

# Conclusiones

Tres recortes temáticos recorren este texto sobre los vínculos que ligan el proceso de globalización con el movimiento indígena ecuatoriano. Primero, la globalización es analizada exclusivamente desde la mediación de las políticas de “ajuste estructural”. El ajuste fue entendido en sentido amplio, como un conjunto de reformas que afectan tanto el ajuste de cuentas fiscales y monetarias como la liberalización de los mercados y el papel del Estado en el manejo de la economía. Segundo, estudiar los vínculos en sus manifestaciones coyunturales: justo en el momento en el que coincidían tanto la profundización de las reformas neoliberales como la movilización india. Es decir, el estudio se concentró en el análisis de los años noventa. Tercero, restringimos espacialmente el análisis. Nos concentramos exclusivamente en la región andina del Ecuador, donde se encuentra la mayor parte de la población indígena del país. No obstante, como vimos a lo largo del trabajo, la presencia e influencia de las organizaciones indígenas amazónicas y de sus dirigentes ha sido crucial en la trayectoria política del movimiento.

Las políticas de ajuste estructural han aparecido constantemente a lo largo de la década en el camino del movimiento indígena. Recordemos brevemente esa trayectoria constantemente entrecruzada. Hemos visto la importancia de las reformas neoliberales en el sector agrario para explicar la movilización india de inicios de la década. Hemos visto cómo la aceleración de las reformas estructurales entre 1992 y 1996 llevó al movimiento indio a privilegiar un juego de alianzas con los sindicatos públicos, con otras organizaciones rurales y con pequeñas organizaciones provenientes de lo que quedaba de la izquierda política. La lucha contra la privatización de la seguridad social fue uno de los ejes centrales de esta alianza. Vimos cómo la consigna de la declaratoria del Estado plurinacional y la consagración de los derechos colectivos de los pueblos indios se encontró con un movimiento de signo contrario, el de las reformas políticas de la gobernabilidad neoliberal, que también apuntaba a la reforma del Estado. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998, ese encuentro hizo viable la elaboración de una nueva Constitución que conjugó ambos movimientos. Hemos visto cómo esa confluencia encierra una paradoja: por un lado, los actores que sustentaban ambos movimientos contradictorios se enfrentaron políticamente a lo largo de la década porque el movimiento indio fue el centro de una confluencia política y popular que resistía al ajuste. Pero por otro, la presión simultánea por una Asamblea Constituyente permitió que ambas resultaran viables y que coexistieran en la nueva Constitución los derechos colectivos, las reformas para la gobernabilidad, y las reformas para el desmantelamiento de la propiedad estatal sobre las áreas estratégicas de la economía.

Al final de la década, la agudización de la crisis económica parcialmente producida por la liberalización de la economía y del sistema financiero, hizo que el movimiento indígena volviera a ocupar los puestos protagónicos del movimiento social: su ofensiva audaz lo llevará a inmiscuirse en las fisuras de la crisis política y a buscar una salida propia. El movimiento se opone violenta y radicalmente a las políticas de ajuste fiscal y de salvataje bancario del gobierno de Mahuad. Esta ofensiva radical dejará sus huellas en las controversias aparentemente irreconciliables de las distintas tendencias internas de los indios y sus aliados cercanos. La coyuntura abierta por esas discrepancias no está resuelta al momento de escribir estas líneas.

Esta breve síntesis de los entrecruzamientos políticos entre ambos no es ningún secreto finalmente descubierto. El más elemental y superficial de los análisis políticos podría haberlo resaltado. ¿Qué balance adicional de esta relación podemos hacer al cabo de nuestra investigación? Para una mejor evaluación, conviene empezar por recordar las dos hipótesis iniciales. Primero, que el proceso institucional de “ajuste estructural”, entendido en el sentido amplio antes mencionado, es la forma política principal en que el multifacético y variado proceso de globalización se expresa en la vida diaria de los sectores rurales serranos del Ecuador. Por la mediación de estos cambios de política la globalización penetra y subvierte las estructuras agrarias surgidas del proceso de reforma agraria, y de esta forma alimenta la movilización étnica y el proceso de organización indígena. Segundo, supusimos que el proceso de reforzamiento de las identidades étnicas y de crecimiento de las organizaciones indígenas

