificable; c) la profundización de la crítica al régimen político; d) la convocatoria al parlamento indígena popular y la exigencia de una nueva Constitución como síntesis de estos giros.

El enfrentamiento más fuerte de los indígenas con el gobierno de Durán Ballén ocurrió en torno de la expedición de una ley agraria regresiva. Las escenas de la gran movilización de 1990 se repitieron y forzaron a una negociación en la que participaba el propio presidente con la mediación de la Iglesia católica. El final del mandato de Durán Ballén indicaba una gran debilidad política y un verdadero acoso social. El enjuiciamiento y la fuga posterior del vicepresidente Dahik y la derrota de la consulta popular cerraban un periodo que tenía en el MIE un contradictor cada vez más poderoso.

El papel que hasta entonces había jugado el movimiento indígena le situaba en condiciones de construir hegemonía en el campo popular¹³. El acumulado social y político alcanzado y la expectativa generada se procesó en tres andariveles: a) la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales que recogía un eje de alianzas con afinidades políticas diferenciadas de los frentes sociales ligados a la izquierda socialista y comunista; b) la negociación con el Estado en la búsqueda de políticas e instituciones con participación y decisión directa de los indígenas sobre los recursos públicos; c) la constitución de formas autónomas de representación y participación político-electoral.

La participación en el Estado y la constitución de Pachakutik (1995-1996). El triunfo del «No» en la consulta popular convocada por Durán Ballén fue percibido como una demostración de las posibilidades del MS en el terreno electoral. A ello se sumaba una nueva oportunidad, abierta esta vez por las modificaciones de las reglas de juego de la competencia electoral, que habilitaba para que grupos sociales y ciudadanos se presenten a la contienda como independientes.

Si bien la participación electoral había sido un tema abordado años antes, y de hecho, algún dirigente indígena había participado como candidato, la discusión era planteada en términos de materializar una opción orgánica del MIE. La primera experiencia de participación electoral siendo ya el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País ocurrió como parte de una conflictiva alianza con la Izquierda Democrática y el Partido Socialista Ecuatoriano tras la candidatura presidencial de Freddy Ehlers, quien con cerca de 18% de los votos se ubicó tras los dos finalistas. Pachakutik logró 8 escaños (1 diputado nacional y 7 provinciales), pero sufrió la deserción temprana de dos diputados. Más de medio centenar de alcaldías, concejalías y consejerías, cerraban un balance percibido como positivo.

A poco de iniciado el régimen de Abdalá Bucaram afloraron nuevas tensiones internas. Seducidos por la retórica populista tanto como por la promesa de acciones concretas y, cargando sobre sus hombros una década de conflictos irresueltos, el MIE no logró establecer una posición unificada frente al nuevo régimen. Las diferencias entre serranos y amazónicos, entre radicales y moderados, entre pragmáticos e «ideológicos», devinieron en serias confrontaciones internas. Mientras un sector apoyaba directamente al régimen, por la vía de la participación en el recién creado Ministerio Indígena, otro sector se oponía

13. Gramsci reconoce la hegemonía tanto en relación con la constitución de una dirección moral y espiritual de un sector frente a la sociedad como en relación con los aliados que eventualmente pueden constituir un bloque (p. 99).

frontalmente a Bucaram. La oposición de Pachakutik marcaba un distanciamiento con una ambigua Conaie que estuvo a punto de fracturarse en su congreso anual del cual saldría electo el indígena amazónico Antonio Vargas.

El 21 de enero: más preguntas que respuestas. Aunque hay abundante material para analizar el tramo comprendido entre el derrocamiento de Bucaram y el derrocamiento de Mahuad, particularmente la participación del movimiento indígena en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, se omite este análisis por la estrechez del espacio y más bien se abordan los episodios del 21 de enero de 2000. Una inédita alianza entre el MIE, algunos movimientos sociales y una camada de militares de mediana graduación protagonizó un alzamiento que además de defenestrar al presidente Mahuad –para entonces ampliamente repudiado¹⁴–, planteó la disolución de los tres poderes y nombró una Junta de Salvación nacional que duró tres horas en el Palacio presidencial.

