

Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador (informe final)

Síntesis: La pregunta general sobre la que indaga esta corta investigación es la siguiente: *¿Por qué los derechos indígenas, que han sido reconocidos en varias leyes y en una institucionalidad sin equivalentes en cuanto a autonomía de funcionamiento desde cuando menos 1997, tienen tantas dificultades para aplicarse efectivamente en el Ecuador?*

Estructura del documento: El informe se divide en cuatro secciones. Empezamos con una panorámica del movimiento indígena, su situación actual, las organizaciones que lo componen y el contexto político de un gobierno de izquierdas en el que deben moverse actualmente. Luego hacemos un análisis de las conquistas legales del movimiento indígena poniendo énfasis en aquellos aspectos que no han sido todavía recogidos. Enseguida nos ocupamos de las dificultades de aplicación de dichos derechos en los distintos “campos” en los cuales se aplican (educación, salud, economía, etc.), distinguiendo las razones “externas” e “internas” para esas dificultades. Continuamos con un análisis de los actores externos más profundamente ligados al movimiento indígena y el efecto de sus acciones. Concluimos el análisis con una valoración de las tendencias y conflictos internos del movimiento indígena ecuatoriano. La sección de conclusiones y recomendaciones hace un balance final de la respuesta a la pregunta central de la investigación y de las hipótesis de respuesta. Terminamos con algunas iniciativas prioritarias de un programa de apoyo político a las organizaciones indígenas para hacer más efectivo el ejercicio de sus derechos.

Autores: Pablo Ospina Peralta (coordinador), María Andrade, S. Gonzalo Herrera, Paula Jácome, Paola Sánchez, Luís Maldonado Ruiz (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas)

Auspicio: IEE y OXFAM América

Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador

Instituto de Estudios Ecuatorianos, Quito, 7 de abril de 2008

Equipo de investigación:

Pablo Ospina Peralta (coordinador)

María Andrade

Stalin Herrera

Paula Jácome

Paola Sánchez

Luis Maldonado Ruiz (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas)

SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ARUTAM	Destacamento militar compuesto de población Shuar
AP	Acuerdo País
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CGLA	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos
CODENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAICE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONPLADEIN	Consejo de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros
COPOCIECH	Confederación de Pueblos, Organizaciones, Comunidades e Iglesias Indígenas Evangélicas de Chimborazo
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural bilingüe
DNSI	Dirección Nacional de Salud Intercultural
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ECORAE	Instituto de Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana
ECUARUNARI	Ecuador Runacunapac Richarimui
EMEDINHO	Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares
ENDEMUR	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural
ERNA	Empleo rural no agrícola
FFAA	Fuerzas Armadas
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador
FODEPI	Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos del Ecuador
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente,
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MICC	Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi
MICH	Movimiento Indígena de Chimborazo

MIE	Movimiento Indígena del Ecuador
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MPD	Movimiento Popular Democrático
ONG	Organización No Gubernamental
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
OSG	Organización de Segundo Grado
PEA	Población Económicamente Activa
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PSC	Partido Social Cristiano
PK	Pachakutik
PRODEPINE	Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y afroecuatorianos del Ecuador
PRIAN	Partido Renovador Institucional, Acción Nacional
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
UNE	Unión Nacional de Educadores Ecuador
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi

I. INTRODUCCIÓN: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos más generales de la presente investigación, según el pedido de OXFAM – América, son:

- a- *Conocer las características de contexto nacional relevante al tema de los pueblos indígenas/ Pueblos originarios, incluyendo contexto macro político, económico y social y datos comparativos para la región y a nivel global*
- b- *Analizar en detalle a los Pueblos indígenas y a sus organizaciones representativas a nivel nacional y regional de las áreas geográficas de Andes y Amazonía*
- c- *Identificar las tendencias claves y temas críticos que afectan a los pueblos indígenas. Políticas públicas, programas, regímenes especiales que favorecen a los pueblos indígenas etc. La participación política en relación con pueblos indígenas*
- d- *Identificar a los principales actores (gobierno, parlamento, sociedad no indígena, poderes del estado, organizaciones sociales, ONG, instituciones públicas y privadas, partidos políticos, medios de comunicación y las mismas organizaciones indígenas) que favorecen u obstaculizan el desarrollo de los pueblos indígenas. Identificar las ideas, percepciones, posiciones y tendencias que tienen respecto a los pueblos indígenas*