estaba vinculado directamente con el proceso de transición a la globalización por medio del surgimiento y consolidación de un liderazgo indígena autónomo. La "modernización" del agro habría permitido tanto la formación de capas sociales con posibilidades estructurales de convertirse en dirigentes étnicos (por la aparición de comerciantes exitosos, de propietarios medios indígenas, etc.) como la difusión de un soporte ideológico común entre todos ellos, el de la reafirmación de la etnicidad para hacer frente a los cambios acelerados y amenazantes de la modernización. Este proceso fue facilitado, adicionalmente, por agentes externos como ciertas políticas estatales educativas, la Iglesia, los partidos de izquierda y los proyectos de desarrollo.

¿Qué pensar de ambas hipótesis al final de la investigación? Originalmente, subyacía en la primera hipótesis la idea de que las reformas neoliberales en el sector agrario transformaban (negativamente) las condiciones de existencia de las bases principales de la movilización étnica: indígenas serranos que eran, simultánea y mayoritariamente, campesinos. Esa transformación, en cierto modo de carácter interno, alentaría la movilización.

Todo parece indicar que en su formulación inicial esta hipótesis subestimó dos aspectos importantes de las reformas neoliberales que han tenido cardinal relevancia en la movilización étnica. Por un lado, los cambios en las estructuras, roles y funciones del Estado; y por otro, los efectos de las reformas neoliberales en la agudización de la crisis económica y financiera. El ajuste neoliberal y la crisis económica atribuida a él fueron, en verdad, a lo largo de toda la década, el contexto político y económico en oposición al cual se articularon las demandas étnicas.

En realidad, en este plano del análisis de la relación entre ambos, tres aspectos del ajuste alimentaron la construcción del reclamo indio. El primero, en consonancia directa con la hipótesis inicial, fue el conjunto de cambios en la legislación agraria impulsados desde el Estado. Esos cambios, debatidos a inicios de los años noventa, crearon una aguda y viva resistencia indígena; obligaron a precisar demandas, a construir propuestas alternativas y a impulsarlas en el levantamiento indígena más preparado y concienzudamente organizado de todos cuantos agitaron la década. Pero ese levantamiento no detuvo la liberalización agraria. Sin embargo, la movilización étnica permitió preservar un espacio importante para la propiedad campesina a pesar de la liberalización, y posiblemente evitar hasta ahora una reconcentración acelerada de la tierra en manos de empresarios agrícolas, al menos en la sierra.

El estudio de caso del mercado de tierras de Cotacachi durante el período de aplicación de las políticas de ajuste muestra que una fracción de terratenientes prosperó bajo el neoliberalismo, ya sea modernizando la producción o vendiendo parte de sus tierras a empresarios agrícolas interesados en la floricultura. Gracias a la acción de las Cámaras de Agricultura y a la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 se detuvieron las expropiaciones y afectaciones de grandes propiedades por parte del IERAC, dejando las transacciones de tierras en manos del mercado y, en menor medida, bajo la responsabilidad del recientemente creado Instituto de Desarrollo Agrario (INDA).

Sin embargo, a pesar de esta evolución general, no es posible afirmar que existiera un proceso de reconcentración de la tierra. Esto ocurre porque el mercado de tierras no depende solamente de los cambios en la legislación, sino también de un conjunto de factores locales, sociales y políticos adicionales. Así, en Cotacachi, la existencia de una zona de colonización permitió mantener la política redistributiva por la vía de la ocupación de nuevas tierras en lugar de la afectación de grandes propiedades. Tampoco se observa que el mercado de tierras haya favorecido una reagrupación de parcelas en manos de propietarios medios o grandes. Por el contrario, en este municipio se observa un importante proceso de legalización de propiedades campesinas antes informales.

