

# Capítulo 5

## Reforma del Estado y movimiento indígena

### Dos movimientos

El aspecto más sobresaliente de las reformas neoliberales es sin duda el cambio en el rol del Estado en la economía. En el período que va de 1992 a 1996 recrudecen las reformas estructurales. Desde entonces sufren un nuevo retraso que se verá profundamente compensado en el período 2000-2002. Estas reformas del Estado comportan dos dimensiones. En primer lugar, un juego de cambios legales destinados a promover el retiro del Estado de las actividades económicas y la liberalización de los mercados de capital, de trabajo y de productos. En segundo lugar, un conjunto de cambios institucionales destinados a asegurar la “gobernabilidad política” necesaria para el cambio estructural.

Osvaldo Hurtado Larrea, ex-presidente de la república, intelectual y dirigente internacional de la Democracia Cristiana es sin duda el ideólogo más importante de esta segunda línea de reformas estatales. No debe olvidarse que Hurtado fue presidente de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1998 y miembro de la Comisión de Constitución que en 1977 y 1978, previo al fin de la dictadura, redactó la Constitución anterior. Lo esencial de su diagnóstico ha sido que la permanente pugna institucional y política impide las reformas económicas que alentarían el crecimiento económico. Como las reformas no pueden hacerse, la crisis económica se agudiza agudizando también, en un círculo vicioso, la crisis de los acuerdos políticos. En opinión de Hurtado, este déficit de acuerdos políticos tiene un origen estructural en problemas culturales y educativos que explican las deficiencias de calidad en la formación y actitudes de la “clase política” nacional y una “cultura” que elude los consensos y la vuelve proclive al conflicto (Hurtado, 1997: XVIII-XXI y XXIV-XXV; la introducción fue escrita para la edición de 1997). No obstante, en el corto plazo, para Hurtado la ingobernabilidad ecuatoriana deriva directamente de la fragmentación de la representación política, de la ausencia de partidos mayoritarios y de la dificultad del Presidente de la República para lograr acuerdos estables en el Congreso. Sin solucionar ese problema, sería inviable la solución de los problemas económicos<sup>67</sup>. La solución inmediata al dilema nacional era, pues, reforzar las competencias presidenciales, reducir la capacidad de intervención presupuestaria y económica del Congreso, y reformar el sistema electoral para eliminar la representación proporcional en beneficio de representaciones de bloques mayoritarios.

El debate sobre el llamado “problema de la gobernabilidad” ha sido recurrente en la última década<sup>68</sup>. Para el centro y la derecha la “gobernabilidad debía entenderse ante todo como el fortalecimiento de la capacidad del Poder Ejecutivo, [la] reducción del número de partidos políticos, [la] creación de un sistema de incentivos para la formación de coaliciones de Gobierno estables y duraderas, [el] fortalecimiento de las mayorías y [la] reducción de la capacidad de chantaje de las minorías sobre el sistema político en su conjunto” (Bustamante, 1998[a]: 19).

En la arquitectura institucional nacida con la Constitución de 1978, el Congreso Nacional asumía una serie de funciones de control y legislación. El Congreso no sólo se encargaba de dictar las leyes sino que también tenía facultades para, mediante los juicios políticos, destituir a ministros e incluso, bajo ciertas condiciones, al Presidente de la República. Adicionalmente, el Congreso tenía facultades de intervención en ciertos aspectos del manejo presupuestario nacional: la Comisión de Presupuesto del Congreso se encargaba de aprobar la proforma presupuestaria del gobierno nacional. El Presidente de la República sólo podía crear impuestos mediante una Ley, es decir, previo acuerdo en el Congreso. Finalmente, los diputados disponían del manejo de ciertos rubros presupuestarios conocidos como las “asignaciones provinciales”. Por último, el sistema electoral adoptado por la Constitución de 1978 y ratificado en la Ley de Partidos Políticos del mismo año implicaba un sistema de distribución de escaños que favorecía la representación de las minorías. De esta forma, a lo largo de los últimos veinte años resultó muy difícil formar gobiernos con mayoría parlamentaria. Además, la adopción temprana de elecciones de medio período en 1983 (no previstas originalmente en la

Constitución de 1978) implicó frecuentemente la victoria de la oposición y el establecimiento de alianzas opositoras renovadas.

En síntesis, la combinación de las amplias atribuciones parlamentarias, las dificultades impuestas por el sistema electoral a la formación de gobiernos de mayoría en el Congreso, y la existencia de un débil régimen de partidos políticos, ha sido frecuentemente culpada de la “ingobernabilidad” que, se dice, aqueja al país.

En 1995, con el juicio a Alberto Dahik, y en 1997, con el gobierno interino de Fabián Alarcón, hizo crisis contundentemente el sistema de formación de mayorías parlamentarias inaugurado veinte años antes por Jaime Roldós. Dos décadas de crisis constantes, de conflictos que trabaron la toma de decisiones gubernamentales y que llevaron a una crisis de conducción patente durante el último año del gobierno interino, arrojaron sus enseñanzas a los dirigentes políticos ecuatorianos. Los gobiernos de Sixto Durán y de Fabián Alarcón fueron, tal vez, los experimentos más acabados de una hegemonía parlamentaria socialcristiana que manejaba varios de los hilos del poder desde el Congreso Nacional. No obstante, se mantuvo siempre la imagen de “independencia” política frente al ejecutivo. Por ello se acusó a ambos gobiernos de “debilidad” y de funcionar sometidos a los vaivenes de la coyuntura y de las presiones parlamentarias. El gobierno de Fabián Alarcón fue tal vez, además, uno de los que mayor dependencia parece haber mostrado frente a los caudillismos locales y las presiones sectoriales. Su gobierno reveló la debilidad de las fuerzas políticas que lo sostenían y la fragilidad de los acuerdos en los que se basó (Bustamante, 1998[a]).

El primer movimiento es, pues, el que presiona para las reformas políticas y económicas del Estado desde la necesidad de las reformas estructurales neoliberales. Pero este movimiento convive con un segundo movimiento iniciado débilmente a mediados de los años ochenta y fortalecido a partir de los noventa. Es un movimiento propio, surgido de una demanda interna de ciertos sectores de las organizaciones indígenas. Este planteamiento no responde a la lógica de la “respuesta” a las iniciativas del Estado, sino que fue una iniciativa interna que desde las organizaciones interpeló al Estado ecuatoriano y lo presionó para el cambio. Nos referimos, por supuesto, a la reivindicación del “Estado plurinacional”.

Ambos movimientos coinciden en tiempo y lugar. Se originan en los años ochenta, crecen a inicios de los noventa, se consolidan políticamente a mediados de esa década y se encuentran en una coyuntura precisa: las reformas constitucionales de fines de 1997 e inicios de 1998. La coincidencia, por supuesto, no es casual.

La privatización de las empresas públicas se estrellaba a inicios de la década contra las disposiciones constitucionales que establecían las “áreas estratégicas de la economía”, que debían permanecer en manos del Estado (artículo 46 de la Constitución de 1978, cfr. Endara, 1999: 77-8). También obstaculizaban la reforma política y alentaban la resistencia de los sindicatos públicos al garantizar la organización del sindicalismo estatal (Endara, 1999: 106-7). Los intentos de reformar la Constitución se habían estrellado contra la imposibilidad de obtener dos tercios de los votos en el Congreso Nacional, incluso en el momento de mayor predominio parlamentario de los partidos de la derecha (1992-1996). Los intentos de hacerlo por la vía de la Consulta Popular terminaron en el fracaso con la victoria del “No” en todas las preguntas en noviembre de 1995<sup>69</sup>. No obstante, desde 1992 hasta 1997, como nos lo recuerda Julie Massal (2000: 164), algunas reformas constitucionales habían logrado pasar con dificultad, compromisos y vaivenes: eliminación del principio de representación de las minorías, restricción del derecho de huelga de los empleados públicos, participación de los independientes en las elecciones e incluso la declaración de pluriculturalidad del estado ecuatoriano en enero de 1996. Otro caso fue el de la prohibición para los diputados de manejar recursos del Presupuesto General del Estado (pregunta 3 de la Consulta Popular de agosto de 1994 que se aprobó con un masivo 83% de los votos válidos).

Con todo, la coyuntura de la crisis política abierta desde fines de 1995 en la que se destituyó al vicepresidente Alberto Dahik, y la victoria del No en el plebiscito de fines de año, hasta la destitución de Abdalá Bucaram en febrero de 1997, llevaron a que la tesis de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente ganara adeptos. Hasta entonces sólo había sido evocada por el movimiento indio. Rodrigo Borja se pronunció a su favor luego de la destitución de Dahik (Equipo de Coyuntura, 1995: 20). Para 1996 es la consigna central de la campaña electoral de la alianza electoral que se aglutinó alrededor de Freddy Ehlers. La

convocatoria a la Asamblea formó parte, finalmente, del “Mandato” aprobado por el Congreso en el proceso de destitución de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. No obstante, todavía en la coyuntura del año 1997, como parte de conflictos políticos irresueltos, coexistieron varios mecanismos simultáneos para promover el cambio constitucional. En esa coyuntura decisiva había al menos cuatro iniciativas que competían: la creación de una “comisión de notables” impulsada por el presidente interino Fabián Alarcón, la tramitación de un paquete de reformas en el Congreso Nacional, algunas de las preguntas de la consulta popular de mayo de 1997, y la convocatoria a la Asamblea Constituyente (Massal, 2000: 163).

Visto a la luz de esta confluencia, Enrique Ayala (comunicación personal, octubre de 2000), dirigente socialista, consideraba que esa convocatoria era uno de los peores errores del movimiento indígena: dadas las tendencias electorales conocidas era previsible una victoria de la derecha y el desbroce de la vía para las reformas necesarias a la gobernabilidad neoliberal. Además, era previsible la eliminación de aquellos artículos que habían logrado resistir el ataque redoblado de la ofensiva neoliberal: los que protegían las áreas estratégicas de la economía, la energía y las telecomunicaciones. Un reciente editorial del *Boletín ICCI-Rimai*, consideraba también que a pesar de la consagración de los derechos colectivos de los pueblos indios en la Constitución de 1998, el nuevo texto era una profunda derrota del movimiento indígena (*Boletín ICCI-Rimai*, 2002).

¿Cuál es el saldo? En la Constitución de 1998 el Congreso perdió la atribución de destituir ministros de Estado, con lo que la estabilidad gubernamental depende de los únicos equilibrios internos del ejecutivo y se elimina una de las armas del conflicto entre ambas funciones. Las herramientas de fiscalización y control político del legislativo son también menores. Se reducen las atribuciones legislativas en materia económica: ninguna ley que comprometa fondos del Presupuesto General del Estado puede ser aprobada o tramitada por el Congreso sino exclusivamente por el Ejecutivo. En síntesis, la solución dictada por la Asamblea Nacional de 1998 ha sido la de fortalecer las atribuciones y prerrogativas del Presidente de la República. Adicionalmente se desmontaron los artículos sobre las “áreas estratégicas” de la economía y se convirtió en delito penal la paralización de los servicios y empleados del sector público. La ruta de la gobernabilidad al fin plenamente despejada.

La reforma del sistema electoral, a pesar de las vicisitudes, no ha tenido el resultado esperado por sus mentalizadores. En la consulta de agosto de 1994, se mantuvo por estrecho margen la elección de diputados en la primera vuelta electoral. Pasarla a la segunda habría favorecido a los partidos finalistas (pregunta 6). No obstante, una reforma se logró en la Consulta Popular de mayo de 1997: se aprobó un sistema de votación por candidatos individuales dando fin al sistema de representación proporcional de listas de candidatos en las elecciones de diputados provinciales (el sistema proporcional se mantuvo para los 12 diputados nacionales). En las dos elecciones en las cuales se ha usado el nuevo sistema se ha podido ver que se logró eliminar, en efecto, la representación proporcional de las provincias grandes, pero a la larga no se ha reducido significativamente la fragmentación de las fuerzas políticas en el Congreso, porque en las provincias pequeñas sigue expresándose la fragmentación real de la sociedad. En realidad, para lograr su propósito, este sistema debía ser completado con la introducción de un nuevo mapa de “distritos electorales”, para cuyo diseño faltó consenso en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998). Esto ha contribuido a mantener una cierta “proporcionalidad” de facto (hasta ahora) en el voto y en la representación parlamentaria. El artículo 99 de la Constitución de 1998 restituye la representación de las minorías (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 75).

El presente capítulo es un ensayo entender la confluencia de los dos movimientos mencionados desde el proceso particular del movimiento indio del Ecuador. Empezaremos analizando los antecedentes de la relación entre el Estado ecuatoriano y los indígenas; luego examinaremos con algún detalle la reivindicación de la plurinacionalidad en el movimiento indígena, cómo nace, cómo crece y qué particularidades jurídicas tuvo a lo largo de la década. Enseguida estudiaremos cómo el ingreso oficial del movimiento indígena en la arena electoral en 1996 significó un replanteamiento de la estrategia política pero también una serie de tensiones entre la reivindicación de reforma nacional del Estado y la gestión institucional. En el capítulo 6 nos detendremos en las tensiones y cambios que este ingreso provocó en las estrategias políticas internas del movimiento indio y sus aliados. Al final de ese capítulo terminaremos con un intento de interpretación de conjunto de ambos procesos: el cambio institucional y los cambios internos.

## **Antecedentes: voces aisladas en un largo silencio**

Roberto Santana (1995: Cap. I) resaltó bien el largo silencio que caracterizó la legislación republicana sobre los indios durante todo el siglo XIX y las primeras ocho décadas del siglo XX. Esta desaparición desde la supresión del tributo indígena en 1857 ha sido ampliamente teorizada por Andrés Guerrero (1991, 1991[a], 1993, 1994, 1995, 2000). Desde entonces la administración de poblaciones étnicamente distintas se desplazó a los espacios locales, a las circulares administrativas, a las herramientas sublegales. Como resultado, quedó un enorme margen discrecional para la acción de las administraciones y los administradores estatales encargados.

Santana mostró en su momento que incluso la legislación reciente que afectaba a los indios los trataba exclusivamente como campesinos: la ley de Reforma Agraria, la ley de Comunas, la ley de colonización e inclusive los proyectos de reforma a esos instrumentos elaborados a inicios de los años ochenta (el "código agrario" y la propuesta de reforma a la ley de comunas). La única excepción hasta que Santana terminó de escribir su libro era la propuesta de ley de nacionalidades indias presentada en 1986 por el Partido Socialista Ecuatoriano. A juicio de este autor, incluso iniciativas que se relacionaban directamente con los indios como la Misión Andina o los proyectos de Desarrollo Rural Integral subsumieron a los indios en el estatuto de campesinos y buscaron orientarse hacia la promoción de la agricultura comercial o los servicios, sin contar con la necesaria distinción étnica entre los habitantes rurales. Estaba claro: ese silencio legislativo era obsoleto frente a la contemporánea emergencia del sujeto indio.

Pero mientras Santana buscaba en vano alguna política o texto legal explícitamente dirigido a los indígenas, Manuel Chiriboga (1986: 88-9) apuntó una transformación legal de considerable importancia para su futuro político: el voto facultativo para los analfabetos, previsto en la Constitución de 1978. Desde entonces los indígenas se convirtieron en un sector potencialmente interesante para las campañas políticas. Fue un hecho realmente novedoso: abrió el camino para que algunos indígenas se convirtieran en candidatos. Alberto Andrango, profesor de primaria en Cotacachi (Chiriboga se confunde al decir Otavalo) e intelectual indio, se convertiría en concejal del municipio en 1980 bajo el auspicio de una alianza liderada por el Partido Comunista: el Frente Amplio de Izquierda (FADI) (Chiriboga, 1986: 80; ver también Ibarra, 1997: 45). Desde entonces, la futura UNORCAC de Cotacachi mantendrá siempre al menos un concejal en el Concejo Municipal.

En Saraguro en 1980 un indio de la comunidad de Lagunas entra al Concejo Municipal por la Democracia Popular (Democracia Cristiana) (Santana, 1995: 241). Hernán Ibarra (1997: 3-9) recuerda que el primer diputado indígena fue Manuel Naula, indio evangélico de Troje, en Colta, provincia de Chimborazo. Fue auspiciado por la Izquierda Democrática en 1984. Para fines de los años ochenta, la participación electoral india en Chimborazo, Imbabura y Saraguro es notable. En 1988, en Colta, mientras Ernesto Cevallos, actual alcalde del cantón, era diputado alterno del Partido Socialista, Tomás Gómez, que empezó como teniente político de la parroquia Santiago de Quito, era elegido alcalde por la Izquierda Democrática. No lejos de ahí, en Guamote, Mariano Curicama, actual subsecretario de desarrollo rural integral del Ministerio de Bienestar Social, fue electo concejal en 1988 por la Izquierda Democrática y luego alcalde desde 1992 hasta 1996. Para su segundo período, terció y ganó por Pachakutik (Ibarra, 1997: 58-60). En Otavalo, en 1988, José María Cabascango, actual representante de Pachakutik al Tribunal Supremo Electoral, fue electo concejal por el Partido Socialista Ecuatoriano (Ibarra, 1997: 3-9).

Junto a la participación electoral, a lo largo de esos primeros años de democracia, los indígenas empezaron también a ocupar las tenencias políticas. El teniente político era el representante en la parroquia del Ministerio de Gobierno y Policía y era formalmente nombrado por el ministro. Tiene a su cargo la mediación en disputas menores, algunas funciones de registro civil y la representación del gobierno central en la parroquia, circunscripción territorial menor que el municipio. Este movimiento tuvo su epicentro en Chimborazo y en Tungurahua. El primer caso fue Salasaca, donde la parroquia se creó en 1972 por un desprendimiento de Pelileo, y desde entonces el teniente político ha sido nombrado en acuerdo con la comuna indígena que se había creado en 1962 (Ibarra, 1997: 31 y 62-4; para el detalle del caso Salasaca, ver Masaquiza, 1995). En Cacha, cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, también se produjo un "desprendimiento" de la parroquia de Yaruquíes, tradicionalmente

dominada por los mestizos pueblerinos. Allí la táctica explícita de las organizaciones indias fue promover la formación de una parroquia y el nombramiento de un teniente político de las organizaciones. En agosto de 1980 el propio Presidente Jaime Roldós solemnizaría el nombramiento en Cacha con su llegada en helicóptero a la comunidad (Pallares, 2000: 294-300, también Ibarra, 1997: 67).