Vistos estos objetivos desde otra perspectiva, la pregunta más general sobre la que indaga esta corta investigación es la siguiente: ***¿Por qué los derechos indígenas, que han sido reconocidos en varias leyes y en una institucionalidad sin equivalentes en cuanto a autonomía de funcionamiento desde cuando menos 1997, tienen tantas dificultades para aplicarse efectivamente en el Ecuador?***

I.1. Enfoque

Los “derechos indígenas” pueden entenderse de muchas formas. Una forma ***restringida*** de hacerlo sería tomar como marco de referencia los documentos internacionales y la legislación pertinente. Dos documentos anteriores ya han hecho una valoración reciente del nivel de aplicación de los derechos indígenas así considerados: el informe del relator de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen (2006) luego de su visita a Ecuador; y el informe sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT (García y Sandoval 2007). Una forma ***ampliada*** de entender los derechos indígenas, que es la escogida en este

documento, los considera tan solo como una parte del proyecto político de los indígenas (CONAIE 2007a, 2007b, 2007c).

En una conversación con un joven intelectual saraguro amazónico, T.M., durante el Congreso de la CONAIE recientemente celebrado en Santo Domingo de los Tsáchilas, se planteó con claridad la diferencia:

*El Proyecto Político Indígena es para toda la sociedad. Los derechos son para los indígenas como pueblos. Nosotros también tenemos derechos individuales, como personas y ciudadanos. El proyecto político es la propuesta desde los indígenas para **todos**. Intentamos hacerlo con Pachakutik y no funcionó bien, debimos hacerlo desde la CONAIE. Pero también es cierto que no podemos hacerlo solos (T.M., Santo Domingo, 11 de enero de 2008, énfasis agregado)*

La razón por la cual en este documento optamos por situar el análisis del nivel de cumplimiento de **los derechos indígenas** en el marco más amplio del **proyecto político** de los pueblos indígenas, es doble. Por un lado, debido a que la conquista de muchos de los derechos propios de los pueblos indígenas depende de la manera en que se resuelvan problemas estructurales de toda la sociedad ecuatoriana (racismo, pobreza y desigualdad social, carácter de las instituciones del Estado). Por otro lado, debido a que la garantía de muchos de los derechos culturales y sociales que los pueblos indígenas reclaman, depende de los derechos políticos que logren conquistar (Grey Postero y Zamosc 2005: 20).

Un enfoque de estas características plantea complicaciones adicionales a la investigación porque mientras los “derechos indígenas” son relativamente fáciles de identificar (con algunas excepciones); no existe una comprensión única del “proyecto político” de los pueblos indígenas. Abordar de esta manera el “proyecto político” indígena y sus dificultades implica tratar el espinoso problema de la “crisis” reciente del movimiento indígena ecuatoriano. Aunque tomar este enfoque hace más difícil la tarea de la investigación, su necesidad se justifica plenamente. En efecto, como argumentaremos a lo largo del trabajo, es precisamente la dificultad que el movimiento tiene para acordar y entender de manera unitaria su “proyecto político”, una de las más poderosas razones para explicar varias de las dificultades encontradas en la aplicación de los derechos conquistados y avanzar más rápidamente en la superación de los rasgos coloniales de nuestra sociedad.

1.2. Distinciones metodológicas

Responder a la pregunta de esta investigación exige hacer varias distinciones metodológicas. La primera es que debemos hacer matices entre los diferentes “derechos” de los que estamos hablando. No todos han sido reconocidos con la misma profundidad o claridad en los textos legales ecuatorianos. Luego, hay algunos “derechos” que se aplican más fácilmente que otros; de hecho, todos los “derechos” tienen márgenes de aplicación variables y ninguno puede considerarse “inaplicado” en forma absoluta. Hay, pues, que matizar tanto respecto al reconocimiento jurídico de los derechos indígenas como respecto a las limitaciones en su aplicación práctica.