En ese sentido, la Ley de Desarrollo Agrario no parece haber acelerado en Cotacachi la descomposición de la propiedad campesina. Esto no quiere decir necesariamente que la economía campesina sea más viable o perdurable. Nuestro análisis no ha explorado este aspecto del problema. Es posible que los supuestos impactos esperados de la nueva legislación agraria no ocurran todavía debido a algunas razones económicas locales como la importancia de las actividades artesanales, el impacto de la migración internacional que puede haber permitido la conservación e incluso ampliación de la propiedad campesina, y los bajos precios de los productos agropecuarios que tal vez desalientan las grandes inversiones rurales, entre otros. Pero es posible también que el contexto político general de movilización rural e

indígena haya creado una barrera de defensa contra la reconcentración rural. La iniciativa de la UNORCAC de legalización de tierras de comunidades podría ser una indicación de ello. En otras áreas de la sierra sujetas a una movilización étnica más intensa, como la sierra central, varios testimonios confirman que la movilización rural atemoriza a potenciales hacendados y a veces los incita a la venta de lo que queda de sus propiedades. Este desarrollo de la primera hipótesis deberá ser corroborado con los resultados del Censo Agropecuario y con otros análisis de caso. Una derivación lógica de esta hipótesis sería que las zonas de menor movilización social debieran ser las zonas de mayor reconcentración de tierras.

El segundo aspecto del ajuste que alimentó la movilización india, esta vez no previsto en la hipótesis original, fue la forma en que engarzó la reforma del Estado. Lo hemos mencionado ya brevemente antes. En la práctica se produjo una combinación aparentemente contradictoria. Por un lado hubo suficiente apertura estatal para aceptar una parte la demanda étnica, y por otra se reforzaron las provisiones presidencialistas autoritarias para asegurar la gobernabilidad neoliberal. Con la viva oposición de las organizaciones étnicas, pero facilitado por la convocatoria a la Asamblea Constituyente de fines de 1997, se allanó el camino al más notable fortalecimiento de los poderes presidenciales y al desmantelamiento de las regulaciones constitucionales que protegían las áreas públicas de la economía.

El movimiento de apertura fue doble: por un lado, la aprobación jurídica de un conjunto de derechos colectivos y de instituciones semi-autónomas controladas por las principales organizaciones indígenas, y por otro, una participación electoral exitosa que aprovechó la tendencia descentralizadora para fortalecer "la ocupación" de los gobiernos locales en zonas de predominio étnico. Las organizaciones indias sustentaban un reclamo ampliamente difundido entre sus bases. El sentimiento indio puede expresarse de la siguiente manera: justo en el momento en el que ingresaban al régimen político, cuando empezaban a ser reconocidos explícitamente por las políticas estatales y trataban de vencer así el peso de siglos exclusión y marginación, el Estado se retiraba olímpicamente del escenario rural, dejaba de atender a las poblaciones que le reclamaban su atención y proclamaba que los mecanismos del mercado bastarían para cumplir con las promesas de progreso y bienestar. Un sujeto político emergente reclamaba la atención de una estructura en retirada.

El tercero de los aspectos del ajuste que alimentó la movilización india, finalmente, tampoco mencionado en la hipótesis inicial, fue la agudización de la crisis económica producida por muchos factores, pero desencadenada por la liberalización del sector financiero y la quiebra masiva de gran parte de la banca privada. La crisis fue de tal magnitud, y el descalabro económico de tal profundidad, que la crisis política se volvió incontenible. La alta inflación, la inestabilidad, la especulación bancaria, los apremios de las cuentas fiscales, y la sensación de corrupción generalizada, crearon un clima propicio para la radicalización de la movilización social.

Las crisis financieras han sido algo frecuente en la tortuosa historia de la aplicación del ajuste neoliberal en América Latina. Esta vez la insignificante economía ecuatoriana no mereció el salvataje financiero de los organismos internacionales. La desquiciada economía ecuatoriana fue dejada sola para sufrir las heridas de su suerte. No mereció ni un solo gesto de ayuda en los foros en los cuales el presidente Mahuad suplicaba en vano la gracia del Olimpo. La profundidad del descalabro financiero arrastró al abismo a la economía junto con la legitimidad del régimen político. Las reformas jurídicas de la gobernabilidad neoliberal fueron incapaces de sostener el barco que se iba a pique. La movilización india reflejó la indignación social ante el descalabro, y alimentó una radicalidad política que parecía condenada al aislamiento. Los acontecimientos de enero del 2000 ratificaron a las organizaciones indias como las únicas en posición de responder ante el ajuste y la crisis económica y política. Lejos de lograr la unanimidad, su intervención política logró al menos mantener en alto su decidido protagonismo.