Evidentemente, este proceso no puede relacionarse solamente con el cambio en la legislación constitucional, como parece enfatizar el texto de Chiriboga, sino con los cambios en las estructuras locales de poder. La decadencia del gamonalismo y del poder terrateniente, la extensión de la presencia estatal en las zonas rurales y la decadencia de los antiguos dirigentes indios (cabecillas, *apus*, etc.) (Ibarra, 1997: 61-4). En algunos casos, el cambio en las relaciones interétnicas se vincula con un aumento de la capacidad económica de los indígenas, como en Otavalo (Villavicencio, 1973) o en Saraguro (Belote y Smith, 2000), y en otros con la lucha por el respeto con mestizos pueblerinos, en especial transportistas, prestamistas y cantineros (cfr. Lentz (1997 y 2000) en Shamanga; Cervone y Rivera (1999) y Cervone (2000) en Tixán). Sin embargo, no hay estudios comparativos entre parroquias indígenas donde el proceso se produjo y parroquias indígenas en donde no se produjo para establecer mejor los factores precisos que permitieron el surgimiento de este proceso de gran relevancia.

Con todo y la importancia que tendría este ingreso temprano en la arena institucional y pública de algunos indígenas alentados por la apertura democrática y la coyuntura favorable del gobierno Roldós-Hurtado, el acontecimiento más importante en la transformación de las políticas estatales hacia los indios fue otro: la educación bilingüe.

Las primeras escuelas de educación bilingüe nacieron en Cayambe hacia 1945 al amparo de la primera organización indígena nacional: la Federación Ecuatoriana de Indios. La Alianza Femenina Ecuatoriana, impulsada por Nela Martínez y María Luisa Gómez de la Torre, ligadas al Partido Comunista, tuvo también su participación en esta primera escuela (Quintero, 1998: 104 y Coba 1998: 2). En los años cincuenta y sesenta, la Misión Andina del Ecuador promovería nuevas escuelas rurales, pero aparecen sobre todo las iniciativas de la Iglesia en Simiátug (Provincia de Bolívar) y Cotopaxi (Quintero, 1998: 105 y Coba, 1998: 2). Paralelamente, desde 1970 el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) llevaba a cabo investigaciones sobre las lenguas indígenas ecuatorianas y estaba intentando aplicar sus resultados a proyectos experimentales de educación.

Hasta entonces el Estado no se había involucrado en ninguna de estas iniciativas. El cambio coincidió también con la inauguración del régimen democrático. En 1979, con el retorno a la democracia, el gobierno inicia un programa de "alfabetización" en lenguas nativas para la población indígena. Esta nueva política se sustentaba en el reconocimiento de lenguas indígenas previsto en la Constitución de 1978. El modelo educativo de lo que luego será el Colegio MACAC se inició con la alfabetización y continuó luego con la post-alfabetización (Yáñez, 1993: 51). Entre 1978 y 1985 "se realizaron investigaciones lingüísticas encaminadas a definir el alfabeto unificado para el quichua, investigaciones históricas y sobre literatura oral, investigación matemática sobre sistemas de cálculo y cómputo quichua, investigaciones etnomédicas e investigaciones sobre sistemas de clasificación zoológicos y botánicos" (Endara y De la Torre, 1996: 19). Estas investigaciones buscaron derrumbar el mito según el cual no existen conceptos en lenguas indígenas que sean capaces de traducir algunas de las ideas modernas, y propuso una metodología alternativa para superar los problemas prácticos que algunos conceptos ofrecen.

El proceso de alfabetización bilingüe de este período será el más formidable y masivo proceso de formación de dirigentes indígenas que conozca la historia del siglo XX. Luego continuará con la educación bilingüe institucionalizada. En este período se crearon hasta 300 escuelas con maestros quichuas de las propias comunidades, se prepararon 1200 alfabetizadores y promotores, 120 maestros para tres grados de primaria, y se produjeron 65 libros educativos (Yáñez, 1993: 57). En 1981 se acuerda el sistema de escritura unificada del quichua (dos de los documentos técnicos preparatorios de 1980 están reproducidos en Yáñez (1993: 149-62)<sup>70</sup>). Entre 1984 y 1993 se implementó un programa de educación primaria bilingüe impulsado por la cooperación técnica alemana y el Ministerio de Educación. Como resultado se establecieron 53 escuelas en la sierra (Quintero, 1998: 107).

La oficialización del modelo de educación intercultural bilingüe en Ecuador se produjo en agosto de 1993 (el texto del decreto está reproducido en Yáñez, 1993: 180-212). Esta oficialización estuvo precedida desde inicios de la década por un proceso de autonomización de las instituciones oficiales encargadas de la educación indígena así como del control, cada vez más fuerte, de las mismas por parte de las organizaciones indígenas.

En 1988 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y desde entonces, oficializada con un acuerdo en 1989, la CONAIE se involucró directamente en la administración y manejo del programa oficial (Coba, 1998: 3; Quintero, 1998: 107; el convenio entre la CONAIE y el Ministerio de Educación ha sido reproducido por Yáñez (1993: 138-43). Algunos analistas pensaron que ese acuerdo entre la CONAIE y el gobierno era el inicio de la cooptación definitiva de la organización india. Para ellos, el levantamiento de 1990 fue una gran sorpresa (Zamosc, 1993: 285).

Una breve revisión de las cifras de alumnos, planteles y profesores durante la década del noventa puede darnos una idea de la extensión de la escolaridad formal en las zonas indígenas (Cuadros 25 y 26). La usaremos como un indicativo de la formación de dirigentes indios. Sabemos que en las escuelas adscritas al sistema intercultural bilingüe del Ministerio de Educación no asisten sólo indígenas y que los profesores no son todos indios ni necesariamente bilingües. No obstante es clara la importancia de la educación bilingüe en la formación de cuadros dirigentes indígenas y también en la formación de una experiencia administrativa y de gestión por parte de las organizaciones.

**Cuadro 25**  
**Planteles y alumnos del sistema de educación intercultural bilingüe**  
**en el Ecuador (1990-1997)**

Años	Planteles					Alumnos				
	Preprimario	Primario	Medio	Institutos pedagógicos	Total	Preprimario	Primario	Medio	Institutos pedagógicos	Total
1989-90	27	899	22	3	<b>951</b>	525	38.722	2.158	290	<b>41.695</b>
1990-91	49	1.442	39	5	<b>1.535</b>	905	60.245	3.045	306	<b>64.501</b>
1991-92	48	1.406	43	5	<b>1.502</b>	838	60.379	5.101	473	<b>66.791</b>
1992-93	41	1.552	52	5	<b>1.650</b>	659	60.468	5.339	287	<b>66.753</b>
1993-94	42	1.545	58	5	<b>1.650</b>	830	66.560	6.356	415	<b>74.161</b>
1994-95	37	1.635	63	5	<b>1.740</b>	798	74.094	6.580	598	<b>82.070</b>
1995-96		1.650	89	5	<b>1.739</b>		77.147	6.771	415	<b>84.333</b>
1996-97		1.697	101	7	<b>1.798</b>		80.067	7.968	716	<b>88.751</b>
1997-98		1.730	103	8	<b>1.833</b>		82.244	9.272	585	<b>92.101</b>



Fuente: Coba (1998: anexos)

Nota: Son totales nacionales: incluye provincias amazónicas y serranas. Los datos de Institutos Pedagógicos 97-98 son datos de inicio.

A lo largo de la década el número de planteles y alumnos del sistema se ha duplicado. Los aumentos más impresionantes se producen en la educación secundaria: el número de colegios se quintuplica y el número de alumnos se cuadruplica. Es una indicación indirecta de que el acceso de los indígenas a la educación media ha aumentado notablemente. Es allí donde se pueden formar, precisamente, los cuadros dirigentes del movimiento indio. El número de profesores de educación media en el sistema intercultural casi se triplica a lo largo de la

década, y el número de alumnos que siguen cursos de post-bachillerato para volverse profesores se duplicó.

**Cuadro 26**  
**Número total de profesores del sistema educativo**  
**intercultural bilingüe (1990-1997)**

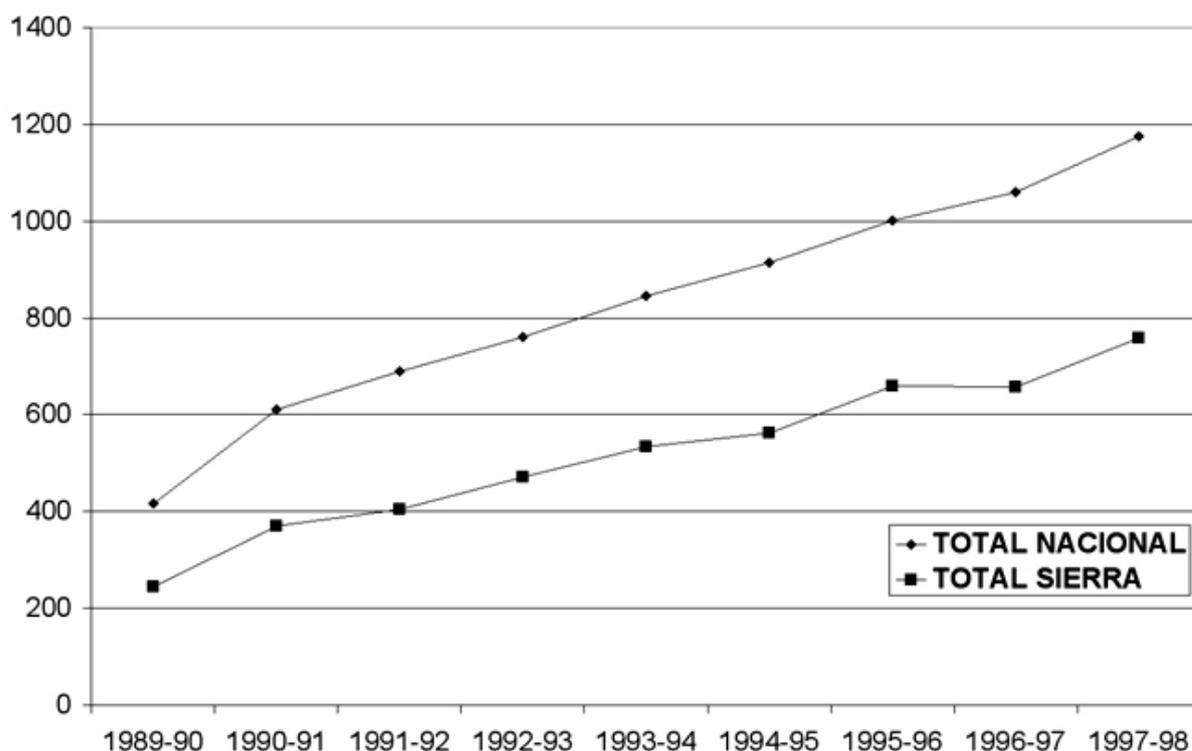
Años	Profesores				Total
	Preprimario	Primario	Medio	Institutos pedagógicos	
1989-90	27	2.157	416	94	<b>2.694</b>
1990-91	55	2.838	610	118	<b>3.621</b>
1991-92	53	3.117	689	119	<b>3.978</b>
1992-93	42	3.388	760	118	<b>4.308</b>
1993-94	47	3.332	846	144	<b>4.369</b>
1994-95	41	3.602	915	153	<b>4.711</b>
1995-96		3.986	1.002	147	<b>5.135</b>
1996-97		4.117	1.060	213	<b>5.390</b>
1997-98		4.231	1.176	223	<b>5.630</b>

<>

Fuente: Coba (1998: anexos)

Estas cifras muestran un importante crecimiento de la población indígena con niveles cada vez más elevados de educación formal. Semejante crecimiento no puede atribuirse exclusivamente al crecimiento demográfico. En realidad, hay una mayor facilidad en el acceso a los servicios educativos por parte de una población que ha tenido tradicionalmente bajos niveles de acceso a la educación formal. La mayor parte de los profesores se concentra en la sierra central (Chimborazo, Cotopaxi, Cañar y Bolívar).

**Gráfico 8**  
**Evolución del número de profesores de nivel medio**  
**del sistema de educación intercultural bilingüe**



Fuente: Coba (1998: anexos).

El sistema de educación intercultural bilingüe fue la primera política estatal explícitamente dirigida a una población étnica y culturalmente diferenciada. Abrió por primera vez una brecha en el silencio que dominó por décadas los textos jurídicos sobre los indios en el Ecuador. Una educación que buscaba adaptarse a las particularidades culturales de esta población era un tema sobre el que fue posible encontrar más rápidamente los más amplios consensos. Pero para las organizaciones indígenas fue sólo el primer paso.

### **La plurinacionalidad**

En el levantamiento de junio de 1990, el punto 7 del pliego de demandas de la CONAIE reclamaba la declaratoria del Ecuador como un Estado Plurinacional. Había que reformar el artículo primero de la Constitución (el Mandato fue reproducido en Almeida et al, 1993: 167-8). La oposición fue bastante viva. La línea de argumentos más común para oponerse a la reivindicación era la de que se estaba buscando la fragmentación del país en varios Estados: en Ecuador hay una sola Nación. No es raro. En el pensamiento moderno, ha sido frecuente la idea de que a un Estado corresponde una sola Nación. Rodolfo Stavenhagen (2001: 21 y 43-6) lo llama "el principio de nacionalidad". Pero es cada vez más frecuente aceptar la existencia de Estados multinacionales.

Con todo, en la legislación y en los tratados académicos internacionales, la distinción entre "grupo étnico" y "nación" o entre "pueblo" y "nación" es categóricamente ambigua. En términos prácticos la distinción depende exclusivamente del carácter de la reivindicación del grupo aludido. Rodolfo Stavenhagen (2001: 17-8) expresa bien esta ambigüedad: "las naciones pueden ser consideradas como colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales que comparten su percepción de dichas afinidades"; los "pueblos los definimos como

los grupos étnicos, o etnias, que no han logrado esa conciencia nacional o cuando menos no la han expresado, pero que de todas formas están unidos por vínculos raciales, lingüísticos, culturales o nacionales". El paso de etnia a nación, de pueblo a nacionalidad, o de minoría étnica a minoría nacional, parece ser siempre un hecho político e ideológico, anclado en la formación de la subjetividad colectiva.

Al auto-definirse como nacionalidades indias, las organizaciones indígenas colocaban un tema nuevo en la agenda política del país. No respondían a una iniciativa estatal directa: era una iniciativa surgida del propio movimiento social. No era una respuesta sino una demanda propia que obligaba al Estado a responder. Este no es un hecho frecuente en la historia de las clases subalternas. Requiere, por lo tanto, un examen detallado. ¿Cuál es el origen de la reivindicación? ¿Cuáles son sus perfiles? ¿Cómo fue cambiando y precisándose a lo largo de la década?

De lo que conocemos, la primera referencia al término "nacionalidad" en relación a los pueblos indios del Ecuador apareció en un trabajo sobre Otavalo. Gladys Villavicencio (1973) buscaba, en una línea de investigaciones muy frecuente en aquellos tiempos, indagar sobre las relaciones interétnicas en el contexto del surgimiento de un sector comercial indígena poderoso. ¿Cómo influía en las relaciones interétnicas que un grupo social discriminado y dominado a nivel nacional fuera dominante y próspero a nivel local? A partir de esta paradoja, Villavicencio se preguntaba si esta prosperidad económica basada precisamente en actividades artesanales ligadas a la condición étnica no estaría creando las primeras señales de una "nacionalidad india" en formación.

Hernán Ibarra (1999: 83) menciona que Ileana Almeida, mientras estudiaba las mismas comunidades de Otavalo, se hacía la misma pregunta a partir de la concepción estalinista de la formación de nacionalidades. Al aparecer una burguesía indígena, estaban adelantadas las condiciones para el surgimiento de una nación india.

Pero curiosamente, al margen de estos antecedentes académicos, el nacimiento político del término no vino de Otavalo, sino de una región pauperizada y alejada de cualquier surgimiento de burguesías indias reconocibles: la Amazonía. Jorge Trujillo (1988: 29- 38) nos recuerda que las federaciones indígenas más importantes de la región aparecieron en los años setenta (con la excepción de la Federación Shuar, que nació en 1964 con apoyo salesiano) y ninguna de ellas recurrió al término "nacionalidad" para denominarse. Las organizaciones quichuas amazónicas fueron las más dinámicas, y la estructura de sus federaciones coincidía por lo general con las divisiones provinciales.

No obstante, en 1980 surgió una organización regional: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Región Amazónica Ecuatoriana (CONFENIAE). Sin antecedentes conocidos, el término entraba por la puerta grande de la primera organización amazónica de pretensiones regionales. ¿Cómo ocurrió? Trujillo apunta algunas hipótesis. La influencia del discurso nacional de organizaciones e intelectuales quichuas y aymaras de Perú y Bolivia; el peso de la amenaza de la colonización sobre los territorios indios; la referencia que el término hacía, con fuerza redoblada, en la reivindicación de autonomía organizativa y social. Trujillo (1988: 36) anota también que la insatisfacción ante las políticas de legalización de tierras indígenas en los mismos términos que a los colonos presionó a buscar una reivindicación general que pudiera aglutinar en una lucha común a la diversidad de grupos que se confederaban.

En 1983 se publica un Cuaderno especial de la *Revista Nueva* dedicado a "La cuestión indígena". Bajo el título de la portada está en realidad la intención de reflexionar sobre el contenido étnico de las demandas y de la identidad que se formaba en el Ecuador de esos años, hacer un balance del proceso organizativo y resaltar las relaciones difíciles entre las demandas campesinas y las demandas étnicas. La lectura de sus artículos nos muestra un buen contrapunto de la situación del término a inicios de los años ochenta. El término está muy afianzado en los artículos de los académicos; en especial en los de Jorge León (1983) e Ileana Almeida (1983). Almeida (1983: 104-5) plantea que la "auto-conciencia nacional" es débil todavía entre los indígenas pero que está en formación.

Alfredo Viteri (1983: 46-7), primer presidente de la CONFENIAE y dirigente quichua de Pastaza, apuntaba dos elementos en la reivindicación de las nacionalidades. En primer lugar, la posibilidad de englobar en una demanda general todas las particularidades de los grupos indígenas. En segundo lugar, lo que podríamos llamar una extensión de la lucha por el respeto. El Estado no sabe cómo tratar a los indios; a veces como "salvajes", a veces como

“autóctonos”, a veces como “aborígenes”. “Nosotros hemos dado una alternativa de reivindicación propia llamada nacionalidades”. En el fondo, nacionalidad es una designación impregnada de suficiente orgullo y dignidad como para alimentar una lucha por el reconocimiento social.

Otros dirigentes amazónicos menos protagónicos no hacen alusión al significado de la reivindicación nacional. Los dirigentes de la sierra entrevistados son algunos de los que mayor importancia política tendrán en el movimiento en los años siguientes. Ellos no mencionan el término, a pesar de las preguntas de la revista. Ni Alberto Andrango (FENOCIN) ni Luis Macas (en ese entonces dirigente de la Federación Interprovincial de Indígenas Saraguro). Blanca Chancoso (1983: 41-3) era entonces la coordinadora ejecutiva de la recientemente creada CONACNIE, Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Esta dirigente de Imbabura menciona la importancia crucial que tiene la reivindicación de la tierra en el proceso indígena, pero la tierra no es solamente un bien económico, sino cultural: “porque planteamos la tierra en la forma de comunidad, *hacia la nacionalidad*, no como una reivindicación económica” (el subrayado es nuestro).