En la conciencia de los actores involucrados en la rebelión del 21 de enero apareció la idea de haber podido «ir más allá». La revocatoria del mandato de Mahuad y la conformación de un gobierno popular, así haya sido por pocas horas, aparecen como los logros más visibles. Sin embargo, el hecho abrió más de una polémica. La participación del MIE en los hechos de enero fue vista por algunos analistas como un extravío del libreto y como una hipoteca del capital político y social logrado. La apuesta por «el golpismo» en una alianza militar debilitaría, según este argumento, las credenciales democráticas del movimiento. Otras lecturas «optimistas» reivindicaban para el campo popular la caída de Mahuad –tal como lo hicieron con la caída de Bucaram. Parece más razonable concluir que en el desenlace de los hechos convergieron varios factores, de los cuales el retiro del apoyo de las clases dominantes y el papel arbitral de las Fuerzas Armadas fueron decisivos.

Con todo, la rebelión de enero puso en el tapete de la discusión, de modo dramático, el tipo de democracia y el modelo económico vigentes. El conflicto entre legalidad y legitimidad, entre la soberanía popular y los procedimientos democráticos, entre las desgastadas formas de representación político-electoral y las peligrosas expresiones de representación corporativa, son algunos puntos de debate de una intrincada agenda de transformación democrática.

Pero también quedaron planteados varios interrogantes al interior del movimiento. En filas internas luego de estos episodios se abrió y profundizó un

14. Las encuestas publicadas señalaban que 92% de los ecuatorianos estaba por la salida de Mahuad.

espacio de disputas y fracturas en las que el punto más relevante es el abandono de Vargas de las filas de la Conaie y de Pachakutik y su público interés de ser candidato presidencial por un movimiento de indígenas evangélicos. Situación que, por decir lo menos, ha colocado a la Conaie en una posición incómoda y defensiva frente al proceso electoral de 2002¹⁵.

Conclusiones, retos e incertidumbres

Trayectoria de las demandas indígenas. Dos tendencias fundamentales distinguen a las reivindicaciones indígenas durante la década. La primera hace relación a un vigoroso proceso de puesta en escena de una demanda global de participación de los indios en un Estado históricamente constituido sobre la base de la exclusión y el racismo. Las nociones de Estado plurinacional, derechos colectivos, territorialidad y autodeterminación son, entre otros, los contenidos político-discursivos que enmarcan las grandes y pequeñas acciones del MIE. La otra dirección parece mostrar un desplazamiento desde contenidos étnico-campesinos hacia otros «más universales» relativos al enfrentamiento contra el neoliberalismo. A lo largo de la década de los 90 y mientras la crisis se agravaba, el contenido de los levantamientos incorporó con mayor fuerza aspectos relativos al conflicto distributivo, abriendo nuevas dimensiones del discurso político y ampliando el campo de alianzas y representación sociales. La acción del MIE ha tenido una correlación directa con el curso de algunos componentes de la reforma neoliberal. Los ejemplos más claros son el amenguamiento de la versión más mercantil de la ley agraria y la preservación de cierta institucionalidad estatal de regulación; el resultado de la consulta popular de 1995 con el que el Gobierno debió retroceder en su propuesta de privatización de la seguridad social; la reorientación de algunos recursos para inversiones sociales en las zonas de pobreza y a la vez de predominio de población étnica; la revisión de algunos de los incrementos de los precios de los servicios básicos en los innumerables ajustes a lo largo de la década. La permanente presión de la movilización indígena ha operado, además, como un factor disuasivo o fiscalizador en situaciones de corrupción.