En estos tres casos las políticas de ajuste aparecen como una iniciativa externa, proveniente del Estado, que desencadena reacciones de rechazo, protesta, y la generación parcial de propuestas más o menos alternativas. Crearon también un acercamiento importante, gestado al calor de coyunturas contenciosas, entre el movimiento indio y sus viejos aliados de la izquierda política. Como resultado de esa circunstancia, pero también de otras condiciones no controladas, la participación electoral no derivó en una participación institucional exclusivamente india, sino en la confluencia junto a otras fuerzas sociales y políticas en un partido multiétnico. Este partido está

formado por fuerzas dispares, y su futuro puede tomar muchos caminos porque la cohesión étnico-cultural, que alimenta la unión de las organizaciones indígenas, no es suficiente para mantenerlo unido. Un partido necesita un programa de acción en temas económicos y sociales sobre los que la agenda india ha sido débil. Más allá del rechazo al ajuste y del avance en la administración de gobiernos locales alternativos, al movimiento indio, como tal vez a la mayoría de movimientos populares de América Latina, le ha faltado configurar una propuesta económica propia y creíble. En el caso del Ecuador, ningún esbozo de propuesta económica ha sido discutido en profundidad por los actores indios. Su unidad programática y política no derivaba en realidad de su posición ante las derivas de la economía. Visto desde el ángulo de la constitución de los actores sociales indios, el ajuste estructural alimentó la movilización, pero no llegó a convertirse en la base política de la unidad del movimiento social. Esa base política de la unidad real residía en otra esfera de la constitución de los actores: en la política de la identidad.

Aquí es donde entra en escena la segunda hipótesis. La relación inicialmente sugerida requiere algunas precisiones. La aparición de la primera generación de dirigentes indígenas autónomos es cronológicamente anterior a las políticas de ajuste estructural. Los liderazgos indios autónomos son el fruto del proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana y de sus zonas rurales, entendida en sentido amplio. Es decir, no solamente la estrecha "modernización neoliberal", sino a su fase anterior. Esta primera fase de la modernización creó las "condiciones de posibilidad" del surgimiento de esta dirigencia. El trabajo consciente y esforzado de escuelas de formación de la izquierda política, de la Iglesia católica y evangélica comprometidas, de los proyectos de desarrollo y de la extensión de la educación hacia los sectores indígenas (alfabetización primero y educación bilingüe después) convirtieron esa mera posibilidad en una realidad social.

El ajuste estructural, si ha tenido alguna influencia, ha sido mucho más indirecto y a veces difícil de establecer con claridad. Al activar la movilización india y el protagonismo político de las organizaciones étnicas, las políticas de ajuste de los años noventa actuaron con seguridad como un poderoso "imán" de la floreciente intelectualidad indígena. De esta manera, por la mediación de la movilización, es posible encontrar un punto de encuentro entre las políticas de ajuste y la identidad étnica de la dirigencia del movimiento.

El movimiento indígena se afincó originalmente en un núcleo de población que puede identificarse a partir de varios marcadores identitarios simultáneamente. Esta población que constituyó la base social original del movimiento era una población rural, basada en organizaciones de base comunitarias y sustentada en relaciones informales de parentesco, que habla lenguas indígenas o cuyos padres las hablaban, y que suele afirmarlo públicamente con el vestido, el sombrero y otras señales externas de desafío identitario. Más allá de estos círculos interiores que irradiaron la reivindicación identitaria, los círculos exteriores de la identidad india, que sólo adscriben a unos pocos o a un solo marcador, son potencialmente mucho más amplios y podrían verse algún día interpelados por las organizaciones indias. Por lo general, los dirigentes indios visitaron esas fronteras étnicas en algún momento de su vida. Ese recorrido contribuyó a afirmarlos en su identidad.