Un estudio histórico más detallado, basado en nuevos documentos (no sólo publicados), debería ofrecernos una idea más completa de la génesis de este término de tanta importancia. Pero a partir de nuestras fuentes actuales todo parece indicar que la reivindicación era, a inicios de los ochenta, una idea elaborada con mayor detalle y fuerza política en la Amazonía y en ciertos círculos académicos, y todavía poco integrada en el discurso de los principales dirigentes e intelectuales indígenas serranos.

El término y la reivindicación ganarían fuerza política con gran rapidez. Entre 1986 y 1988, las organizaciones indígenas, con el apoyo de Monseñor Leonidas Proaño, ex-obispo de Riobamba y entonces dirigente de pastoral indígena de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y el impulso de Enrique Ayala, diputado socialista de la provincia de Imbabura, elaborarían un proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988 y entrevista a Enrique Ayala, en Frank et al, 1992: 13-7). Aunque todas las organizaciones indígenas participaron (FEI, FENOCIN, CONAIE), el proyecto afirma que la CONAIE es el “paso más significativo” en el proceso organizativo indígena y le atribuye la representación en varias instituciones públicas (arts. 8 y 25). Roberto Santana (1995: 46-8) ya analizó este texto desde una perspectiva favorable. Para él, éste era el primer intento de afrontar en la legislación la emergencia del sujeto étnico. Pero Santana, más allá de una alusión casual, no examinó las implicaciones del cambio de término: de etnias a nacionalidades.

Hay que decir, primero, que su misma redacción debió significar una negociación no sólo entre las organizaciones indígenas, sino con los tres diputados involucrados. Así pues, en ese proyecto probablemente no están reflejadas exclusivamente las visiones de los dirigentes indios del momento. No obstante, es sin duda el más ambicioso intento de ese período por darle una forma legal a la demanda del reconocimiento a los pueblos indígenas como nacionalidades. Según Enrique Ayala fue un intento de ponerlo sobre el tapete de la discusión nacional aunque no tuviera ninguna viabilidad política (Enrique Ayala, comunicación personal 2002).

Sin duda alguna las dos innovaciones más sobresalientes del texto son la inclusión del problema del territorio y el intento de encontrar una fórmula jurídica a la tensión entre la idea de nación ecuatoriana y de nacionalidades indígenas. En su introducción, la propuesta de ley señala que hay una “nación” surgida del mestizaje y varias “nacionalidades” surgidas de la resistencia. Por ello el país es plurinacional. La “Nación” tiene una expresión estatal, mientras las nacionalidades buscan el mantenimiento y desarrollo de su territorialidad, su cultura, lengua y formas de organización económica dentro del Estado ecuatoriano (Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988: 7-9). El texto resalta que el término “nacionalidad” no procede de círculos académicos, sino del propio proceso de reconstitución de la identidad india del Ecuador (Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988: 8).

El proyecto de ley afirma la necesidad de una reforma constitucional para incluir el reconocimiento pleno de las nacionalidades indias, afirma el derecho a la “autodeterminación” de estas nacionalidades (art. 1) y ensaya una definición bastante ambigua de “pueblos indígenas” que por su proceso histórico “se han forjado como nacionalidades” (arts. 2 y 3).

Estos pueblos son los que viven la continuidad histórica y el pensamiento y organización de las comunidades que existían antes de la invasión europea. El texto reconoce la existencia de ocho nacionalidades: quichua, shuar-achuar, siona-secoya, cofán, huaorani, tsáchila, awa y chachi (art. 4).

Aunque hay una mención de principio a la autodeterminación, las transformaciones prácticas que la definición de plurinacionalidad produce en la estructura del Estado y en el sistema jurídico en este primer proyecto de ley son bastante modestas. Los cambios más significativos del proyecto apuntan en la dirección del respeto. Reconocimiento de la lengua quichua en el registro civil, apuntalamiento de la educación bilingüe e intercultural, el uso de símbolos propios, la protección, promoción y respeto a sus formas organizativas, el reconocimiento de la salud indígena, entre otros. La mayoría de ellos no requiere realmente cambios legales y de hecho el texto es ante todo una declaración de garantías.

La territorialidad es, sin embargo, la gran novedad del texto. Se menciona que el territorio no refiere solamente a una condición de la subsistencia, sino al espacio para el desarrollo de su cultura (art. 11). Las obras y actividades de explotación de recursos en esos territorios requerirán la consulta de la comunidad (arts. 10 y 21). No obstante, las definiciones prácticas acerca de cómo reconocer los territorios indígenas quedan pendientes: se las delega a la expedición de un Estatuto de territorialidad para cada una de las nacionalidades indias (art. 12). Se admite la gran variedad de circunstancias en cada caso. En la práctica, una gran cantidad de artículos referidos a este tema tiene que ver con la adjudicación de tierras, la gratuidad de los trámites ante el IERAC y el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (arts. 11 al 21).

Hernán Ibarra (1999: 85) señaló recientemente que hasta mediados de los ochenta el término estaba asociado a reivindicaciones culturales y que tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. Rodrigo Borja, Presidente de la República, mencionaba frecuentemente el término en sus declaraciones de los primeros años e incluso hizo referencia a la plurinacionalidad del país en el discurso de posesión, en agosto de 1988 (entrevista a Enrique Ayala en Frank et al, 1992: 14 y Albán, 1993: 197, nota 5). Con la nueva connotación territorial y autonómica, la reivindicación nacional ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico.

Así estaban las cosas en 1990. El levantamiento de junio de ese año reclamó una reforma al artículo primero de la Constitución de la República con el fin de declarar al Ecuador como un Estado plurinacional. Desde entonces, la ambición y la amplitud de la demanda irían creciendo a pasos agigantados.

El hecho más notable fue sin duda la presentación en 1990 de una propuesta de "Acuerdo" entre el Estado ecuatoriano y la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP, la misma organización de la que proviene Alfredo Viteri, primer presidente de la CONFENIAE). La fuerza de la demanda en relación a la autonomía territorial hizo estallar la reacción contra las organizaciones indígenas<sup>71</sup>.

Los pueblos amazónicos, cuyos territorios relativamente homogéneos estaban (y están) siendo invadidos por la presión colonizadora, empujaban la reivindicación de autonomía por el lado de definir con claridad los territorios indígenas. Pero esto causaba problemas a la reivindicación en la sierra, donde los territorios son discontinuos y la población mestiza e indígena se intercala en formas indistinguibles. Pero al margen de este impulso y esta controversia pública, avanzaba poco a poco una mayor precisión de las implicaciones de la demanda en la estructura del Estado Nacional.

En 1993, varios dirigentes indios fueron entrevistados respecto a las implicaciones jurídicas de la plurinacionalidad. La intención de los entrevistados era fundamentalmente desmentir las acusaciones vertidas en su contra de que estaban intentando dividir al país, o construir un "Estado dentro de otro Estado". Una y otra vez Luis Macas (1993), Blanca Chancoso (1993) y Alberto Andrango (1993), los mismos dirigentes que hablaron una década antes, resaltaban el sentido "integrador" de la demanda. Lejos de significar una desintegración del país, la demanda buscaba dar a la integración un sentido democrático e igualitario: integración debía dejar de significar asimilación y desaparición de los pueblos indios.

Para entonces, Blanca Chancoso (1993: 136 y 142) afirma con claridad meridiana el sentido de la reivindicación del nombre nacionalidad. "Etnicidad" se parece a un nombre dado por

científicos que quieren convertir a los indios en conejillos de indias. En su opinión “ese nombre nos minimiza (...) huele mucho a estudio, a experimento”. “En cambio, la nacionalidad para nosotros tiene otro concepto: es mucho más íntegra, se reconoce a la persona como un ser viviente”. “Nos han tratado de “naturalito”, de “aborigen”, de un millón de nombres que nos han puesto, pero ninguno de ellos nos ha dado valor como personas, reconociendo nuestros derechos”. El nombre nacionalidad dota a la reivindicación india de una dignidad y de una proyección de reconocimiento social que ningún otro nombre puede otorgar. Años más tarde, Blanca Chancoso (2000: 37-8) volverá a repetir esta historia del término como una declaración de independencia frente a los membretes asignados por los académicos y una lucha por la dignidad de indígenas en una entrevista a propósito de la rebelión del 21 de enero.

Todo apunta a que es en ese engarce entre un término acuñado por el pensamiento “occidental” y la reivindicación del respeto y el reconocimiento donde podemos encontrar una de las más poderosas razones para explicar la rápida aceptación de esta reivindicación pesada de consecuencias y de implicaciones. Si se hubiera quedado sólo allí habría sido una propuesta meramente declarativa. Había, en realidad, detrás de ella, implicaciones para la organización del Estado (Albán, 1993: 198). Para mediados de la década del noventa, el uso del término y la reivindicación nacional empiezan a tener un doble efecto: sobre las demandas de transformación del Estado y sobre la organización interna de las organizaciones indias.

Con la publicación en 1994 del *Proyecto Político de la CONAIE*, documento hasta ahora no sustituido o actualizado, aparecen nuevas configuraciones del problema (CONAIE, 1994). Se trata sin duda de un documento destinado a presentar una visión de conjunto de la propuesta política del movimiento de cara a la demanda pública creciente de definiciones explícitas y a los juegos de fuerza entre las distintas tendencias internas que formaban el movimiento. El lenguaje del documento mezcla una retórica de reivindicación étnica y de referencia clasista. La fórmula que mejor lo expresa es la de “Estado Uninacional Burgués”, varias veces repetida (CONAIE, 1994: 6). En las propuestas económicas prima un discurso anticapitalista asentado en la reivindicación de la comunidad, en la propiedad y la economía comunitaria (CONAIE, 1994: 29-33)

El documento declara que el máximo objetivo de la CONAIE es el establecimiento y construcción de un Estado Plurinacional (CONAIE, 1994: 18). No obstante, ya no se contenta con plantear la reforma al artículo primero de la Constitución, sino que afirma la necesidad de una nueva Constitución (CONAIE, 1994: 17). La idea de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente ya había aparecido poco antes, a inicios de 1992, al calor de los debates sobre la conmemoración de los 500 años de la resistencia indígena (*El Comercio*, 1992). Las definiciones específicas son vagas todavía: se menciona la descentralización, la despolitización de la administración pública y la autonomía. Respecto a la consolidación de los pueblos y nacionalidades, la insistencia básica sigue siendo una serie de variaciones sobre el tema del respeto (uso de símbolos, de la lengua, de prendas, el uso de nombres auténticos de los pueblos y el uso de nombres individuales indios, etc.) (CONAIE, 1994: 22-4).

Respecto al territorio, se plantea la legalización de las entidades territoriales indígenas, la elaboración de un mapa con estos territorios y un “reordenamiento del territorio” donde se ejercerá la autonomía indígena (CONAIE, 1994: 20-2). En estas líneas se sugiere la posibilidad de la reivindicación máxima: cambiar todo el sistema de organización territorial interno del Estado. Pero todavía es sólo una débil lectura entre líneas.

Tal vez la innovación programática más importante es el pedido de oficializar la justicia y los sistemas jurídicos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (CONAIE, 1994: 20). No hay mayores precisiones al respecto, pero en algunos textos académicos anteriores (Albán et al, 1992, 1992[a] y 1993<sup>72</sup>) se abordó el asunto, y tendrá derivaciones posteriores importantes aunque todavía en un nivel bastante general.

El documento mantiene la misma ambigüedad de siempre respecto a la diferenciación entre “pueblo indígena” y “nacionalidad”, ratificando que se trata, ante todo, de una diferenciación necesaria para la afirmación del proyecto político del reconocimiento social de los pueblos indios. No obstante, este documento inaugura un tema nuevo respecto al problema nacional en el país. Declara que además de las nacionalidades indígenas existe una nacionalidad “afro-ecuatoriana” y una nacionalidad “hispano-ecuatoriana” (CONAIE, 1994: 19, 24 y 52). Ya no se trata solamente de pensar el estado plurinacional desde la perspectiva india: la derivación lógica es inapelable. Si hay nacionalidades indias, debe haber nacionalidades no-indias. Pero

el resultado es lamentable. Mientras unos son el resultado de los pueblos originarios, los otros son el resultado de la invasión y los conquistadores. Al proclamarla por negación, las organizaciones indias relegan al "otro" blanco-mestizo a una uniformidad que no son capaces de sostener y le endilgan un membrete que desconoce cualquier posible especificidad cultural. La prolongación del colonialismo interno aparece como una prolongación de dos herencias que se mantienen: una población india y una española. Parece una condena adelantada a cualquier intento de construir identidades mestizas alternativas<sup>73</sup>.

En octubre de 1994, la CONAIE presentaría al Congreso Nacional un proyecto de reformas a la Constitución Política del Estado. No hemos tenido acceso al documento, pero según las notas de prensa planteaba la representación sectorial de los indígenas a razón del 30% en el Congreso y los gobiernos seccionales (*El Expreso*, 1994). La idea de crear estas representaciones corporativas o funcionales volverá a aparecer en las propuestas legales preparadas para la Asamblea Nacional Constituyente en 1997 y 1998 (ver, por ejemplo, los planteamientos de ECUARUNARI, en ECUARUNARI, 1998: 20-1). Pero no serán aceptadas.

La propuesta de hacer una Nueva Constitución se confundirá con la idea de "refundar el país". En la práctica, la reivindicación de un "Nuevo País" será la consigna de la participación electoral de la CONAIE en 1996. En esa campaña electoral se lanzará con fuerza la consigna de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para volver a fundar el país. Esta vez, la idea, mencionada esporádicamente desde 1992, adquirirá el peso del enorme respaldo electoral conseguido en las elecciones de mayo de 1996. Luego de los sucesos de febrero de 1997, la caída de Abdalá Bucaram y la designación de un presidente interino, se incluyó en la agenda política la convocatoria a una Asamblea Constitucional con el objetivo de hacer una reforma general de la Constitución. El resultado será la Constitución promulgada en junio de 1998 y que entró en vigor en agosto (Asamblea Nacional Constituyente, 1999). Con la caída del Presidente Bucaram, las políticas estatales respecto a los pueblos indios sufrieron un vuelco trascendental que tendría su culminación en la aprobación de la Constitución de 1998. Por primera vez en un siglo y medio se estructuró una política explícita y diferenciada para las poblaciones indias. La emergencia del sujeto indio, del que hablaba Santana, empezaba a buscar una legislación nueva que lo reconociera. La coyuntura abierta por la caída de Bucaram y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente obligará a un proceso doble: la clarificación jurídica de las demandas nacionales y también la reestructuración de las propias organizaciones indias en consonancia con su reivindicación plurinacional.

Desde el punto de vista de lo que nos interesa aquí, la Constitución incluye una serie de derechos colectivos de los pueblos indígenas, cuyas implicaciones jurídicas pueden ser muy variadas y dependerán de una legislación secundaria todavía por promulgarse. Los indígenas no lograron conseguir la declaratoria del Estado plurinacional. El artículo primero dice que el Estado es unitario, pluricultural y pluriétnico, que el castellano es el idioma oficial y que el quichua, el shuar y otros idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 33). La inter-culturalidad y la igualdad entre las culturas será promovida por el Estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 60, art. 62). El capítulo tercero sobre los derechos colectivos es aquel donde se recoge la mayor parte de las demandas planteadas en el proyecto de 1988 y en los documentos posteriores de las organizaciones indias. Allí se reconoce que los pueblos indígenas "se auto definen como nacionalidades" (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 66, art. 83). Entre los derechos mencionados en versiones anteriores de las propuestas indígenas, el artículo 84 de la nueva Constitución recoge los siguientes: la inembargabilidad, inalienabilidad e indivisibilidad de la propiedad comunitaria, la adjudicación gratuita de la posesión comunitaria, a participar en el uso y administración de recursos naturales renovables y ser consultados sobre el uso de recursos naturales no renovables, mantener y administrar el patrimonio cultural e histórico, a sus sistemas, conocimientos y prácticas médicas, a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de organizaciones social y ejercicio de autoridad, a usar símbolos y emblemas que los identifiquen. Garantías adicionales no mencionadas en los documentos anteriores también están contempladas, como el derecho a la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales.

Las formulaciones de la Constitución son generales y no mencionan los territorios sino las tierras. No obstante, el artículo 224 menciona la existencia de circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas establecidas por la ley (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 121). El contenido queda abierto. Otro logro significativo es el reconocimiento de las funciones

de justicia de las autoridades de los pueblos indígenas de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y las leyes. Se deja abierta la puerta para que la ley haga compatibles estas funciones con las del sistema judicial nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: 109, art. 191).

No hay duda de que los logros constitucionales son notables. No es la demanda máxima, pero constituye una prueba de gran flexibilidad en el sistema jurídico nacional. Junto con la ratificación en abril de 1998 del Convenio 169 de la OIT, constituye un avance jurídico considerable (*Hoy y El Comercio*, 1998). A partir de entonces, el movimiento indio empujará su demanda por la puerta abierta por la Constitución de 1998, tratando de usar la interpretación más amplia a sus demandas máximas.

Desde entonces, la CONAIE se dedicó a forjar un nuevo proyecto de ley de nacionalidades indígenas. En el marco de un proceso de seguimiento a la aplicación de las disposiciones previstas en la nueva Constitución, un equipo jurídico independiente empezó a trabajar en un conjunto de leyes para aplicar los derechos colectivos recientemente consagrados. Para inicios de 1999 se contaba ya con un borrador de Ley Orgánica para pueblos, nacionalidades y circunscripciones territoriales que fue contestado por la Asamblea de la CONAIE en febrero (un buen resumen de las discusiones en el año y medio posterior a agosto de 1998 en García, 2000: 148-53; cfr. también CODENPE, 1999: 10). En noviembre de 2001 el diputado de Pachakutik por la provincia de Bolívar, Gilberto Talahua, presentó oficialmente ante el Congreso Nacional un nuevo proyecto de Ley Nacionalidades Indígenas (Proyecto de Ley, 2001). Dos elementos destacan en este nuevo documento: la amplitud de las atribuciones autonómicas reclamadas y las nuevas implicaciones de las definiciones de nacionalidades y pueblos indígenas.

La definición de nacionalidades sigue siendo tan ambigua como siempre. Lo más cercano es el artículo 2, en el cual se menciona que las nacionalidades, pueblos y otras organizaciones tradicionales menores tienen formas propias de convivencia, organización social e institucional y están sometidas a una autoridad que ellas generan y acatan (Proyecto de Ley, 2001: art. 2). El criterio para definir pueblos y nacionalidades es el interés de algún nuevo pueblo o nacionalidad de considerarse como tal y que los pueblos y nacionalidades previamente definidos los reconozcan. Una vez cumplido este procedimiento, se registrarán en el CODENPE para efectos de mera información (Proyecto de Ley, 2001: art. 8).