La incorporación constitucional de los derechos colectivos constituye una de las dimensiones más democratizadoras de la acción indígena. Su reconocimiento

15. Cuando se escribió este texto (julio de 2002) estaban definiéndose las candidaturas presidenciales. La Conaie ha resuelto no apoyar a ningún candidato indígena a la presidencia o vicepresidencia, como estrategia para salvar su unidad interna frente a las precandidaturas de Auki Tituaña, prestigioso alcalde indígena de Cotacachi propuesto por Pachakutik, y Antonio Vargas, que ha decidido participar por el Movimiento Evangélico Amauta Jatari.

como pueblos abrió la posibilidad de participación en la gestión de sus propios territorios¹⁶, y al mismo tiempo el reconocimiento de sus formas de organización, justicia y cultura. No obstante el camino por recorrer es aún largo y no presenta, de momento, cauces claros¹⁷.

La falta de perspectiva es también producto de la existencia de visiones y proyectos diversos al interior del MIE. Mientras los pueblos amazónicos se han inclinado más por una salida que supone el reconocimiento de jurisdicciones político-administrativas (modelo consociacional), pareciera que las poblaciones indígenas que habitan en la Sierra se inclinarían por una democracia deferencial, en la que los principios de la democracia mayoritaria coexisten con un reconocimiento formal de cierto grado de autonomía y/o derechos especiales para grupos minoritarios¹⁸.

Además de las reformas constitucionales relacionadas con los derechos colectivos de los pueblos indios, el movimiento ha incidido directamente en variados aspectos: la preservación del medio ambiente, los derechos de las mujeres y de la infancia, etc., la activación de nuevos formatos de democracia participativa de la gestión de los gobiernos locales, entre otros.

Tanto o más importantes que los efectos democratizadores en el ámbito del régimen político y las instituciones, son los impactos en la sociedad. La formación de un campo de deliberación social alrededor del racismo y la opresión cultural en las relaciones cotidianas rompió con siglos en los que estas características de la sociedad eran invisibles y «naturales». La acción colectiva ha logrado así un rédito sustantivo al desnudar el carácter social y culturalmente diverso de la sociedad y problematizar los dispositivos concretos de poder sobre los que se funda la opresión étnica.

Las relaciones con el Estado y la doble vía. La protesta indígena ha provocado una respuesta estatal basada en la convicción de que se trata de un conflicto «particular», es decir atinente a un segmento de la población. De este modo, al margen de la «universalidad» de las demandas, el dispositivo estatal ha estado orientado a conceder ciertas cuotas de presencia burocrática y eventualmente algunas conquistas normativas a los indios, como sujetos portadores y prota-

16. No hay que olvidar que hasta hace poquísimos años esos «territorios» eran considerados tierras baldías.

17. Aunque no ha sido realizada una evaluación pormenorizada de las concreciones de los avances constitucionales, puede vislumbrarse un estancamiento.

18. Cfr. Zamocs.

gonistas del reclamo. Gran parte de esta respuesta se halla encuadrada en las políticas de tratamiento a los pueblos indígenas formuladas por los organismos multinacionales.

Esta respuesta otorga al mismo tiempo ciertos rendimientos a la organización indígena. En efecto, luego de cada episodio de movilización se han fortalecido los recursos del MIE y se ha incrementado su reconocimiento y legitimidad social. Pero al mismo tiempo esa morfología de procesamiento del conflicto ha provocado un efecto de «etnificación» o «racialización» de la protesta que es usada como un dispositivo de control político para distanciar «lo indio» de lo «no indio». De esta manera el conflicto indígena ha sido encauzado, como casi todas las disputas económicas y sociales del Ecuador, hacia una modalidad de reparto corporativo de cuotas estatales.

Los puentes entre el Estado y el MIE no son de una sola vía. Al tiempo que conquistas del movimiento indígena, cada espacio estatal ocupado por el movimiento, puede ser visto también como presencia de avanzadas de cooptación. A marchas y contramarchas, se ha configurado un dispositivo normativo, político-administrativo, procedimental y hasta simbólico-ritual que ha supuesto un proceso de aprendizaje social e institucional y en torno del cual gira un número bastante significativo de dirigentes e intelectuales indios. Si a momentos esta situación potencia la presencia y capacidad de movilización social y política, en otros constituye un factor de disputa y de cálculo personal o grupal.