Pero esta base social original requirió de dirigentes y estructuras organizativas que permitieran difundir el mensaje, ordenar las demandas y convertirla en un movimiento social. Tanto unos como otras han sufrido notables modificaciones a lo largo de estos últimos años. Las organizaciones comunitarias de base se han multiplicado, aumentando la dispersión de las expresiones políticas de la base social del movimiento. Como resultado, existe una multiplicación de conflictos potenciales por la representación social de los indios tanto dentro de las mismas localidades como en los niveles provinciales, regionales y nacional. Esta multiplicación se origina tanto en la propia diversidad estructural del mundo rural como en la multiplicación de los agentes externos que intervienen sobre ese mundo.

La conformación de las dirigencias étnicas ubicadas en los círculos interiores de la identidad india, que formaron aquellas estructuras organizativas, ha sufrido mutaciones análogas. Los dirigentes afirmaron su pertenencia étnica en el momento mismo en que las formas de ser indio se diversificaban. Era cada vez más frecuente el aumento de la escolaridad formal, de la urbanización, del abandono o subordinación de las actividades agropecuarias y del incremento del número de funcionarios públicos, comerciantes e intelectuales. Su capacidad para expresar esa diversidad estructural depende cada vez más de la referencia a la diferencia cultural que los acerca entre sí y los distingue de la sociedad blanco-mestiza.

Los dos cambios más notables que parecen dibujarse son el abandono (a veces total y a veces parcial) de la condición campesina, y el predominio de actividades profesionales, comerciales y de funcionarios públicos. Además, muchos dirigentes abandonan la residencia en las zonas rurales y se trasladan a vivir en las ciudades. Estas afirmaciones deberían propiciar un estudio más completo y detallado para determinar el grado preciso y la extensión del fenómeno. Desde nuestro punto de vista, tampoco hemos podido determinar en qué medida las políticas de ajuste han acelerado o no estos cambios.

En todo caso, la diversificación del empleo rural (hace ya tiempo minoritariamente agrícola o pecuario) era una tendencia muy anterior a las reformas estructurales neoliberales. Podría postularse también (aunque es difícil de establecer empíricamente de forma unívoca) que el ajuste pudo haber acelerado la diferenciación campesina, permitiendo la emergencia de una fracción acomodada y comerciante exitosa, que formaría una parte de la base de las nuevas dirigencias étnicas. Pero éste es un proceso que algunos autores habían advertido mucho antes de las reformas neoliberales. Si dichas reformas aceleraron o cambiaron el curso de las cosas, es algo que no hemos podido establecer con precisión. Podría decirse más bien que probablemente existe una cierta continuidad en el proceso de cambio a lo largo de las últimas cuatro décadas.

Durante la década del ajuste, los dirigentes indios crecientemente urbanos y cada vez menos ligados al entorno directamente campesino parecen ser acogidos fundamentalmente por tres estructuras de encuadramiento. Primero, los puestos del Estado creados a raíz de la apertura étnica que el propio movimiento indio ha posibilitado. Fundamentalmente, la educación bilingüe. Pero luego los puestos públicos creados expresamente en los gobiernos locales, en las asesorías y secretarías de los funcionarios electos, en las nuevas instituciones y proyectos del Estado que han acogido a dirigentes e intelectuales indios. Tal como la primera modernización del Ecuador creó una "clase media" sustentada principalmente en el crecimiento del Estado, la nueva dirigencia indígena parece anclarse en esta súbita apertura que su movilización ha desencadenado y de la cual también se ha alimentado.

Segundo, los proyectos de desarrollo manejados por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de cooperación internacional y proyectos estatales o para-estatales. Otro refugio de las clases medias intelectuales del Ecuador. En ello los indígenas siguen un curso laboral y profesional similar al de una parte de sus antecesores que no retuvieron sus orígenes étnicos. En el caso ecuatoriano, más que favorecer el retiro paulatino del Estado de las áreas rurales podría decirse que las reformas neoliberales hicieron perdurable la incapacidad estatal para establecerse establemente en ellas. En el pasado los intentos del Estado desarrollista fueron intermitentes y fluctuantes. Nada despreciables, pero lejos del eficaz establecimiento de otros países. Proyectos como FODERUMA, los proyectos DRI, y antes de ellos la Misión Andina, fueron importantes en varias zonas, pero inestables en el tiempo y discontinuos en el espacio. En ese campo vacío florecieron las iniciativas privadas y los proyectos estatales semi-descentralizados. PRODEPINE es sin duda el más grande de esos proyectos estatales (es un error decir que se trata de un proyecto no gubernamental), con una administración descentralizada y, de hecho, en gran parte en manos indígenas.