En el proyecto de ley de 1988 es la primera vez que se enumeran las nacionalidades indias del Ecuador<sup>74</sup>. Luego, hay una nueva enumeración en el decreto de creación del CODENPE, en diciembre de 1998. El proyecto de 2001 hace la última enumeración conocida (ver la comparación en el Cuadro 27). En trece años, pasamos de ocho nacionalidades a trece.

**Cuadro 27**  
**Lista de nacionalidades indias**

Proyecto de Ley 1988	Creación del CODENPE (1998)	Proyecto de Ley 2001
Quichua	Quichua	Kichwa
Shuar-Achuar	Shuar Achuar	Shuar Achuar
Siona-Secoya	Siona Secoya	Siona Secoya
Cofán	Cofán	Cofán
Huaorani	Huaorani	Huaroni
Chachi	Chachi	Chachi
Tsáchila	Tsá'chila	Tsáchila
Awa	Awa Epera Záparo Shiwiar	Awa Epera Zápara

<>

Fuentes: Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas (1988: art. 4); CODENPE (1999: 24-5); Proyecto de Ley (2001: art. 6).

Los pueblos indios, cuya distinción conceptual con las nacionalidades no está clarificada, adquirieron también en 1998 una figura jurídica distinta. También han sufrido un crecimiento de número: en tres años, de 14 a 18 (Cuadro 28).

**Cuadro 28**  
**Lista de pueblos indígenas**

<b>Decreto de creación del CODENPE (1998)</b>	<b>Proyecto de Ley 2001</b>
Saraguro	Saraguros
Cañari	Cañaris
Puruhá	Puruhá
Waranka	Warankas
	Tomabelas
Chivuelos	Chibuleos
	Kisapinchas
Salasacas	Salasacas
Panzaleos	Panzaleos
Quitú	Kitu
	Karas
Cayambi	Kayampis
Otavalo	Otavalos
	Cotacachi
Caranqui	Karankis
Natabuela	Natabuelas
Quichuas de la Amazonía	Kichwas de la Amazonía
Manta-Huancavilcas	Manta-Huancavilcas



Fuentes: CODENPE (1999: 25); Proyecto de Ley (2001: art. 7).

¿Cómo pueden explicarse estas rápidas variaciones? La CONAIE, la CONFENIAE y el CODENPE han insistido repetidas veces en que se trata de un “proceso de reconstitución histórica”, sujeto a ambigüedades, a necesarios reacomodamientos y reconfiguraciones. De esto no cabe duda. Pero ¿a qué responden? Los nombres adoptados hacen alusión, en la sierra, a nombres históricos de señoríos étnicos desaparecidos (como los Caranquis o los Cañaris), áreas culturales (como los Puruhaes), cacicazgos que no llegaron a formar señoríos (como Natabuela), comunidades con características culturales particulares que se reclaman descendientes de mitimaes desplazados por los incas (como Saraguro y Salasaca) o estilos cerámicos de comunidades prehispánicas (como Panzaleo). Los trabajos de Galo Ramón (1990) y Segundo Moreno (1988) hacen los más completos inventarios de estas distintas formas de organización política y cultural en los Andes ecuatorianos antes de la invasión europea. No obstante, las transformaciones posteriores han sido formidables.

Tal vez el elemento más notable de estas transformaciones posteriores es la mezcla de poblaciones por procesos migratorios internos muy intensos que se profundizaron desde el siglo XVIII y que, como vimos, concurren a la formación de identidades indias “genéricas”. Los indígenas de la ciudad de Quito o de la costa, salvo algunos casos aislados, son en su mayoría migrantes de toda la sierra y tienen poco parentesco, incluso lejano, con los antiguos caras o la confederación manteño-huancavilca. Las propias organizaciones indias surgieron, en su mayoría con base en las divisiones políticas y administrativas del Estado ecuatoriano.

La reconstitución de los pueblos y nacionalidades en la sierra parece dirigirse por un sendero demasiado estrecho: el de la recuperación de apelativos anteriores a la conquista y colonización europea, antes de la desgracia y la dominación colonial. Pero hay una brecha histórica demasiado grande para ser llenada con la sola voluntad. En términos prácticos, la definición de pueblos y nacionalidades se jugó en un período muy breve de tiempo: el que media entre la negociación para la constitución del CODENPE, en diciembre de 1998, y el VI Congreso de la CONAIE en Santo Domingo de los Colorados, en noviembre de 1999.

Cuando llegó al gobierno, en agosto de 1996, Abdalá Bucaram creó el Ministerio de Asuntos Étnicos. La propuesta no era nueva. El líder del PRE la había formulado ya en 1991 (Frank et al, 1992: 42). Las organizaciones indias se opusieron al nombramiento de Rafael Pandam como ministro: el dirigente amazónico era, hasta su designación, vicepresidente de la CONAIE. Las divisiones internas se acentuaron. Luego de la caída de Bucaram, surgió la posibilidad de replantear la estructura estatal respecto a los pueblos indios. La coyuntura era propicia para introducir un tratamiento diferenciado, explícito, que atendiera a la reivindicación de nacionalidades. La CONAIE negoció entonces, con el gobierno interino de Fabián Alarcón, la constitución de un Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (COMPLADEIN), que estaba constituido por representantes de las organizaciones nacionales agrarias. En marzo, Nina Pacari, hasta entonces dirigente de tierras y territorios de la CONAIE, fue nombrada secretaria técnica de la nueva institución (*El Telégrafo*, 1997 y *Hoy*, 1997).

El COMPLADEIN fue una estación de tránsito: permitió la formulación de un gran proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros (el PRODEPINE, financiado por el Banco Mundial en 1998) y sirvió para imaginar un Consejo que se organizara a sí mismo ya no con representación de las organizaciones indígenas tradicionales, sino por “pueblos” y “nacionalidades”. Pero no existía ninguna organización de base administrada según el esquema de pueblos o nacionalidades: ¿cómo se nombrarían los delegados, quién lo haría, ante quién responderían estos delegados? El decreto de constitución del CODENPE en diciembre de 1998 (CODENPE, 1999: 24-27) preveía un Consejo Superior transitorio nombrado por el Presidente de la República. En abril de 1999 un nuevo decreto presidencial postergaba la constitución del consejo de pueblos y nacionalidades. En mayo, el Consejo Superior llega a un primer acuerdo sobre un reglamento para la integración de los miembros del Consejo Nacional (CODENPE, 1999: 28-32), pero recién a fines de abril de 2000, mediante Decreto Ejecutivo 352, se dispone la posesión de los representantes electos al Consejo Nacional del CODENPE. En abril de 2000, finalmente, se conformó el Consejo de los Pueblos luego de un año de elecciones y conflictos (*El Universo*, 2000). Pero los conflictos no terminarían.

En la práctica la elección de los delegados obligaba a una difícil negociación entre las distintas organizaciones indígenas realmente existentes, estructuradas sobre bases provinciales o nacionales. Las circunstancias y arreglos particulares fueron muy variados: en algunos casos pudo llegarse a acuerdos, en otros fue la imposición de unas organizaciones sobre otras, en otros fueron largas controversias irresueltas. En términos generales, la CONAIE impulsó la reorganización mientras la FENOCIN<sup>75</sup> lideró una oposición cerrada al reglamento que concluyó en la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional el 6 de junio de 2000. Para la FENOCIN, el decreto de diciembre simplemente buscaba afirmar el control absoluto de la CONAIE sobre el CODENPE y se excluía a todos aquellos que no estaban en el “listado oficial” de pueblos del Ecuador (FENOCIN, 2000[a] y García, 2000: 148). El Tribunal Constitucional aprobó la demanda y declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto 386. Un nuevo decreto del 30 de enero de 2001 reformó el artículo 2 y dejó abierta la posibilidad de que otras colectividades históricas y culturales puedan ser reconocidas como pueblos y nacionalidades por el CODENPE (ver una reseña breve en PRODEPINE, 2001: 38-9).

Pero no se trataba solamente de una disputa entre organizaciones indígenas y campesinas. En la práctica la propuesta original de organización por nacionalidades indígenas obligaba a la propia CONAIE a reordenar sus tradicionales equilibrios de fuerza entre organizaciones amazónicas y serranas. Si se hubieran aceptado las nacionalidades del Proyecto de Ley de 1988, todos los indígenas serranos, más los representantes de los pueblos quichua de la Amazonía (FCUNAE, FOISE, OPIP y FOIN), hubieran debido reagruparse inmediatamente en una sola organización de la nacionalidad quichua. El grupo numéricamente mayoritario tendría apenas unos pocos votos frente a los representantes de las nacionalidades minoritarias. La aparición de la noción de “pueblos” permitió lograr los equilibrios aproximadamente tradicionales en las representaciones regionales y provinciales al interior de la CONAIE. El VI Congreso de Santo Domingo, celebrado en noviembre de 1999, permitió un acuerdo interno sobre la definición de los nuevos “pueblos” según los cambiantes balances entre las organizaciones provinciales realmente existentes.

En el fondo, la CONAIE impulsaba, bajo la cerrada presión de las organizaciones amazónicas y con los resultados de su propia reivindicación de reconstitución de las nacionalidades indias, un intento de centralizar en una sola organización todavía inexistente, el

abigarrado y heterogéneo proceso organizativo de cada provincia y cada región. En cierto modo, la idea de reconstitución de nacionalidades y pueblos supone encontrar, a marchas forzadas, arreglos sobre los conflictos inter-comunales, sobre las diferencias entre los distintos niveles organizativos (las organizaciones de primero y de segundo grado y las federaciones) y sobre los que existen entre las grandes organizaciones nacionales, para encontrar alguna forma de espacio común de encuentro organizativo y designación de autoridades por nacionalidad y pueblo. Una especie de espacio para-estatal de confluencia y organización que replicara los “pueblos” que según la reconstrucción histórica del discurso étnico alguna vez existieron pero que se habrían perdido por el proceso colonial. Este intento de la CONAIE es a veces interpretado por el resto de las organizaciones indias como un esfuerzo por afirmar su hegemonía política y organizativa en el medio rural.

El cuestionamiento más radical al Estado nacional desde la perspectiva de la plurinacionalidad, y el intento de reconstruir modelos organizativos internos de unificación de los pueblos indios, terminarán confluyendo en la figura de los Parlamentos Indígenas y Populares. A partir de este doble origen, no siempre coincidente o animado por las mismas motivaciones, la figura de estos parlamentos alternativos tendrá una historia fulgurante. En la época de mayor rechazo al sistema político, cuando la CONAIE se negaba a participar en la arena electoral, apareció la idea de convocar a organizaciones alternativas que rechazaran el sistema oficial: los Parlamentos Indígenas y Populares. Explícitamente se adopta el nombre para contraponerlo al Parlamento oficial (Maldonado, 1993: 305 y 309; la conferencia es de abril de 1992). Ocasionalmente aparecen “parlamentos” indígenas en los primeros años noventa: por ejemplo, varias veces en la Amazonía en 1994 (*El Comercio*, 1994). Sin embargo, se institucionalizan en Guamote en 1997, al calor de la reestructuración del gobierno municipal conquistado nuevamente en 1996 por Mariano Curicama, esta vez en representación de Pachakutik. Durante el crítico año de 1999 y el levantamiento que concluyó con la salida de Jamil Mahuad el 21 de enero de 2000, la figura de los Parlamentos Indígenas y Populares será reinterpretada como la figura institucional de un “poder dual”, alternativo y “contra-hegemónico”. Esta forma de ver las cosas ya estaba presente desde 1992, pero durante la febril coyuntura del fin de la década, entre los sectores de izquierda aliados al movimiento indígena, era frecuente la referencia a una interpretación de los parlamentos indígenas como si fueran *soviets*. El origen trotskista y leninista de esta idea es claro.

El proceso de recomposición interno de la organización indígena culminó en el Primer Congreso de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador realizado en octubre de 2001. Era el mismo Congreso de la CONAIE, pero en consonancia con las resoluciones del VI Congreso de la CONAIE realizado en Santo Domingo de los Colorados las representaciones ya no provenían formalmente de las organizaciones provinciales. Recordemos que el Congreso de Santo Domingo se hizo en noviembre de 1999 y el estatuto del CODENPE se había aprobado en diciembre de 1998. Inicialmente las organizaciones de la CONAIE esperaban adoptar las mismas representaciones que las previstas en el decreto del CODENPE, pero durante el Congreso estas sufrieron cambios adicionales debido a las negociaciones de representación interna. La CONAIE está forzando su propia reconstitución interna. Para 2001, su antigua Asamblea se ha transformado en la figura de un Parlamento interno que representa a los pueblos y nacionalidades indias. Así se explica el apareamiento de nuevos pueblos en el proyecto de ley de 2001. El proyecto se presenta oficialmente ante el Congreso Nacional un mes después del último Congreso de la CONAIE (las evidencias de esta relación son muchas, pero quien primero la mencionó a los autores fue L. T. 17/09/2001).

Pero existen también problemas en esta reconstitución dentro de las propias organizaciones de la CONAIE. En Cotopaxi, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, que recientemente obtuvo su personería jurídica luego de veinte años de existencia de *facto*, no acepta la apelación de “pueblo Panzaleo” (MICC, 2002: 15)<sup>76</sup>, y en todo caso no ha variado su estructura organizativa. Muchos otros “pueblos” pueden aparecer en el camino de las necesidades internas o externas de representación política. Entendemos así la flexible definición prevista en el proyecto de Ley de Nacionalidades del año 2001. Pero pueden intuirse también otros intereses: la definición como pueblos o nacionalidades podría significar futuras ventajas estatales adicionales si cuaja la reivindicación de organizar con reconocimiento jurídico este tipo de figura autonómica. Este interés puede ser un aliciente adicional para auto-definirse como nuevos pueblos indígenas<sup>77</sup>.

Ese es precisamente el segundo gran componente del proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de 2001. El intento de encontrar una nueva estructura estatal que reconozca las autoridades étnicas. La amplitud de las atribuciones autonómicas previstas en el proyecto es desbordante. Cada pueblo y nacionalidad tendrá una autoridad indígena nombrada según los usos y costumbres de cada uno de ellos. Estas autoridades deberán autorizar toda transferencia de propiedad dentro de los territorios bajo su jurisdicción. Deberán ser consultados sobre obras o explotación de recursos en sus territorios, y su acuerdo será condición necesaria para la realización de la obra (en esto se incluye también a comunidades campesinas no-indígenas, art. 27). Administrarán las áreas protegidas y los bosques protectores ubicados en su territorio (art. 49), administrarán el agua potable, el alcantarillado y el saneamiento ambiental (arts. 51 y 52), administrarán los bienes de patrimonio cultural e histórico (art. 57), percibirán el impuesto predial de las propiedades privadas ubicadas en el territorio, entre otras atribuciones. Respecto a la administración de justicia indígena, no se avanza sobre la definición del artículo 191 de la Constitución (art. 74), pero se constituye una Sala de Conjuces en el Tribunal Constitucional formada por especialistas en derecho indígena. Estos conjuces participarán en conflictos en los que indígenas o sus colectividades sean parte (art. 78).

El correlato de esta gran amplitud de atribuciones autonómicas es la ambigüedad en la definición de territorios, de nacionalidades, de pueblos e incluso de "indígenas". Sin esta claridad, la propuesta autonómica pierde viabilidad jurídica. ¿Dónde se ejercerá tal cantidad de atribuciones nuevas? ¿Quiénes serán los sujetos de estas atribuciones? Los territorios comprenden la propiedad comunitaria, la posesión ancestral y el uso de los recursos naturales renovables. La propiedad privada de los indígenas funciona en los mismos términos que para el resto de los ecuatorianos (art. 19). El territorio puede ser continuo o no (art. 2). Daría la impresión que se trata solamente de las tierras entregadas en forma comunal o colectiva. La adscripción personal o colectiva a un pueblo o nacionalidad y el reconocimiento de la autoridad indígena tampoco está establecida en algún tipo de procedimiento uniforme. Como resultado, la claridad jurídica se resiente. Las relaciones entre estas autonomías y el resto de instituciones nacionales tampoco están claras: si la autoridad indígena se hace cargo de los servicios públicos en territorios discontinuos, ¿cuál será la función y la relación con los municipios? Este aspecto central no está tratado y es parte de un proceso social todavía inconcluso.

Sinteticemos. La evolución de la reivindicación nacional de la CONAIE es paradigmática. Empezó como una forma más de la lucha por el respeto. Supuso una progresiva clarificación de demandas territoriales y autonómicas. Se planteó luego como un cuestionamiento radical de las estructuras del Estado Uninacional desde fuera de un sistema político organizado según los principios de las democracias liberales. En sus versiones más radicales suponía una reestructuración de la configuración territorial y la representación política. Impuso un proceso de rediseño de las propias organizaciones indígenas. Luego, coexistió con una participación oficial en las instituciones liberales y en los organismos seccionales que suponían un recorte territorial que la demanda plurinacional en principio contestaba. Finalmente, cuando las organizaciones indias lograron cambios institucionales y legales significativos, han buscado ampliar el horizonte de las atribuciones autonómicas pero sin resolver todavía la relación que las nuevas instituciones y recortes territoriales deben tener con las estructuras institucionales existentes.

Durante su agitada vida, y en sus distintas encarnaciones, la demanda de un Estado Plurinacional pareció a veces adaptarse y a veces contraponerse antagónicamente al sistema político. En otras ocasiones pareció ser un camino mixto. Junto al cuestionamiento general que implicaba la reivindicación nacional y sus derivaciones autonómicas, el movimiento indígena amplió su repertorio de intervención sobre el Estado, ingresando oficialmente en las competencias electorales. Es una forma más de ver esta extraña combinación política entre el cuestionamiento radical desde fuera del régimen y la participación desde dentro. No es sólo un problema de métodos; es también una lucha por definir los objetivos del proceso.

## **Ingreso a la competencia electoral**

El tercer congreso de la CONAIE celebrado en 1992 resolvió no participar en las elecciones sino más bien forjar la creación de Parlamentos Indígenas y Populares, planteados explícitamente como espacios alternativos al Congreso Nacional oficial (Maldonado, 1993: 305

y 309). Hay que recordar que las elecciones de 1992 se producían en un contexto en el cual los pueblos indígenas estaban movilizados alrededor de la conmemoración de los 500 años de resistencia a la conquista. Alentados por las connotaciones radicales de esa conmemoración, surgió por las mismas fechas una consigna que resumía bien la hegemonía de las posiciones políticas más proclives a la ruptura institucional: “1992: Ni una hacienda en el Ecuador” (cfr. Frank et al (1992) que preguntan a algunos políticos su opinión sobre esta consigna). En la práctica había varias posiciones internas: desde posturas radicales que alentaban el voto nulo, hasta posturas que planteaban que no era posible excluirse de la participación electoral (Maldonado, 1993: 307).