Oportunidades políticas. Hay sin duda un aprovechamiento inteligente y vigoroso del MIE de las oportunidades que ofrecía el contexto de crisis; los deficitarios rendimientos de la reforma, la disputa entre las elites y la falta de consistencia y continuidad en la política pública son tres clásicas circunstancias de oportunidad política que incentivan la acción contenciosa. A este cuadro de desinstitucionalización debe añadirse el hecho de que la acción represiva no supuso un incremento desmesurado de los costos de la movilización.

Parece razonable esgrimir otro argumento relacionado con el interés de la ampliación del reconocimiento social del MIE por parte de otros actores de la sociedad y por supuesto del Estado. La irrupción del movimiento coincide con el declive de las otras formas de organización y protesta, especialmente del movimiento obrero, lo que deja sin forma visible de representación a la insatisfacción difusa de la población urbana mestiza. Cabe argumentar entonces que el desplazamiento del MIE hacia demandas que rebasan su agenda inicial se produce por una lógica del movimiento por aumentar su campo de representación

social. El reconocimiento de los otros y la ampliación de la insatisfacción difusa en la sociedad ecuatoriana, conducía al incremento de los recursos con los cuales el MIE mejoraba, a su vez, su posición relativa en la presión-negociación con el Estado.

La estrategia dual: entre lo social y lo político; entre la participación electoral y la vía insurgente.

La formación de Pachakutik y la adopción de una estrategia de autorrepresentación en la escena político-institucional se inscribe en un esfuerzo por resolver las disyuntivas anteriores apostando a una progresiva politización del movimiento y, con esa palanca, a la capacidad de reformar las instituciones «desde adentro y desde afuera».

Si bien los resultados electorales y la evaluación de los primeros años de gestión corresponden a las expectativas del movimiento, no es menos cierto que las condiciones que rodean «el paso» a la arena institucional son de una exacerbación de la crisis y de mayor deterioro de los consensos procedimentales.

Si se da por cierto que la relación de un movimiento social con la institucionalidad estatal está determinada por el grado de estabilidad y legitimidad del régimen político, la apertura de oportunidades de participación institucional y los rendimientos sociales de la política estatal, parece explicable que un hipotético tránsito a una forma exclusiva de acción institucional no aparezca como la mejor opción. Es probable que resulte más provechoso, en la matriz corporativa y transformista en la que opera el sistema político y el Estado ecuatorianos,



que el MIE recurra a nuevas acciones contenciosas y, seguramente, la maximización de resultados puede lograrse con una estrategia combinada.

El movimiento se vio (y se ve) obligado a desplegar una estrategia conflictiva y a veces esquizofrénica que combinaba presión y negociación: despliegue de grandes acciones de movilización anti-neoliberal, convocatorias a formas de representación extrainstitucionales y, a la vez interlocución con organismos estatales y multinacionales para financiar programas para los pueblos indígenas que refuerzan la eficacia y legitimidad frente a sus propias bases o la gestión eficiente y democrática de algunas localidades. El sendero por el que se puede transitar es estrecho y los cuidados para mantener el frágil equilibrio son mayúsculos. Por citar algunos de ellos, puede decirse que las transformaciones ocurridas en las estructuras de movilización comienzan a dibujar una tensión en la que la primigenia base comunal es sustituida o solapada por un complejo de estructuras organizativas relacionadas con la cogestión de programas de desarrollo con el Estado; aunque el grado de eficacia en la acción colectiva se incrementa en el corto plazo –dado el grado de especialización funcional y la disponibilidad de recursos–, quedan dudas sobre la vitalidad del movimiento en la base y a largo plazo. Si el dirigente de base era un verdadero referente cultural, organizativo y simbólico en los primeros años del movimiento, a fines de los años 90 aparecen más bien las imágenes del dirigente-profesional, del funcionario estatal o de la autoridad indígena electa. El nuevo firmamento de referentes culturales y simbólicos puede tener un efecto perverso en la organización social, al convertirla simplemente en un medio de ascenso y visibilización de «futuros» candidatos o funcionarios.