Tercero, en número mucho menor, una fracción de pequeños sectores comerciales rurales. En algunos casos se trata de actividades comerciales ligadas a la condición étnica (venta de artesanías o turismo) y en otros, se trata de comerciantes de productos agropecuarios o pequeños tenderos.

En todo caso, tanto la diferenciación campesina como el traslado de la residencia a las ciudades, ambos acentuados en la década del noventa, parecerían haber tendido a reafirmar el "giro étnico" de las organizaciones rurales serranas. Ante un medio rural serrano mucho más variado en términos ocupacionales y mucho más inestable en términos de la movilidad espacial de la población, la adscripción "campesina" describe con mucha menor precisión la verdadera marca de unidad de estos sectores sociales indios. El arraigo a la tierra es tanto una reivindicación cultural como la expresión de un origen campesino muy reciente de casi todos los dirigentes indios. Pero ya no es expresión directa de la extracción social y el actual modo de vida diario de la dirigencia étnica.

Este proceso continuo de afirmación étnica plantea un desafío y abre una incógnita sobre la participación política del movimiento indio. La incógnita es, por supuesto, si la diversificación social de las dirigencias étnicas (que responde a una diferenciación del medio rural ecuatoriano), que ya parece estar fortaleciendo el viejo giro étnico de las organizaciones indias,

terminará por desembocar en nuevos y variados partidos étnicos o en nuevas organizaciones indias surgidas de rupturas dentro de la CONAIE. Tal vez la acentuada diversidad social se expresará en una acentuada diversidad de expresión política.

Esta incógnita se manifestó ya en el año 2000 con la aparición del movimiento electoral Amauta Jatari, nacido al amparo de las organizaciones indígenas evangélicas y que se plantea como un movimiento político exclusivamente indio. La incógnita se ratificó en las elecciones de 2002, donde el antiguo presidente de la CONAIE, Antonio Vargas, participó como candidato indio apoyado por Amauta Jatari y por indígenas amazónicos, pero separados del Movimiento Pachakutik.

Pero se plantea también en el seno del Movimiento Pachakutik. En 1995 la CONAIE impulsó la creación de un partido político multi-étnico al amparo de la movilización social que la había unido a sectores sindicales y populares opuestos a las reformas neoliberales. Esa convocatoria a un partido multi-étnico también fue el resultado del fracaso de la propuesta india de establecimiento de un sistema de representación corporativo en las instituciones parlamentarias presentado por primera vez en 1994 y ratificado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998. Finalmente, fue el resultado de un compromiso entre tendencias distintas dentro de la CONAIE, algunas de las cuales proponían un movimiento estrictamente indio pero terminaron por plegarse ante la emergencia de un candidato mestizo con arrastre electoral suficiente para fortalecer las candidaturas locales.

Las organizaciones sociales y los militantes políticos que confluyeron con la CONAIE en la creación de Pachakutik pueden respetar y luchar honestamente por la conquista de las reivindicaciones étnicas. Pero a fin de cuentas no son sus reivindicaciones. Lo que puede mantener unidos a esos grupos diversos y lo que los atrae al polo de gravedad de la CONAIE está fuera de la agenda india de la lucha identitaria por el reconocimiento. Está en cierta vaga promesa que el movimiento indio parece haber hecho y que ciertos oídos interesados parecen haber escuchado. Según algunos, el movimiento indio nunca la hizo, pero sus verdaderas palabras fueron mal interpretadas por los que se obstinaron en oír aquello que querían escuchar desesperadamente. Oyeron lo que querían, sin importarles lo que les estaban diciendo. Era la promesa de vincular la reivindicación india con la reivindicación de los derechos de todos los pobres; la promesa de que su suerte está ligada a la del resto del movimiento social. Que no esperan ganar solos; que nada será sólo para los indios. El contenido real y el alcance histórico de esa promesa está todavía en sus manos.