En la misma mesa redonda en la que Luis Maldonado, entonces coordinador de la campaña “500 años de resistencia indígena y popular” de la CONAIE<sup>78</sup>, presentaba la posición oficial de la organización india, Alberto Taxo exponía como candidato a diputado del Movimiento Indígena de Cotopaxi, filial de la CONAIE, auspiciado por el partido APRE. Taxo (1993: 317) explicaba que aceptaba la decisión de la CONAIE, que compartía sus propuestas fundamentales y entendía las razones de la abstención electoral nacional. Es más, entendía que era una decisión correcta, pero creía que la decisión de los compañeros de base de la provincia de buscar una candidatura propia también era correcta.

Es sólo una ratificación más de la extrema autonomía de las organizaciones locales y provinciales respecto de las organizaciones nacionales. Como decía Enrique Ayala (Frank et al, 1992: 12), la CONAIE no funciona como un ejército y no es, nunca fue, un Estado Mayor del movimiento indígena que tomara decisiones que todos pudieran y debieran acatar. Hemos visto cómo había en ciertas zonas (en especial en Imbabura, Chimborazo y Loja) una vieja tradición de participación electoral que remontaba a los inicios del actual período constitucional.

En respuesta a esta presión no sólo amazónica, sino desde la práctica de muchas organizaciones serranas que ya estaban participando electoralmente, en el IV Congreso de la CONAIE, realizado en el Puyo en enero de 1994, se decide promover un cambio legal para poder participar en las elecciones de forma autónoma. En ese entonces, la ley obligaba a los candidatos a presentarse bajo el auspicio de partidos políticos legalmente reconocidos. La idea inicial de la reforma política planteada por el Congreso de la CONAIE no era participar en las elecciones de alcaldías o diputados, sino buscar una reforma que creara representaciones específicas para los indígenas elegidas por las organizaciones (entrevista a N. P., Quito 5/12/2001). En septiembre de 1994, la CONAIE presenta al Congreso Nacional una propuesta de reforma a la Ley de Elecciones. La organización vuelve a plantear el tema públicamente en enero y en mayo de 1995 (*Hoy*, 1995). La reforma constitucional planteada por entonces buscaba, como vimos en la sección anterior, una participación funcional de los indígenas de un tercio del Congreso. Para 1998 se sigue planteando esta idea y se radicaliza la consigna de autoridades indígenas de las “entidades territoriales” étnicas distintas y autónomas del gobierno central (ECUARUNARI, 1998: 20). El cambio legal que realmente se produciría fue diferente. La segunda pregunta de la Consulta Popular de agosto de 1994 interrogaba sobre la posibilidad de que ciudadanos independientes, sin auspicio de partido político alguno, pudieran presentarse como candidatos. Triunfó el Sí con el 65% de los votos válidos. Se suprimió, pues, la obligación de ser auspiciado por partidos políticos legalmente reconocidos, pero la CONAIE no logró la aprobación de representaciones corporativas. Además, esta reforma legal vino acompañada de una confluencia política adicional entre el movimiento indígena y un conjunto de organizaciones sindicales y antiguos militantes de la izquierda política. Esta compañía marcará el futuro político del movimiento, ¿cómo se produjo?

La cercanía de la izquierda política con el movimiento indio remonta a inicios de siglo. Pero en los noventa, luego de su crisis mundial, la relación entre ambos adquirió particularidades importantes. Sabemos que desde 1992, el gobierno de Sixto Durán Ballén dio un fuerte impulso a las reformas económicas y políticas neoliberales. En gran parte debido a esa ofensiva, desde esa fecha empiezan a predominar los conflictos laborales en el sector público, donde se encuentran las organizaciones sindicales más poderosas y las empresas más grandes del país (empresa petrolera, eléctrica y el seguro social) (Sánchez Parga, 1996). La tendencia se mantendría hasta mediados de 1998. De los más de 1.000 conflictos registrados por el sistema de seguimiento a la conflictividad social del CAAP, entre noviembre de 1996 y junio de 1998, más del 30% corresponde, en la clasificación adoptada por el equipo del CAAP, a conflictos del sector laboral público (Equipo de Coyuntura del CAAP, 1997, 1997[a], 1997[b], 1998, 1998[a])<sup>79</sup>. No es raro que en la Consulta de 1995 y en la Constitución de 1998 una de las

herramientas de la “governabilidad” haya sido precisamente la prohibición de las paralizaciones del sector público.

La movilización de mediados de los noventa tiene un contenido similar a la de los ochenta: oposición a las políticas de ajuste y a la reforma estructural que preconizan los economistas neoliberales. Sin embargo el acento está puesto en la defensa del empleo público, de las prerrogativas políticas y económicas del Estado, la lucha por la dotación de servicios básicos y por la defensa de las “áreas estratégicas de la economía”.

Ya León Zamosc (1993: 302) había señalado a inicios de la década del noventa que, sin proponérselo ni planearlo, la CONAIE se encontró como la única organización popular que podía asumir la representación de la indignada población de la sierra ante la crisis económica. Quedó convertida en el referente *de facto* de las fuerzas opositoras al ajuste neoliberal. Se encontró entonces con aquellos sectores sindicales públicos que estaban movilizados desde 1992 en la resistencia a la reforma del Estado. Augusto Barrera (2001: 155-206) muestra cómo entre 1992 y 1995, la CONAIE fue aglutinando en torno suyo a un conjunto de pequeñas organizaciones urbanas provenientes de la izquierda y del sindicalismo público, en la política de resistencia ante las diferentes iniciativas gubernamentales encaminadas a acelerar las reformas estructurales. Sin duda las movilizaciones contra la privatización del Seguro Social son las que evocan de mejor manera esta confluencia: integran a los sindicatos urbanos, a los remanentes de las antiguas cooperativas campesinas agrupadas en lo que después sería la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC) y a la CONAIE. Las movilizaciones de enero de 1993 contra los intentos de privatización del Seguro Social fueron sin duda uno de los momentos más fuertes de este proceso. En esa ocasión, según el Diario *La Hora* (1993), se movilizaron 120 mil campesinos en Azuay, y fueron bloqueadas las carreteras en Chimborazo, Imbabura y Manabí. Se combinaban zonas de predominio de la CONAIE con zonas de predominio de las organizaciones del seguro social campesino (Barrera, 2001: 158-60).

La reforma de la seguridad social sería, nuevamente, la piedra de toque para el nacimiento de Pachakutik y la confluencia política que señalamos. Cuando Sixto Durán Ballén se encontraba en la cima de su popularidad luego del episodio de la guerra con el Perú entre enero y marzo de 1995, planteó una serie de reformas constitucionales destinadas a tres cosas. En primer lugar, asegurar una mayor libertad de maniobra al ejecutivo frente a las interferencias del Congreso; en segundo lugar, reducir la capacidad de presión y lucha política de los sindicatos públicos, principales adversarios de las privatizaciones; en tercer lugar, lograr la privatización del sector que mayores dificultades había generado: la seguridad social y los fondos de pensiones.

Los sindicatos públicos organizaron la resistencia al plebiscito. Al calor de la lucha electoral promovieron la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) que logró agrupar a todos quienes se oponían a las reformas planteadas en la consulta popular. La CONAIE fue una de las organizaciones convocantes y fundadoras de la Coordinadora. En una campaña cerrada, lograron cambiar las intenciones de voto de la mayoría de la población. Aunque esas elecciones tuvieron más del 41% de ausentismo, la votación válida en las preguntas centrales fue un duro revés para el gobierno: 60% de rechazo a la pregunta que permitía la privatización de la seguridad social, 60% de rechazo a la pregunta que prohibía las paralizaciones de los sindicatos públicos, 62,4% a la pregunta que permitía la disolución del Congreso en manos del Presidente de la República y 60% a la pregunta que buscaba organizar las elecciones por distritos electorales con el fin de lograr una configuración parlamentaria favorable a los partidos de primeras mayorías. Las reformas que el gobierno había intentado promover por la vía de las reformas constitucionales en el Congreso y que habían rebotado por la falta de dos tercios de los votos, eran ahora rechazadas por la mayoría de la población. El gobierno sólo logró éxito electoral en la provincia del Guayas y a veces, ligeramente, en algunas otras provincias de la costa. Allí la derecha política tenía sus principales bastiones electorales.

La participación y los resultados del plebiscito tendrían una consecuencia de gran importancia: crearían un espacio de acuerdo político que ya no se restringía únicamente a las organizaciones indias justo antes de las elecciones generales de mayo de 1996. A fines de la década del ochenta, Roberto Santana (1995: 254-7) abogaba insistentemente para la formación de un partido indio que los representara directamente en el régimen político democrático. A mediados de los años noventa, los indios ingresaron orgánicamente en la arena

electoral, pero lo hicieron de una forma distinta a la imaginada por Santana: lo hicieron en un partido que forjaba en su interior una alianza multiétnica. No se formó un partido indio que pudiera hacer alianzas posteriores con partidos no-indios (sobre todo la “centro izquierda” en la previsión de Santana), sino que se formó una alianza al interior del propio partido. La coyuntura precisa de los primeros meses de 1996 donde se formaría Pachakutik se resolvió de esa manera gracias al proceso de participación y encuentro que en los cuatro años anteriores se había construido entre los sectores que se oponían al ajuste neoliberal. El momento culminante de este proceso fue la consulta popular de noviembre de 1995 y la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales.

¿Cuál fue la forma de la negociación interna en esa coyuntura? Se produjo el encuentro de tres tendencias. Fueron precisamente las organizaciones amazónicas las que propusieron el modelo sugerido por Santana: la de un partido exclusivamente indio. Para representarlo recurrieron, nada más y nada menos que al nombre del mítico Inca fundador de Tawantinsuyu: *Pachakutik*. Alberto Flores Galindo (1988: 17-77) ha estudiado cómo en el Perú, el país de los incas se volvió, luego del trauma de la conquista, en la imagen de una sociedad sin mal. El futuro se encontró en el pasado, en el retorno de un ciclo abierto luego de una época de trastornos. Alberto Taxo (1993: 317), que en 1990 era dirigente de las organizaciones de Salcedo, provincia de Cotopaxi, y que expresaría posiciones espiritualistas y casi mesiánicas, relacionaba su participación electoral en 1992 con este cambio del tiempo: “Se han ido cumpliendo las grandes profecías que se indicaron antes de la llegada de los europeos y luego durante su llegada. Según nuestros cálculos estamos viviendo el décimo Pachacutic y está escrito que es un tiempo para nosotros los indígenas y comenzó a darse públicamente en el año noventa con el levantamiento”.

Las paradojas históricas nunca dejan de sorprender. Curiosamente, las organizaciones étnicas que representaban a los pueblos que más distancia y resistencia habían mostrado históricamente con el incario fueron precisamente las que propusieron el nombre “inca” que luego identificaría al partido. Ese nombre evoca los cambios profundos y las revoluciones cíclicas que convertirán a los infortunados de la tierra en sus amos verdaderos. Las organizaciones indígenas buscaron con ese nombre de reminiscencias incásicas, y mitad cristianas, representar un cambio de ciclo en la historia del tiempo, luego de 500 años de dominación e injusticia.

Una segunda tendencia, ligada a las organizaciones indígenas serranas del ECUARUNARI y a la izquierda política, proponía un partido multiétnico y sostenía que el Movimiento debía llamarse de “Unidad Plurinacional”. Finalmente confluyó una tercera tendencia, de base cuencana, urbana, que buscaba incluir a nuevas figuras progresistas en la vida política nacional: había adoptado la denominación de “Nuevo País”. Esta última tendencia fue la que se vinculó más consistentemente con el conocido presentador de televisión Freddy Ehlers, antiguo militante del partido Izquierda Democrática, entonces sin militancia activa, e impulsó su candidatura presidencial. La propuesta resultaba atractiva: un candidato conocido, progresista pero moderado, que podía reivindicar su independencia frente a los partidos tradicionales y que aparecía como un *outsider*. Interesada por su arrastre electoral, la tendencia amazónica terminó por plegarse (algunos de estos detalles están también en Barrera, 2001[a]: 208-9; en la entrevista de M.C., Quito, 27/09/2001; y en la entrevista a L.M., Quito, 26/09/2001).

El resultado de unir estos tres grupos fue el “Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País” (MUPP-NP). Miguel Llucó nos expuso el contenido oficial del nombre: Movimiento de Unidad Plurinacional, la agrupación unitaria de voluntades en medio de la gran diversidad de sus expresiones. *Pacha* significa la tierra, el tiempo, la historia; *Kutik* es el cambio, el retorno. El *Nuevo País* es el objetivo final (Quito, entrevista del 29/05/2001)<sup>80</sup>. La aparición de este partido y el ingreso de los indígenas oficialmente en las contiendas electorales tendrán especiales repercusiones simbólicas para el régimen democrático, atravesado por tan importantes exclusiones sociales y herido por su escasa legitimidad ante los ciudadanos.

Hasta el momento de escribir estas líneas (febrero de 2002), Pachakutik había participado en cuatro procesos electorales. Estas elecciones no fueron del todo comparables. A los efectos de establecer el peso electoral de Pachakutik, su distribución provincial y su proceso de crecimiento, haremos algunas comparaciones por separado. En primer lugar, compararemos la votación para presidente y diputados entre 1996 y 1998. En segundo lugar, haremos un análisis de la votación de autoridades locales entre 1996 y 2000.

En 1996, las organizaciones indígenas formaron una alianza electoral con varios grupos de la izquierda ecuatoriana y del “centro izquierda” alrededor de la candidatura presidencial de Freddy Ehlers, un popular animador de televisión. Esta candidatura fue apoyada por el naciente MUPP-NP, por Izquierda Democrática, y el Partido Socialista Ecuatoriano/Frente Amplio, entre otros. Con una votación superior al 20% de los votos válidos, el MUPP-NP obtuvo ocho escaños en el Congreso Nacional sobre un total de 82 (aquí se incluyen dos diputados electos por la tendencia “Nuevo País”, de la provincia del Azuay). Todos los testimonios concuerdan en que para aquella época muchos dirigentes pensaban que era posible ganar esas elecciones (cfr. por ejemplo, Freidenberg y Alcántara, 2001: 240 y n. 10). Así, aunque a la distancia el resultado parezca un gran logro, en su momento creó alguna decepción.

En 1998 la alianza entre el centro y la izquierda no pudo mantenerse. La Izquierda Democrática presentó su propio candidato presidencial, y los partidos de izquierda, nuevamente agrupados alrededor de Freddy Ehlers, participaron solos. Del 20%, la votación presidencial cayó al 14%. El número de diputados también disminuyó drásticamente: sólo resultaron electos 6 militantes propios (de un total de 120 diputados). La cifra sube a 7 si se incluye al diputado electo en la provincia del Azuay por Nuevo País, pero la alianza con este sector rápidamente se disolvió. Julie Massal (2000: 173-4) atribuye erradamente la ruptura entre Pachakutik y Nuevo País a la afirmación “etnicista” del movimiento indio. La afirmación étnica existe, pero ésa no parece haber sido la causa de la ruptura. En realidad, los conflictos entre los miembros de la alianza electoral se repitieron a lo largo de todos los actos de la campaña (cfr. Freidenberg y Alcántara, 2001: 250). Una lectura atenta de las entrevistas a los dirigentes indios que participaron junto a Freddy Ehlers muestra que ya en 1996 el presentador de televisión tenía poco compromiso con la CONAIE y una mayor cercanía con Izquierda Democrática y con su propia figura (ver entrevistas a Nina Pacari, Luis Macas y Leonidas Iza, realizadas en junio y julio de 1996; reproducidas en Ortega y Ortiz, 1996: 208-12; 177-80 y 148-9). Su alejamiento del movimiento indígena era sólo cuestión de tiempo.

Pero la reducción del caudal electoral afectó fundamentalmente a la votación presidencial, pues la votación para diputados nacionales tuvo una caída menos pronunciada: del 10,8% al 9,2%. El cambio en el sistema de votación pudo influir más decisivamente en la reducción de la presencia electoral. La diferencia entre la caída de ambas votaciones puede considerarse una indicación de la votación “propia” del MUPP-NP, aunque la votación de diputados nacionales en 1998 estuvo influida por la presencia de León Roldós como primer candidato, en representación del Partido Socialista Ecuatoriano. No obstante estas precisiones, parece razonable suponer que su caudal electoral actual se sitúa entre el 8 y el 10% del electorado nacional.

El análisis de la composición provincial de la votación partidaria permite hacer lecturas nuevas. Gran parte de la diferencia entre el voto de 1996 y 1998 puede explicarse por la ruptura de la alianza con la Izquierda Democrática. En efecto, lo más notable de la comparación de las dos votaciones es la fuerte pérdida de apoyo en la sierra y el moderado aumento de la votación en la costa. Inversamente, la votación de la Izquierda Democrática en 1998 fue casi exclusivamente serrana y se alimentó de una transferencia de votos de una parte de los electores que en 1996 votaron por Freddy Ehlers y de otros que en esa misma elección votaron por Rodrigo Paz (candidato de la Democracia Popular). La confirmación: la disminución drástica de la votación de Pachakutik en Azuay y sobre todo en Pichincha (bastiones electorales de la Izquierda Democrática y la Democracia Popular)<sup>81</sup>. En Pichincha incluso la votación para Consejeros Provinciales entre 1996 y 2000 bajó como fruto de esta ruptura (Entrevista a M.C., Quito, 27/09/2001).

De todas formas, en la votación de 1998 puede percibirse también el aporte del electorado del Partido Socialista Ecuatoriano, especialmente en las provincias de Imbabura, Cañar y sobre todo en Guayas (y tal vez toda la costa), donde la presencia de León Roldós, primer candidato a diputado nacional, seguramente influyó en el mayor equilibrio regional del electorado. En todo caso, la evolución más notable es que la votación “propia” de las listas se distribuyó regionalmente de manera más equilibrada. En efecto, en la votación de diputados nacionales el peso del voto serrano en la votación total de Pachakutik pasó del 79% al 66%, mientras el voto costeño subió inversamente: del 15% al 27%. La votación urbana también fue importante. Quito aportó con más de 60 mil votos a la diputación nacional en 1998 y Guayaquil con más de 40 mil: casi un tercio de la votación total. Eso representaba el 10% de la votación válida de la

capital de la república y un respetable 7% de la votación del cantón Guayaquil (Tribunal Supremo Electoral, Resultados Electorales, 1997-1998).

En este electorado urbano, predominantemente “blanco mestizo” se produjo una reorientación del voto de izquierda y de una parte del voto del llamado “centro izquierda”.