Una década de crisis deja al movimiento indígena frente a retos complejos y a grandes disyuntivas. El movimiento podría optar por una política particularista y pragmática centrada en la consecución de conquistas étnico-culturales y de una mayor participación en la distribución de recursos públicos. Al otro lado de las opciones, podría apostar por la profundización de una estrategia anti-sistémica, de transformación del Estado, del régimen político y del modelo de desarrollo, que preserve sus niveles de autonomía e independencia aun a costa de mediatizar conquistas pequeñas e inmediatas.

Aunque la realidad es más compleja que la esquematización de las disyuntivas que ha sido enunciada de manera burda, el ejercicio ayuda a graficar las razones por las que han coexistido y seguramente lo harán varias lógicas de enfrentamiento –cooptación/negociación, adaptación/resistencia, particularismo/universalismo.

Mientras se desenvuelve el juego de interrelaciones, el movimiento debe asegurar su presencia y vitalidad en la base, pulir la compleja relación con el Estado y reconstruir su estrategia contando con los logros conquistados en esta década con extraordinaria capacidad.

Bibliografía

- Barrera, Augusto: *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los 90*, Clasco / Ciudad / Abya Yala, Quito, 2001.
- Chiriboga, Manuel: «Crisis económica y movimiento campesino indígena» en VVAA: *Movimientos sociales en el Ecuador*, Clasco, Quito, 1986.
- Cohen, Jean: «Estrategia e identidad. Nuevos paradigmas teóricos y movimientos sociales contemporáneos» en *Sociología y política*, Universidad Iberoamericana, México, 1995.
- Conaie: *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo*, Ed. Tinkui, Quito, 1989.
- Conaie: *Proyecto político*, Ed. Tinkui, Quito, 1994.
- Garretón, Manuel: «Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico» en *Excerpta* N° 2, abril de 1996.
- Guerrero, Andrés: *De la economía a las mentalidades. Cambio social y conflicto agrario en el Ecuador*, El Conejo, Quito, 1991.
- Guerrero, Andrés (comp.): «Etnicidades» en *Ciencias Sociales Antología*, Flasco / Ildis, Quito, 2000.
- Gusfield, Joseph y Enrique Laraña: *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, CIS, Madrid, 1994.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe: *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1987.
- Larrea, Carlos: «Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador» en *Revista Economía y Humanismo* N° 2, Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, Quito, 1997.
- León, Jorge: *De campesinos a ciudadanos diferentes*, Cedime / Abya Yala, Quito, 1994.
- McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (comps.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Itsmo, Madrid, 1999.
- Melucci, Alberto: «Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales» en *Zona Abierta* 69, Madrid, 1994.
- Offe, Claus: *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1990.
- Offe, Claus: *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid, 1992.
- Offe, Claus: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, s/f.
- Pizzorno, Alessandro: «Identidad e interés» en *Zona Abierta* 69, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
- Ramón, Galo: *El regreso de los runas*, Comunidec / FIA, Quito, 1992.
- Sztompka, Piotr: *Sociología del cambio social*, Alianza, Madrid, 1993.
- Tarrow, Sidney: *El poder en movimiento*, Alianza, Madrid, 1997.
- Tilly, Charles: «Modelos y realidades de la acción colectiva popular» en Fernando Aguiar (comp.): *Intereses individuales y acción colectiva*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1991.
- Touraine, Alain: «Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos» en *Revista Lua Nova* N° 17, Centro de Estudios de Cultura Contemporánea, San Pablo, junio de 1989.
- Tovar, Teresa: *Velasquismo y movimiento popular*, Desco, Lima, 1985.
- Zamoc, León: «Crítica bibliográfica al texto: De campesinos a ciudadanos diferentes» en *Revista Ecuador Debate* N° 33, CAAP, Quito, diciembre de 1994.
- Zemelman, Hugo y Guadalupe Valencia: *Los sujetos sociales, una propuesta de análisis*, s/d.