**Cuadro 29**  
**Evolución de la composición provincial**  
**de la votación de Pachakutik (1996-1998)**

	Votación para Presidente						Votación para Diputados Nacionales					
	1996			1998			1996			1998		
	Votos	% Voto Pach.	% Voto Prov.	Votos	% Voto Pach.	% Voto Prov.	Votos	% Voto Pach.	% Voto Prov.	Votos	% Voto Pach.	% Voto Prov.
Azuay	96.458	12,30	52,00	49.809	8,79	24,75	58.197	15,40	34,50	25.918	7,97	14,24
Bolívar	9.457	1,20	19,10	5.881	1,04	12,43	6.138	1,62	13,30	6.663	2,05	14,73
Cañar	21.650	2,76	37,80	17.157	3,03	28,11	10.735	2,83	20,50	12.555	3,86	22,12
Carchi	16.985	2,16	29,30	11.836	2,09	20,17	5.816	1,53	11,10	4.811	1,48	9,01
Cotopaxi	33.416	4,26	32,30	25.992	4,58	24,24	18.768	4,95	19,90	14.001	4,30	14,58
Chimborazo	40.929	5,21	31,90	28.146	4,96	21,29	25.356	6,69	21,90	15.002	4,61	12,56
El Oro	20.582	2,62	11,50	20.343	3,59	11,80	8.252	2,18	5,00	8.855	2,72	5,60
Esmeraldas	9.172	1,17	9,58	5.467	0,96	6,10	3.590	0,95	4,10	3.010	0,93	3,76
Guayas	68.625	8,74	6,46	79.655	14,10	7,77	27.408	7,23	2,71	58.102	17,90	6,02
Imbabura	35.445	4,51	32,70	30.132	5,32	27,41	17.030	4,49	17,30	17.915	5,51	18,45
Loja	24.956	3,18	20,50	14.775	2,61	11,99	11.530	3,04	9,92	9.769	3,00	8,59
Los Ríos	10.379	1,32	5,76	11.796	2,08	6,49	4.258	1,12	2,54	5.122	1,57	3,06
Manabí	42.616	5,43	11,40	26.191	4,62	7,73	12.468	3,29	3,65	13.107	4,03	4,29
Morona	7.751	0,99	32,90	3.964	0,70	17,36	4.916	1,30	22,50	5.430	1,67	24,49
Napo	11.200	1,43	35,40	7.127	1,26	20,58	8.466	2,23	28,20	7.385	2,27	22,14
Pastaza	2.846	0,36	18,60	1.341	0,24	8,07	2.435	0,64	17,70	1.449	0,45	9,83
Pichincha	260.904	33,20	31,50	160.687	28,30	17,87	119.343	31,50	15,90	86.325	26,50	10,51
Tungurahua	60.754	7,74	36,70	56.397	9,95	33,48	27.473	7,25	18,60	23.915	7,35	15,99
Zamora	3.515	0,45	18,60	2.830	0,5	14,31	1.548	0,41	8,65	2.152	0,66	11,87
Galápagos	788	0,10	19,70	681	0,12	13,61	330	0,09	9,24	386	0,12	8,74
Sucumbíos	6.696	0,85	30,30	6.710	1,18	23,40	4.999	1,32	24,80	3.493	1,07	13,73
<b>NACIONAL</b>	<b>785.124</b>	<b>100,00</b>	<b>20,60</b>	<b>566.917</b>	<b>100,00</b>	<b>14,74</b>	<b>379.056</b>	<b>100,00</b>	<b>10,80</b>	<b>325.365</b>	<b>100,00</b>	<b>9,22</b>



Notas: % Voto Pach. = Porcentaje del voto total del partido (porcentaje vertical). % Voto Prov. = Porcentaje de los votos válidos de la provincia obtenido por Pachakutik.

Fuente: Dirección de Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral.

La votación provincial de Pachakutik se mantuvo estable precisamente en las provincias serranas donde la influencia de Izquierda Democrática es menor: Imbabura y Tungurahua. Fue una caída drástica en Azuay, Chimborazo y Pichincha, donde la división con el principal partido de "centro izquierda" acarreó mayores pérdidas electorales. Pero la votación también se mantuvo o creció (para diputados nacionales pero no para presidente) en algunas provincias serranas y amazónicas donde la votación propia terminará por permitirle al movimiento conquistar los gobiernos locales en el año 2000: Bolívar, Morona Santiago y Napo.

Ahora bien, ¿de dónde proviene ese 10% del electorado (casi) "propio" de Pachakutik? Hay tres fuentes. La primera, que ya mencionamos, es un traslado de una parte de la votación urbana que solía votar hacia el centro izquierda. La segunda fuente es la votación indígena rural de la sierra y la amazonía. La tercera es un traslado de votación nula y en blanco, de rechazo al régimen político, que se dirigió hacia Pachakutik. Veamos más en detalle las dos últimas proposiciones.

Hay una notable concentración de voto en las provincias de fuerte presencia indígena (Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Morona, Napo, Pastaza). En algunas de ellas, el voto provincial del partido duplica el promedio del voto nacional. Tradicionalmente, en el pasado, la votación indígena también se dirigió al centro izquierda y la izquierda. En 1988 un estudio efectuado por el CAAP mostró que en 12 parroquias rurales de la sierra, el voto indígena se orientó en un 44% hacia el centro y en un 26% a la izquierda. El populismo tuvo el 11,4% y la derecha el 9% (Chiriboga y Rivera, 1989, citados por Ibarra, 1996: 26-7). Una investigación realizada en la primera vuelta de 1996 en 42 parroquias predominantemente indígenas muestra que Freddy Ehlers obtuvo entre el 30 y el 60% de la votación en 28 parroquias. En esas parroquias, en total obtuvo el 40% de los votos (el doble de su promedio nacional) y Luis Macas, dirigente de la CONAIE y candidato a diputado nacional, bordeó el 30% (tres veces más que su promedio nacional) (Ibarra, 1996: 26-7). Una encuesta realizada en la misma elección con apoyo de estudiantes de la Universidad Politécnica Salesiana confirma que la votación indígena se dirigió mayoritariamente a Pachakutik. En la muestra, realizada en más de 60 parroquias de predominio indígena en la sierra, costa y amazonía, el 38% de los votos se dirigió a Pachakutik, el 18% al PRE y el 15% al Partido Social Cristiano. Los más jóvenes y las personas con mayor instrucción formal tuvieron mayor preferencia por las Listas 18 (Wray, 1996, citada por Barrera, 2001[a]: 218).

Las victorias de Pachakutik en municipios con fuerte presencia indígena en 1996 confirma que lo que podríamos llamar el "voto étnico" ha sido de gran importancia en la formación del caudal electoral del movimiento. Sabemos que en la decisión de voto normalmente influyen muchos factores: conocimiento del candidato, nivel de escolaridad, redes clientelares, imagen pública, valores sociales aceptados (honestidad, inteligencia, capacidad de hablar) adscripción ideológica, etc. El "voto étnico" sería una motivación adicional (o superpuesta) que hace que la adscripción étnica del candidato sea inmediatamente determinante para la decisión de voto de un sector de la población. La pregunta sobre las razones del voto, hecha por el equipo de Natalia Wray en 1996, confirmaría la aparición de esta tendencia nueva entre un sector de los indios.

Examinemos con algún detalle esta proposición y la magnitud de esta tendencia en la sierra ecuatoriana a partir de una comparación de resultados electorales de 1998 entre parroquias de predominio indígena y el resto de la población. Para ello, hicimos una clasificación de aquellas parroquias donde se concentra la población que caracterizamos en la sección Cuatro como las que ocupan "el círculo interior" más pequeño y concentrado de las identidades indígenas.

Operativamente hemos seleccionado como tales las parroquias con un 33% o más de la población rural clasificada como indígenas por los estudios disponibles. Con ello esperamos superar el problema de la subestimación de las cifras existentes (basadas en criterios operativos limitados de adscripción étnica). Operativamente, hemos hecho una comparación de las cifras parroquiales de los tres estudios disponibles (Sánchez Parga, 1996[a]; Ramón, 1994; y de la dupla Zamosc, 1995 y Knapp, 1991 para la sierra). Aún cuando tenemos presente, como medio de control, los trabajos de Knapp y Zamosc (que refieren en realidad a la distribución étnica de 1950), sólo hemos utilizado los trabajos basados en información reciente (Ramón y Sánchez Parga) según los siguientes criterios de clasificación.

Clasificamos como “Parroquias de influencia indígena” (PII) las parroquias en las que los dos trabajos clasificaran como menores a 32,9% y mayores del 10% la presencia de población indígena, o que al menos uno de los trabajos disponibles clasificara como en este mismo rango de presencia de población indígena (sea porque el otro trabajo no mencionara la parroquia en cuestión o porque mencionara una presencia mayor al 33% o menor al 9,9%), o que uno de los dos trabajos disponibles clasificara la población indígena como de más de 33% y el otro como de menos de 9,9%.

Clasificamos como “Parroquias de predominio indígena” (PPI) a las parroquias en las que ambos trabajos clasificaran como de un rango mayor al 33% la presencia de población indígena; o las parroquias en las que sólo uno de los dos trabajos la clasificara en un rango mayor al 33% de población indígena y el otro trabajo no hiciera mención alguna a la población indígena en esa parroquia.

De esta manera, tenemos una clasificación indicativa de dos grados de presencia indígena. Una presencia probablemente más moderada en las llamadas parroquias de “influencia” (PII) y una presencia probablemente más determinante en las llamadas parroquias de “predominio” (PPI).

Con estos criterios estimamos que los problemas metodológicos de uno de los trabajos pueden ser subsanados por el otro<sup>82</sup>. Ello tiene el inconveniente de llevar a una estimación “sobredimensionada” y basada en criterios operativos no del todo compatibles (aunque el criterio general usado, pertenencia a comunidades, es el mismo en ambos estudios). De esta manera tenemos una lista amplia de 142 parroquias con alguna presencia significativa de población ubicada en los “círculos interiores” de la identidad indígena: las áreas de predominio y las áreas de influencia se reparten el número de parroquias a partes exactamente iguales.

Para examinar el grado de apoyo al partido Pachakutik en 1998 en estas parroquias, usamos los porcentajes de votos válidos para diputados nacionales. De esta manera tenemos información sobre la votación en todas las parroquias de la sierra y los resultados no dependen de la contingencia de la presentación de candidatos a los gobiernos locales. Además, no es una elección en la que intervengan tan fuertemente ciertos factores locales impredecibles del voto, como la existencia de redes familiares y de conocidos. Una dificultad de esta selección podría ser que el primer candidato a diputado nacional en dicha elección fue León Roldós, abogado guayaquileño, militante del Partido Socialista Ecuatoriano. Nina Pacari, conocida dirigente indígena imbabureña que hizo su carrera como abogada de conflictos de tierra en Chimborazo, fue segunda en la lista de candidatos a diputados nacionales (al final resultó electa también).

Una dificultad para la comparación fue el cambio en la división política y administrativa del país entre el momento en el que se hicieron los estudios sobre presencia indígena en parroquias (por lo general según el censo y la división de 1990) y el momento en que ocurrió la votación (1998). Hemos tratado de subsanar el inconveniente con el uso de la información adicional del INEC, pero esto podría haber introducido algunos errores menores (en dos casos, decidimos excluir los resultados).

### **Cuadro 30**

#### **Voto para diputados nacionales en las elecciones de 1998**

#### **(LISTAS 21/18/17) (La alianza en la que participó Pachakutik)**

**(sólo provincias de la sierra) (porcentaje de votos válidos de la circunscripción correspondiente)**

Votación en toda la provincia	Votación en todo el cantón		Votación en parroquias de influencia indígena		Votación en parroquias de predominio indígena	
<b>Azuay (14,24%)</b>	CUENCA	12,78	BANOS	14,09	OCTAVIO CORDERO P.	22,48
			MOLLETURO	4,91		
			QUINGEO	16,99		
			SAYAUSI	13,17		
			TARQUI	11,88		
			GUALACEO	26,72		
		SAN JUAN	25,96			
	PAUTE	16,03	SAN CRISTOBAL	18,82		
	SIGSIG	23,13	SAN JOSE DE RARANGA	10,27		
	CHORDELEG	24,50	PRINCIPAL	47,92		
	NABON	23,72			COCHAPATA	16,21
					NABON	26,01
<b>Bolívar (14,73%)</b>	GUARANDA	18,75	FACUNDO VELA	28,52	GUANUJO	26,22
			JULIO E MORENO	26,64	SALINAS	51,12
			SIMIATUG	51,59	SAN SIMON	11,39
			SANTIAGO	5,96		
	SAN MIGUEL	11,89			CHILLANES	12,48
	CHILLANES	11,60				
<b>Cañar (22,12%)</b>	CANAR	29,35	GUALLETURO	22,19	CANAR	22,97
			HONORATO VASQUEZ	45,35	CHONTAMARCA	35,30
					GENERAL MORALES	52,75
					INGAPIRCA	37,26
					JUNCAL	29,09
				ZHUD	43,19	
	AZOGUES	17,34	SAN MIGUEL	24,49		
	BIBLIAN	28,04	JERUSALEN	33,33		
	EL TAMBO	26,66			EL TAMBO	26,66
	SUSCAL	42,63			SUSCAL	42,63
<b>Carchi (9,01%)</b>	BOLIVAR	8,86	BOLIVAR	7,28		
	TULCAN	7,57	URBINA	3,74		
<b>Cotopaxi (14,58%)</b>	LATACUNGA	13,70	BELISARIO QUEVEDO	20,29		
			POALO	30,70		
			TOACAZO	29,13		
	PUJILI	17,67	ANGAMARCA	21,11	GUANGAJE	40,03
			PUJILI	12,46	PILALO	21,40
					ZUMBAHUA	37,41
SALCEDO	16,25	SAN M. DE SALCEDO	15,08	CUSUBAMBA	26,88	
				MULALILLO	23,03	
				MULLIQUINDIL	12,07	
SAQUISILI	24,64	CANCHAGUA	20,53	SAQUISILI	23,03	
				COCHAPAMBA	68,50	
SIGCHOS	12,52	ISINLIVI	10,32	CHUGCHILAN	24,27	
		SIGCHOS	7,75			
<b>Chimborazo (12,56%)</b>	ALASI	6,53	MULTITUD	5,35	ACHUPALLAS	4,58
					ALASI	6,57
					GUASUNTOS	7,43
					PUMALLACTA	23,16
					SEVILLA	19,25
					TIXAN	7,78
	CHAMBO	7,19	CHAMBO	7,19		
	GUANO	14,28	SAN ANDRES	13,24		
	PALLATANGA	23,73	PALLATANGA	23,73		
	PENIPE	8,26	PUELA	9,09		
	GUAMOTE	29,39			CEBADAS	21,44
					GUAMOTE	34,97
				PALMIRA	20,03	
COLTA	14,75	JUAN DE VELASCO	23,06	CAJABAMBA	11,36	
				COLUMBE	12,84	
CHUNCHI	4,67	CAPZOL	4,90			
		CHUNCHI	3,86			
		GONZOL	9,62			
RIOBAMBA	11,09	QUIMIAG	11,39	CACHA	15,74	
				CALPI	22,49	
				FLORES	11,33	
				LICTO	19,41	
				PUNGALA	14,60	
				PUNIN	20,83	
				SAN JUAN	22,95	

<b>Imbabura (18,45%)</b>	IBARRA	16,85	LITA	6,88	ANGOCHAGUA	19,86	
					LA ESPERANZA	35,91	
	ANTONIO ANTE	18,01	ATUNTAQUI	16,72	IMBAYA	12,81	
			SAN JOSE CHALTURA	22,27	SAN FCO. NATABUELA	15,06	
			SAN ROQUE	21,13			
	COTACACHI	23,75	PLAZA GUTIERREZ	5,79	IMANTAG	33,78	
					QUIROGA	22,15	
					SAGRARIO	29,02	
	PIMAMPIRO	26,72	MARIANO ACOSTA	27,62			
	OTAVALO	19,01	SAN PABLO	12,17	JORDAN	16,90	
			SELVA ALEGRE	13,30	EUGENIO ESPEJO	22,03	
					GONZALEZ SUAREZ	33,23	
					MIGUEL EGAS (PEGU)	44,23	
					SAN JOSE DE QUICHI	13,97	
					SAN JUAN DE ILUMAN	25,49	
					SAN RAFAEL	18,38	
<b>Loja (8,59%)</b>	LOJA	9,74	SAN LUCAS	40,26			
	SARAGURO	20,26	EL PARAISO DE CELE	10,94			
			SAN PABLO DE TENTA	35,29			
			SARAGURO	31,12			
		SELVA ALEGRE	7,25				
			URDANETA	12,85			
<b>Pichincha (10,51%)</b>	RUMINAHUI	12,33	COTOGCHOA	15,2			
	PEDRO MONCAYO	25,82	LA ESPERANZA	26,64	TOCACHI	29,46	
			TABACUNDO	27,54	TUPIGACHI	31,5	
	CAYAMBE	21,97	ASCAZUBI	20,54	CANGAHUA	25,9	
			OLMEDO / PESILLO	25,45	CAYAMBE	18,63	
			OTON	29,22			
			STA. ROSA DE CUSUB.	17,59			
			CALDERON	13,02	NONO	14,84	
		CUMBAYA	13,58	YARUQUI	12,54		
		PIFO	14,52	ZAMBIZA	11,95		
		SAN JOSE DE MINAS	10,25				
	SAN MIGUEL DE LOS BANCOS	6,45	MINDO	4,5			
<b>Tungurahua (15,99%)</b>	AMBATO	15,81	AMBATILLO	30,62	JUAN BENIGNO VELA	32,46	
			SAN FERNANDO	33,27	PASA	18,62	
			QUISAPINCHA	29,76	PILAHUIN	45,09	
			SANTA ROSA	20,34			
		PELILEO	20,57		EL ROSARIO / RUMICHA	30,73	
					SALASACA	37,75	
		BANOS	6,8	BANOS	7,33		
				RIO NEGRO	3,04		
	PATATE	16,97	EL TRIUNFO	27,51			
	PILLARO	16,42			SAN ANDRÉS	23,97	
	QUERO	19,45			QUERO	19,78	

Fuente: para determinar parroquias de influencia y de predominio indígenas, Knapp (1991), Zamosc (1995), Sánchez Parga (1996[a]) y Ramón (1994). Para los resultados electorales, Tribunal Supremo Electoral (1998).

El análisis del cuadro anterior se enfrenta a lo que León Zamosc (1995: 73-4) llamó la "falacia ecológica". Los datos electorales que poseemos refieren a territorios administrativos, a un "espacio" determinado. No podemos inferir de ellos conclusiones referentes a las personas

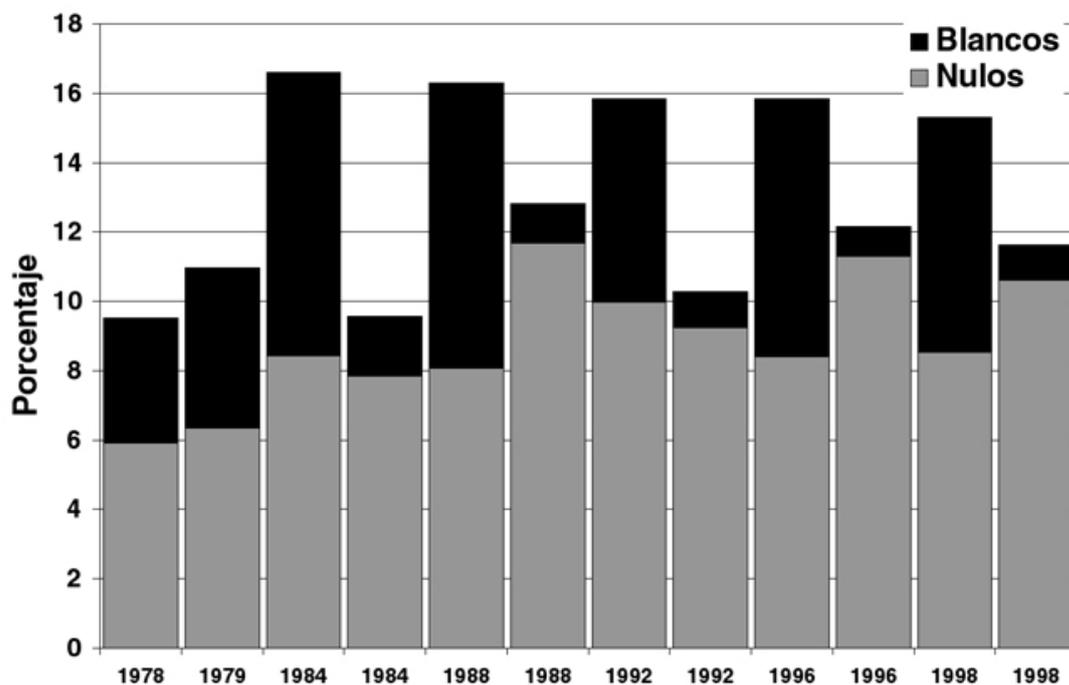
particulares que viven en ellas. De la relación entre el voto en parroquias indígenas con el voto que incluye áreas no-indígenas no podemos inferir directamente que las personas indígenas concretas hayan votado de una u otra manera. Es una correlación “ecológica” (espacial) antes que “social” (individual). Es necesario tener presente este matiz en las conclusiones del análisis.

De las 71 parroquias de influencia indígena de la sierra, en 43 casos (61%), el porcentaje de votación para Pachakutik es mayor que el porcentaje total de votación obtenido en la provincia. De las 71 parroquias que hemos llamado de predominio indígena, en 57 casos (80%), el porcentaje de votación para Pachakutik fue mayor que el porcentaje total de votación obtenido en la provincia. Las diferencias más notables a favor de Pachakutik se producen en Pichincha, Tungurahua, Cotopaxi, Cañar y Loja. Con mucha probabilidad allí el “voto étnico” es mayor y más disciplinado. En Chimborazo, Imbabura y Azuay, por el contrario, es donde existe una menor relación entre presencia indígena y voto por Pachakutik.

La tercera vertiente del origen de la votación de Pachakutik, por lo general poco resaltada en la literatura, es aquel sector que a lo largo de la primera mitad de la década del noventa nutrió las filas de la votación de rechazo al régimen político. Es decir, de una fracción creciente de aquellos segmentos desencantados de la población que habían dejado de votar “dentro” del régimen político.

El siguiente gráfico nos muestra la evolución de la votación “nula” y “blanca” en las elecciones presidenciales entre 1978 y 1998 (primera y segunda vueltas).

**Gráfico 9**  
**Votación nula y blanca en elecciones presidenciales**



Nota: se trata de porcentaje de votos escrutados.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Partidos Políticos, Ibarra (1994) y León (1994), Darlic Mardesic (1987).

A primera vista llama la atención que la votación en blanco se reduzca drásticamente entre la primera vuelta y la segunda. La votación nula, en cambio, tiende a crecer en la segunda

vuelta, sobre todo en las dos últimas elecciones y en la de 1988, aunque a veces se mantiene estable o con una ligera baja. ¿Cómo explicarlo?

En la primera vuelta presidencial existen más candidatos, más papeletas (muchos tipos de elección al mismo tiempo), más opciones políticas. En la segunda vuelta, en cambio, sólo existe la elección presidencial y sólo subsisten dos candidatos. Para los segmentos del electorado con menor interés en la política y probablemente con menores niveles educativos formales, la primera vuelta es una fuente de confusión y desconcierto. Esta población (que corresponde, *grosso modo*, al 6% del electorado) deja en blanco la papeleta ante la incertidumbre de cómo votar. Por el contrario, los segmentos más “politizados” de la población, distinguen entre la multitud de opciones de la primera vuelta. Luego, en la segunda, ante la disyuntiva, muchos se encuentran sin un representante satisfactorio. Esta población (que corresponde, *grosso modo*, al 2 o 3% del electorado) vota nulo.

La votación nula puede entenderse también como una votación de rechazo generalizado. La votación “dura” de rechazo al régimen en su conjunto y a todos los políticos por igual debería coincidir aproximadamente al menos con la votación nula de las primeras vueltas electorales de candidatos presidenciales. En todas las otras elecciones (diputados, alcaldes, prefectos, concejales, consejeros), la votación nula crece. La razón parece ser que existe menos expectativa, menos convocatoria, menos conocimiento y mayor desconfianza. De hecho, en tales contiendas la votación en blanco y el voto nulo se asocian: es precisamente en esas elecciones pluripersonales que la votación en blanco (que asociamos al desconocimiento e indecisión) tiende a aumentar más fuertemente. Quienes aparentemente votan siempre nulo y votan nulo en todos los casos y ante todas las disyuntivas fluctuaron entre el 8 y el 10% a lo largo del período (salvo en 1978, que se ubicaron en 6%<sup>83</sup>). Ahora bien, en la costa la votación en blanco y la abstención es constantemente mayor que en la sierra. Por el contrario, en la sierra la votación nula es constantemente mayor que en la costa (Sánchez Parga, 1994). Esto puede explicarse porque una parte de la votación costeña de rechazo e indignación parece ser capitalizada por el Partido Roldosista Ecuatoriano (ibid).

Estos elementos políticos y regionales parecerían apuntar en un sentido: quienes engrosan mayormente las filas del voto nulo, del rechazo, de la distancia y del fin del entusiasmo ciudadano, podrían ser los sectores medios serranos. Aquellos, precisamente, que con mayor compromiso sostuvieron el proyecto de modernización social y política de 1979. “Más en la sierra que en la costa, la lid electoral ha perdido vigor”, escribía Jorge León (1994: 77) luego de las elecciones de 1994. En la costa, la marginalidad es mayor y la “apatía” política podría provenir de esta lejanía secular frente a los mecanismos “modernos” de ejercicio de la ciudadanía política.

Jorge León (1994: 85) destaca que, generalmente, cuando desciende la votación “nula”, aumenta la votación de las tendencias políticas de la derecha, mientras que cuando el voto en blanco se reduce, dicha votación tiende a dirigirse hacia los partidos de “centro”. Nuestra hipótesis es diferente: que la presencia de Pachakutik pudo haber captado una parte de la votación de rechazo al régimen político en la sierra. Veamos en detalle los datos para despejar la controversia.

Un examen cuidadoso de la votación en blanco y nula por provincias entre 1988 y 1998 revela que en las elecciones de 1992 se produce un aumento general en casi todas las provincias de la votación nula y un decrecimiento de la votación en blanco. Ese notable crecimiento vuelve a reducirse en 1996, cuando el porcentaje de la votación nula y blanca vuelve a “estabilizarse”. Es altamente probable que el llamado de boicot a las elecciones realizado por las organizaciones indígenas haya tenido ese efecto: un leve aumento de la votación nula a nivel nacional y en las provincias indígenas.

Las elecciones intermedias de 1994 llevarán la crisis al paroxismo. Los niveles de votación nula y de abstencionismo jamás habían llegado tan alto: en conjunto superan la mitad de los votantes. Se trata de votaciones pluripersonales (diputados provinciales), donde los nulos y blancos generalmente aumentan. No obstante, 44% de ausentes y una votación nula de más del 19% habían llevado las cosas al extremo de los extremos. Nunca antes y nunca después la votación nula sería tan alta<sup>84</sup>. La bajísima votación en blanco (apenas 4,7%) revelaba un muy fuerte traslado del rechazo al sistema político hacia la votación nula<sup>85</sup>. En todo caso, la alarma política se generaliza. En 1996 todo vuelve a la “normalidad”. ¿Puede deberse a un traslado de la votación nula de 1994 al nuevo movimiento que emergía, que presentaba un candidato de

fuera del sistema político, que incluía los viejos excluidos del sistema? Es una hipótesis verosímil para una fracción pequeña de la votación nula en la sierra al menos. Podríamos especular que entre 1 y 2% de la votación nula podría haberse dirigido a esas candidaturas nuevas. Eso podría representar entre el 10 y el 20% de la votación “propia” de Pachakutik.

Nos queda una última constatación. Si la votación de Pachakutik incluye una fuerte dosis de votantes de áreas claramente indígenas y una fuerte proporción de votos urbanos tradicionalmente alineados a la izquierda o el centro izquierda; su importancia proporcional en ambos grupos es desigual. Aunque es probable que en términos generales ambos grupos aporten aproximadamente con el mismo contingente a la votación total de Pachakutik, el voto rural/indígena es proporcionalmente mucho más fuerte en sus municipios que el voto urbano/mestizo en las ciudades. El 10% en Quito alcanza a llenar un quinto de la votación nacional del partido, pero no alcanza para ganar los gobiernos locales. En cambio, en las provincias pequeñas y marginales de la sierra, el aporte a la votación nacional es pequeño, pero ocupa todo el espacio de la escena política rural. Es necesario abordar esta dimensión de las cosas: el escenario electoral local.

Aquí es donde se anotan los más notables éxitos del movimiento. Respecto a los Consejos Provinciales, mientras en 1996 el MUPP-NP participó con candidatos para Prefecto en nueve provincias sin ganar en ninguna, en mayo de 2000 participó con candidato principal en ocho provincias y ganó en tres. En alianzas en las cuales el candidato a Prefecto no pertenecía a Pachakutik, hubo participación en alianza en ocho provincias más y en dos casos el candidato ganó (en Imbabura y en Sucumbios). La votación para Prefectos a nivel nacional pasó de un poco más de 76 mil votos en 1996 a más de 115 mil votos en 2000. Se nota un aumento de la votación en todas las provincias salvo en Tungurahua, donde la política de alianzas fracasó y el partido perdió votación. La votación de Pachakutik para Prefectos subió, pues, de un modestísimo 2,1% de votos válidos en 1998 a un todavía muy modesto 3,1% en 2000. Sin embargo, de una situación en la que no disponía de ningún Prefecto, Pachakutik tiene ahora tres y dos más en alianza (sobre 22 prefectos a nivel nacional). Está claro que el movimiento está todavía confinado a provincias pequeñas y marginales. No obstante, si añadimos los votos en aquellas provincias donde se participó en alianza, la votación total subiría a casi 350 mil votos y más del 9% de la votación válida a nivel nacional.

**Cuadro 31**  
**Votación de Pachakutik en las elecciones de Prefecto**

Provincia	1996		2000	
	Votos	%	Votos	%
Cotopaxi	13.589	13,9	34.870	33,4
Tungurahua	20.245	13,3	20.253	12,7
Bolívar	4.067	8,6	23.737	47,2
Chimborazo	17.829	15,1		
Los Ríos	2.147	1,3		
Sucumbios	3.208	15,0	11.584	38,8
Napo	7.215	23,1	8.122	32,9
Pastaza	2.299	15,1	2.867	16,1
Morona	5.768	24,7	8.077	30,8
Orellana (antigua Napo)			6.330	35,8
<b>TOTAL</b>	<b>76.367</b>	<b>2,1</b>	<b>115.840</b>	<b>3,1</b>

Nota: se trata de la votación de candidatos propios (apoyados o no por alianzas; excluye a los candidatos de otros partidos que fueron apoyados por Pachakutik). El porcentaje corresponde a la votación válida de la provincia. El porcentaje nacional corresponde a la votación válida del país para ese cargo.

Fuente: Bases de Datos del Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Organizaciones Políticas, para 1996; y Tribunal Supremo Electoral (2000).

Respecto a las alcaldías, los antecedentes son mayores y los éxitos políticos mucho más visibles. En 1996 las Listas 18 obtuvieron el triunfo en 11 municipios por lo general pequeños, salvo el de la ciudad de Cuenca. Hernán Ibarra (1997: 47-57) ha analizado los casos de Guamote, Colta, Saquisilí y Cotacachi.

**Cuadro 32**  
**Votación de Pachakutik en tres alcaldías 1996-2000**  
**(en número de votos)**

	1996	2000
GUAMOTE	4.151	3.678
COTACACHI	2.186	8.043
SAQUISILÍ	1.861	2.836

<>

Fuentes: Ibarra (1997: 49) y TSE (2000).

Por lo general los resultados fueron bastante apretados y la victoria apenas posible, salvo en Guamote, donde se trataba de una reelección (Mariano Curicama era alcalde desde 1992, por la Izquierda Democrática) y la votación fue muy alta. En Cotacachi, Auki Tituaña ganó en la más cerrada de las elecciones con apenas 73 votos de ventaja gracias al voto mayoritario en parroquias indígenas. Desde entonces, la gestión en varias de esas alcaldías ha recibido una fuerte promoción y ha conseguido reconocimiento nacional e internacional (cfr. los artículos contenidos en Hidalgo et al (1999); para los casos de Saquisilí, Guamote y Cotacachi, en especial Larrea y Larrea (1999), Guerrero (1999), Torres (1999) y Muñoz (1999)). La reelección en estas alcaldías se produjo cuatro años después con victorias aplastantes. Sólo bajó en Guamote, donde esta victoria se puede considerar la tercera alcaldía consecutiva en poder indígena y donde el anterior alcalde (por dos períodos) dio paso a uno nuevo.

**Cuadro 33**  
**Votación del MUPP-NP para Alcaldes (1996-2000)**

Provincias	1996			2000				
	Solos	%	Total votos válidos	Total	%	Solos	%	Total votos válidos
Azuay	71.957	39,9	180.479	32.369	17,6	3.414	1,9	184.276
Bolívar	5.071	10,3	49.136	16.607	28,9	14.442	25,1	57.558
Cañar	4.429	7,7	57.213	9.880	16,7	1.417	2,4	59.232
Carchi				7.583	12,6			60.263
Cotopaxi	11.199	11,0	102.037	24.940	21,5	24.940	21,5	115.954
Chimborazo	19.747	15,8	124.639	50.834	39,6	5.467	4,3	128.307
El Oro				4.334	2,4	4.334	2,4	181.027
Esmeraldas				842	0,9	842	0,9	97.314
Guayas	447	0,0	1.044.029	22.056	2,0	17.808	1,6	1.129.970
Imbabura	6.261	6,0	104.836	47.263	43,1	23.203	21,2	109.624
Loja				15.080	11,1			136.225
Los Ríos	672	0,4	176.803	8.423	4,2	1.415	0,7	201.212
Manabí	1.557	0,4	367.133	7.272	1,7	2.432	0,6	418.644
Morona	3.495	14,0	24.896	7.780	26,8	7.780	26,8	29.006
Napo	6.202	19,5	31.839	6.874	27,4	6.874	27,4	25.123
Pastaza	2.202	14,4	15.305	3.578	20,2	3.578	20,2	17.724
Pichincha				13.625	1,6	13.625	1,6	850.859
Tungurahua	9.071	5,6	160.616	11.238	6,4	3.993	2,3	176.805
Zamora	159	0,8	19.716	1.091	4,6	1.091	4,6	23.565
Galápagos								6.055
Sucumbíos	3.240	14,6	22.266	10.494	32,1	1.739	5,3	32.717
Orellana				6.483	35,1	1.175	6,4	18.449
<b>NACIONAL</b>	<b>145.709</b>	<b>3,9</b>	<b>3.756.944</b>	<b>308.646</b>	<b>7,6</b>	<b>139.569</b>	<b>3,4</b>	<b>4.059.909</b>



Nota: "Total" significa que incluye la votación cuando Pachakutik apoyó la candidatura de un miembro de otro partido. "Solos" incluye tanto los candidatos miembros de Pachakutik que participaron sin apoyo de otro partido como de aquellos que fueron apoyados por alguna alianza política. La reducción del número de electores en Napo se debe a la creación de la provincia de Orellana como un desprendimiento de Napo.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Organizaciones Políticas, para 1996; y Tribunal Supremo Electoral (2000) para las elecciones del año 2000.

Respecto a las elecciones de mayo del 2000, es necesario, en primer lugar, hacer una acotación a la fuente. Según los datos que poseemos del Tribunal Supremo Electoral, los candidatos de las listas 18 de Pachakutik habrían alcanzado alcaldías en 17 municipios. En otros 14 habrían apoyado, en alianza, a candidatos ganadores adscritos a otras fuerzas políticas. Es en base a esa información que hemos construido el cuadro anterior. Pero hay contradicciones. Según los datos y las cifras de algunos documentos del propio Pachakutik, el número total de alcaldías "propias" ganadas en mayo de 2000 es 27 y la votación "propia" llegaría al 5% de los votos válidos (Hernández, 2001[a]: párraf. 17)<sup>86</sup>. La votación "propia" está, pues, seguramente subvalorada. Debido al modo de votación y a los distintos cálculos posibles, el TSE determinó que la votación total de Pachakutik en las elecciones del 2000 fue de 4,4%. Este porcentaje fue contestado por el Comité Ejecutivo Nacional de Pachakutik, según cuyos cálculos el movimiento habría alcanzado el 5,3% (cfr. *El Churo*, 2001: N° 3 y Hernández, 2001: 9)

Según los datos del Tribunal Supremo Electoral, Pachakutik participó, solo o en alianza (apoyando o siendo apoyado), en mayo de 2000, en 115 cantones distribuidos en 21 provincias. Exactamente en la mitad de los casos (57 municipios) los candidatos fueron

apoyados exclusivamente por Pachakutik; en 46 casos hubo una alianza con partidos asociados a la izquierda (MPD, PSE / FA) o al centro izquierda (ID). En 5 casos hubo alianzas con movimientos electorales locales y en 7 municipios la alianza incluyó a algún partido de la derecha (el Partido Roldosista, la Democracia Popular, el Partido Liberal, el Partido Conservador o el FRA). Esto puede interpretarse como la confirmación de que predomina una cierta tendencia ideológica más cercana a lo que tradicionalmente se conoce como la izquierda política, pero que existen ciertas fuerzas locales dispuestas a alianzas de muy variado signo ideológico.

Hay otra lectura posible. Sabemos que la variedad de alianzas locales fue muy grande y dependió por lo general de las condiciones específicas de cada cantón; no obstante, existieron algunas alianzas provinciales. En Carchi se formó una alianza general con la izquierda: MPD y PSE/FA. En Loja, salvo en un cantón donde participó junto el PRE (Sozoranga), hubo una alianza provincial con la Izquierda Democrática y el PSE/FA. En Sucumbíos se realizó una alianza provincial con el MPD. En Tungurahua, donde el partido no corrió solo, apoyó al Partido Conservador (Tisaleo) o al Frente Radical Alfarista (Ambato).

En Cotopaxi, Pastaza, Orellana, Zamora y Morona se excluyó toda alianza: los candidatos corrieron solos. En Napo fue la misma política con la sola excepción de El Chaco, donde se aceptó el apoyo del MPD. En Bolívar, con la excepción de Caluma, donde se apoyó a un candidato del Partido Liberal, Pachakutik también fue solo en todos los cantones. Es llamativo que sea justamente en las provincias amazónicas, precisamente donde predominó siempre la idea del partido indio, donde esta política de aislamiento político es más constante y consistente. En este aspecto, la provincia de Cotopaxi tiene una conducta política similar a la de las organizaciones amazónicas por la cual el movimiento Pachakutik está férreamente subordinado a las estructuras de Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi. En muchos casos, pero no en todos, es probable que la política de aislamiento electoral esté relacionada con las tendencias que afirman la idea de un partido exclusivamente indígena.

Respecto a los resultados, en cualquiera de las hipótesis, el crecimiento es notable, aunque la votación total sigue siendo modesta por la ausencia de candidatos en ciudades grandes. Los aumentos más significativos ocurrieron en Cotopaxi, en Imbabura, Bolívar y Morona Santiago. Además, en el año 2000 hubo participación electoral en una mayor cantidad de municipios y una victoria en varias capitales provinciales. La votación de Pachakutik en Chimborazo requiere algunas aclaraciones. El crecimiento de la votación en alcaldías es muy alto si incluimos la participación en alianzas. De dos alcaldías se pasó a cinco. En Colta perdió Pachakutik, pero ganó otro indígena, Pedro Curichumbi. En tres de las nuevas alcaldías obtenidas en alianza (Alausí, Pallatanga y Cumandá), la cercanía de los alcaldes con el movimiento Pachakutik se ha ratificado con el tiempo.

Un militante de Pachakutik obtuvo la victoria en la capital de la provincia de Bolívar y otro en la de la reciente provincia de Orellana. Con el apoyo de Pachakutik se ganaron las alcaldías de Riobamba (capital de Chimborazo), Ibarra (capital de Imbabura) y Lago Agrio (capital de Sucumbíos). No obstante, la ruptura de la alianza con el movimiento Nuevo País de Cuenca (que en las elecciones de mayo de 2000 se presentó como Listas 21, "Ciudadanos Nuevo País") es la principal causa de la disminución del caudal electoral total que se observa en el cuadro anterior. La votación de Cuenca representó en 1996 casi la mitad de toda la votación para alcaldes de las Listas 18. Ratificamos: en términos generales el aumento de la votación total para los gobiernos municipales fue notable, aunque sigue siendo baja en relación a la votación nacional. En mayo de 2001 se crea una Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos que intenta agrupar a los alcaldes y prefectos electos por Pachakutik y a algunos adicionales. Para inicios de 2002 pertenecían a esta Coordinadora 27 alcaldías y 5 prefecturas.

¿Qué implicaciones tiene este crecimiento? Recordemos que en un contexto de reformas estructurales del Estado el rol de los gobiernos municipales suele sobredimensionarse. Para reducir el peso del gasto público suele decirse que los municipios pueden estar "más cerca" de la sociedad y por tanto administrar mejor los bienes y ser controlados más estrechamente por la población. Las disposiciones de la Constitución de 1998 son radicales al respecto: salvo la defensa nacional, la política tributaria, la gestión del endeudamiento externo y la política internacional, todas aquellas áreas que los municipios demanden para su administración deberán ser transferida cuando tengan capacidad para asumirlas (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: art. 226, 121-2).

Pero hay un elemento político adicional. Curiosamente, el desprestigio enorme de los políticos y de las instituciones representativas, en especial de los parlamentarios y de los dirigentes nacionales, se ha acompañado de una revalorización de la imagen pública de los alcaldes. Dos presidentes de la República fueron alcaldes de Quito antes de ser presidentes, y otro fue alcalde de Guayaquil después. Esto tiene que ver, naturalmente, con la capacidad de los municipios de canalizar obras físicas, servicios básicos y beneficios materiales directos a la población pobre y las clases medias, sin sufrir en contrapartida el desgaste de la responsabilidad en las políticas económicas. Es probable que este fenómeno deba ser vinculado no solamente a los nuevos canales del clientelismo, sino también a los mecanismos de funcionamiento de los “cacicazgos” y liderazgos locales. El modo de operación de estas personalidades, sus orígenes sociales, la imbricación de los tradicionales juegos de la reciprocidad desigual con el clientelismo político moderno, y seguramente también su capacidad para vincularse con redes de poder nacionales que les permitan la canalización de fondos públicos a sus localidades, deberían ser analizados en mayor detalle en investigaciones especializadas.

Pero queda de todas maneras la necesidad de despejar una incógnita general ¿Cómo explicar este simultáneo crecimiento en las elecciones locales y el decrecimiento en las elecciones nacionales? Una vía para entenderlo es relacionarlo con la histórica descentralización del funcionamiento de las organizaciones indígenas. Esta les permite adaptarse a las circunstancias locales con mayor flexibilidad y partir de un conocimiento íntimo de las circunstancias y particularidades políticas del municipio. Las organizaciones indias crecieron precisamente al amparo de una transformación de las estructuras locales de poder, merced a las cuales ocuparon el vacío y ganaron un espacio político propio. En esa lucha local se entrenaron dirigentes y se estructuraron estrategias de crecimiento muy precisas. El cambio de escala al escenario nacional supuso una nueva y desconocida esfera de participación para la que las herramientas de acción política hasta entonces conocidas eran insuficientes y sobre la cual los principales dirigentes no tenían antecedentes. Sobre esa nueva escala no habían construido un proyecto político lo suficientemente común, y para influir en el cual el peso electoral de las grandes ciudades es tan decisivo como faltante.

Lo cierto es que Pachakutik ha logrado un éxito notable en las elecciones municipales y, dadas estas dos circunstancias políticas coincidentes (la fuerza de las políticas de descentralización en el marco de las reformas estructurales neoliberales y la preservación de los alcaldes de una parte del desprestigio del régimen político), ese éxito tiene una dimensión y una potencialidad de proyección nacional muy grandes. Pero también tiene implicaciones para las organizaciones locales: la relación entre las organizaciones indígenas y la institucionalidad estatal tiene efectos tanto en las instituciones como en las propias organizaciones.

## **Efectos**

La participación electoral no significó solamente un conjunto de resultados electorales. Significó ante todo un conjunto nuevo de desafíos para la organización política del movimiento. No son muchos los casos en los cuales una organización social decide participar directamente en la vida política electoral. La CONAIE sólo cedía ante un movimiento espontáneo con su epicentro en Imbabura, Loja y Chimborazo que desde 1979 había llevado progresivamente a los indios a la arena electoral. Las consecuencias internas han sido, sin embargo, inesperadas.

Este es precisamente uno de los temas centrales del capítulo VI del libro de Augusto Barrera (2001[a]: 207-54). Se trata del análisis de la fase que se extiende entre 1995 y 1998. En cierta forma es una época en que el movimiento se “abre” a un conjunto de influencias muy diversas debido a la participación en el juego institucional. Se puede entender el período como un tiempo en que el movimiento “penetra” en la institucionalidad estatal y en la que el Estado “integra” al movimiento. Es, entonces, un momento de grandes desafíos organizativos y políticos. Barrera insiste mucho en la contradicción interna que se produce por la imperiosa necesidad de la “profesionalización” o la especialización a que induce la participación en espacios institucionales (Barrera, 2001[a]: 252-4). En opinión de Barrera, por un lado, la “clase política” ha intentado comprender a los indios como “una nueva masa de maniobra” para los repartos burocráticos (2001[a]: 246); pero desde el punto de vista del propio movimiento, esto significó debates que se bifurcan una y otra vez. Primero: ¿participar o no? Para unos se abrió la posibilidad de liberarse por el fin del tutelaje de los partidos luego del plebiscito de 1994: la

crisis de legitimidad de todos los partidos abría oportunidades para consolidar a un nuevo actor político. Para otros, la institucionalización podía desvirtuar el potencial contestatario del movimiento y dilapidar el capital moral acumulado hasta entonces (2001[a]: 247).

Luego, se abre un segundo par de alternativas: ¿hacerlo sólo entre indios o en alianza más amplia? Al margen de la decisión nacional de hacerlo en alianza, este problema se resolvió de manera distinta en cada provincia o incluso en cada municipio (2001[a]: 248). Enseguida un tercer dilema: ¿qué contenido programático tenía esta participación en especial respecto al modelo económico? En la práctica el movimiento ahondó poco en este tema. Por último: ¿participar a nivel nacional o solo a nivel local? Terminó venciendo un argumento pragmático: se necesitaba el “arrastré” de candidatos nacionales para apoyar los procesos locales (Barrera, 2001[a]: 249).

Este juego de nuevas disyuntivas y los acuerdos, siempre provisionales, que se obtuvieron, plantearon según Barrera (2001[a]: 250-1) al menos tres nuevos elementos a la agenda del movimiento. Primero, una contradicción entre la democracia liberal (representativa) a la que se enfrentaban las autoridades electas y la democracia comunitaria que buscaba mantener los controles de la base sobre la gestión de los electos. Segundo, no estaban claros los parámetros para juzgar los logros de la estrategia: eran distintos para los “doctrinarios” (mantener el alineamiento ideológico) y para los “pragmáticos” (logros materiales concretos). Por último, la contradicción entre un movimiento corporativo-rural y una dinámica liberal-democrática urbana. Es decir, entre la lógica política de organizaciones comunitarias o étnicas por un lado; y la lógica de la ciudadanía individual por otro.

Barrera no analiza algunos otros aspectos que conviene resaltar. La participación electoral tuvo una consecuencia importante respecto al proyecto político de la CONAIE. No está resuelta la participación simultánea en gobiernos locales frente a la reivindicación de autonomías étnicas. ¿Son compatibles? La base territorial de los municipios o de las provincias no coincide con los recortes étnicos, y su autoridad no se limita a quienes se consideran “indios”. La idea de las autonomías étnicas parte de un criterio distinto de recorte territorial y de designación de autoridades. No está claro cómo será la relación entre ambas ni cómo será el proceso de transición entre una y otro.

Por otra parte, hay también consecuencias respecto a la gestión política en las instituciones públicas. Hasta 1996 la única institución oficial en la cual la organización indígena estaba involucrada era la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Todos los esfuerzos y el seguimiento político y organizativo se centraban en ese aparato estatal conquistado progresivamente entre 1979 y 1989. Pero luego de 1996 se multiplicaron las instancias estatales de participación india y el control sobre los electos o los funcionarios, sobre las políticas públicas o sobre la propia generación de políticas públicas, se dispersó. La organización india no parecía dar abasto para hacerse cargo del seguimiento a los gobiernos locales, a los concejales y consejeros electos, al COMPLADEIN, luego CODENPE o al PRODEPINE, a la DINEIB y a la Dirección de Salud Indígena del Ministerio de Salud Pública. Las organizaciones y los dirigentes no dan abasto para definir políticas, aplicarlas y darles seguimiento en el conjunto de instituciones donde tienen responsabilidad.

Pero además hubo consecuencias organizativas sensibles. La posibilidad de acceder a puestos públicos en los nuevos gobiernos locales o en los proyectos de desarrollo financiados por PRODEPINE transformó la participación social en las organizaciones de base o en las federaciones. En muchos dirigentes influye la perspectiva de acceder a los puestos directivos de las organizaciones como un primer paso hacia candidaturas o puestos remunerados en el Estado. Los conflictos internos dentro de las organizaciones indias para alcanzar los puestos dirigentes se vuelven más agudos y mucho más en coyunturas electorales próximas. Los juegos de alianzas y contra alianzas van y vienen. A. T. diría, con un dejo de cansancio, que al entrar en la lucha política electoral “se aprendieron los amarres” (Latacunga, entrevista del 17/09/2001). Varios dirigentes encuentran que existe un cierto debilitamiento de las organizaciones de base: los electos no vuelven a sus lugares de origen, los funcionarios se alejan de las comunidades. Pero al mismo tiempo reconocen que sin la conquista de espacios políticos propios y sin la capacidad de responder a las necesidades concretas de sus bases, las organizaciones tal vez se hubieran debilitado de todos modos (Entrevista a M.A.C., Quito, 3 febrero 2002).

La participación política electoral actualizó entre los indígenas, finalmente, el problema del poder. Cómo ganarlo, como acumularlo, cómo ejercerlo y para qué. Descartada inicialmente la opción del “partido indio” a favor de una organización política multiétnica, la controversia interna al respecto se mantendría viva, y la debilidad de las organizaciones urbanas y mestizas tenderá a reafirmar la confianza en la solitaria fuerza de las organizaciones étnicas. El siguiente capítulo es la historia de ese problema.

## Notas

67 Hurtado expuso estos argumentos en su discurso inaugural como presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en noviembre de 1997.

68 La bibliografía nacional e internacional al respecto es muy amplia. Remitimos al lector a cuatro referencias nacionales iniciales: CORDES (1996), los números monográficos de la revista Ecuador Debate de diciembre de 1993 (Nº 30) y de diciembre de 1997 (Nº 42), y Sánchez Parga (1998). Un resumen de los planteamientos en Massal (2000: 161-4).

69 Las preguntas clave fueron la segunda (derecho a escoger libremente el régimen de seguridad social público o privado), la cuarta (prohibición de la paralización de servicios públicos), la quinta (facultad de la Presidencia para disolver por una vez el Congreso Nacional) y la sexta (elecciones uninominales por distritos electorales) (El Comercio, 1995, “Convocatoria a Consulta Popular del Tribunal Supremo Electoral”).

70 Existe todavía una serie de controversias sobre la ortografía quichua.

71 Un buen ejemplo fue el debate televisivo entre César Verduga, entonces ministro de gobierno y policía del gobierno de Rodrigo Borja; Ignacio Pérez, miembro de la Cámara de Agricultura de la Sierra; y Cristóbal Tapuy, entonces presidente de la CONAIE a fines de 1990. Reproducido en Carrión (1996: 349-58; en especial la crítica al documento de la OPIP: 351-4).

72 En especial el artículo de Ernesto Albán (1993), que es uno de los más lúcidos tratados sobre las posibles implicaciones jurídicas de la plurinacionalidad, en una línea de razonamientos muy parecida a la del proyecto de ley de 1988.

73 La más directa derivación de esta manera de ver las cosas es la tendencia que tienen las organizaciones indígenas a llamar “educación hispana” a la educación regular en castellano. En documentos de estadísticas oficiales que organizan la información de los establecimientos educativos del sistema intercultural bilingüe por “nacionalidades”, se llama “nacionalidad hispana” con toda seguridad a los blanco-mestizos que no se reconocen como indígenas (cfr. Coba, 1998: 60 y anexo 10).

74 Recordemos que el Proyecto Político de 1994 mencionaba dos nacionalidades no-indias: la afro-ecuatoriana y la hispano-ecuatoriana.

75 Uno de cuyos dirigentes es precisamente Alberto Andrango, que en sus entrevistas de 1983 y 1993 mostraba una todavía vacilante aprobación al planteamiento de las nacionalidades.

76 Otro ejemplo es el de miembros de las organizaciones shuar que se quejan la aparición de la nacionalidad shiwiar, cuando ellos afirman que ése es un simple apelativo mal pronunciado de la palabra “shuar”. El nombre “shiwiar” apareció por primera vez a la luz pública cuando el gobierno de Rodrigo Borja entregó las tierras a los pueblos indígenas de Pastaza en mayo de 1992. Fue una imposición no aceptada en su momento por la OPIP.

77 En la costa, por ejemplo, aparecieron a mediados de 2001 algunos intentos de formar el Consejo de Desarrollo de los Pueblos Montubios y Cholos.

78 Futuro secretario ejecutivo del CODENPE y ministro de Bienestar Social en 2001.

79 Debe recordarse que estas cifras, aparte de los problemas de clasificación (¿bajo qué categoría se clasificó al 5 de febrero?), están basadas en la revisión de periódicos. Muchos conflictos (en especial laborales) deben buscarse en los archivos de las instituciones públicas o de las organizaciones gremiales. En muchos casos, estas cifras sólo reflejan el tipo de preocupación principal de la prensa (por ejemplo, débil cobertura de conflictos agrarios locales).

80 No obstante, hay varias interpretaciones al respecto. Luis Maldonado escribió una en 1999, y Luis Macas y Pablo Dávalos otra para el II Congreso de Pachakutik en agosto de 2001 (Macas y Dávalos, 2001: 4-6). Una

primera versión de esta última se encuentra en un artículo de Luis Macas de fines de 2000 (Dávalos, 2001: 177-8).

81 No es el lugar para estudiar en detalle el comportamiento electoral en el Ecuador, pero el soporte social del centro político ha sido la clase media serrana, a veces muy ligada al crecimiento del Estado. Azuay y Pichincha son, precisamente, las provincias con mayor presencia de este sector social.

82 La revisión realizada hace sospechar que el trabajo de Ramón podría haber sufrido el sesgo de hacer un trabajo exhaustivo solamente en las zonas donde las organizaciones indígenas afiliadas a la CONAIE tenían fuerte presencia y haber subvalorado otras zonas con predominio de organizaciones distintas. La revisión del trabajo de Sánchez Parga hace pensar sobre todo en la insuficiencia de los datos censales mencionados antes y del criterio lingüístico, en particular en la costa, donde prácticamente no se registra población indígena dispersa, a pesar de existir en algunas parroquias.

83 Explicable por la expectativa del retorno democrático luego de años de dictaduras.

84 Las elecciones comparables: en 1986, en elecciones de medio período, la votación nula y en blanco para diputados provinciales fue de 11,1% y 12,2% respectivamente.

85 Es necesario reconocer que una votación "en blanco" tan anormalmente baja también es sospechosa. ¿Podría tratarse de un error o de un fraude? Sin embargo, incluso la cifra combinada es la más alta de la historia electoral: en la votación de concejales alcanzó el inaudito total acumulado de 26% (León, 1994: 78).

86 En una lista confeccionada por el Comité Ejecutivo Nacional de Pachakutik el 24 de mayo de 2000, figuraban 25 alcaldías ganadas por el MUPP-NP y 6 alcaldías con alianza (pero estaba repetido dos veces el Alcalde de Alausí y faltaba el alcalde de Ibarra). Las 8 alcaldías en las que hay controversia entre los datos de Pachakutik y los datos del TSE son las siguientes: los alcaldes de Girón, Alausí, Pallatanga, Cumandá, Aguarico y Francisco de Orellana aparecen como de la ID en la base de datos del TSE. Los alcaldes de Sucumbíos y Francisco de Orellana aparecen como del MPD. De las consultas que hemos realizado, sabemos que los alcaldes de Alausí, Pallatanga y Cumandá se presentaron efectivamente por la ID, aunque mantienen una vinculación mucho más estrecha con Pachakutik (el alcalde de Pallatanga, por ejemplo, es hermano de Mariano Curicama, ex-alcalde de Guamote por la ID y luego por Pachakutik).