La segunda distinción relevante tiene que ver con los factores de “resistencia” a la plena aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. En primer lugar podemos situar aquellos factores “históricos” o “estructurales” que aluden al hecho de que las

sociedades en las que vivimos se han organizado por siglos sobre las bases del colonialismo interno, la discriminación étnica y la subordinación cultural. Enfrentar estructuras de dominio alojadas en los más profundos hábitos inconscientes de las personas es algo que toma necesariamente mucho más tiempo que una década de lucha. En este orden de factores debemos incluir al menos tres: diversas formas de racismo (abierto o sutil); la pobreza y la marginación económica de las poblaciones indígenas; la debilidad del Estado ecuatoriano medida por su escasa capacidad para hacer cumplir sus leyes. Los tres factores mencionados tienen clara influencia en la posibilidad de aplicar integralmente varios de los derechos de los pueblos indígenas, pero ninguno de los tres puede ser resuelto satisfactoriamente en pocos años ni depende exclusivamente de la acción de las solas organizaciones étnicas.

Un segundo orden de factores corresponde a los que podríamos clasificar como “asociados a la estrategia de los actores sociales”. Se trata, en una palabra, de la forma en que los grupos sociales actúan en el marco de los condicionamientos sociales anteriores: cómo enfrentan el racismo, la exclusión económica y la relación con el Estado. Aquí cabe una última distinción. Debemos considerar la acción de las propias organizaciones indígenas respecto a sus derechos: veremos que no existe una postura única o dominante sobre cómo entender tales derechos ni sobre cuál es el camino más apropiado para lograr su efectivo ejercicio. Necesitamos un “mapa” de tales posiciones políticas internas. Por otro lado, debemos considerar la forma en que las organizaciones indígenas han manejado las alianzas, negociaciones y luchas con otros actores sociales relevantes para aplicar y lograr el respeto de sus derechos. Con qué actores sociales relevantes entran en contacto al buscar reconocer y luego aplicar sus derechos y qué influencia ellos llegan a tener tanto en las concepciones sobre los derechos como en las estrategias para su efectiva aplicación. Estos actores relevantes son muy variados a nivel regional o local. Necesitamos un “mapa” de estos actores, sus opiniones sobre los derechos indígenas y las actitudes que han tenido respecto a las organizaciones étnicas a lo largo de estos años.

I.3. Hipótesis

La investigación hace una serie de hipótesis de respuestas a la pregunta inicial nacidas tanto de la revisión de la amplia literatura existente en el país sobre el movimiento indígena y sobre los derechos de los pueblos indígenas, como de las primeras conversaciones con dirigentes y de la participación en reuniones y talleres previos. Esas hipótesis guiaron la recopilación de la información de base y permitieron ordenar la redacción del informe final. Las hipótesis son las siguientes:

Sobre el reconocimiento jurídico de los derechos indígenas

El Estado ecuatoriano y sus elites políticas han mostrado mucha apertura ante las demandas de reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas en casi todos los temas incluyendo la autonomía administrativa, política y financiera de las instituciones estatales encargadas de las políticas específicas destinadas a los pueblos y nacionalidades. Resaltan dos excepciones: a) la *autonomía territorial*, en especial en lo que refiere a los derechos sobre los recursos naturales del subsuelo y otros bienes ambientales de propiedad del Estado; y, b) *el reconocimiento del carácter “plurinacional” del Estado* con las implicaciones institucionales que le están asociadas.

Sobre la diferencia en la aplicación de los derechos indígenas reconocidos legalmente

A lo largo de los últimos tres lustros ha avanzado la comprensión social y el respeto a las causas y los derechos indígenas, especialmente en lo que tiene que ver con el reconocimiento de sus valores culturales, y con su capacidad y autoridad para participar organizada y políticamente. Gozan también de importante autonomía en muchos de sus territorios especialmente en lo que respecta al manejo de sus asuntos y conflictos internos. Los derechos indígenas están gravemente rezagados, en cambio, en el reconocimiento de la autoridad sobre sus territorios y su protección frente a inversiones económicas foráneas; en el mejoramiento de sus condiciones materiales de vida (superación de la pobreza y la indigencia, acceso a servicios públicos, especialmente a educación y salud); y en la construcción de un país intercultural donde el resto de la sociedad se enriquezca, valore y aprenda sobre los modos de vida, de sensibilidad y de pensamiento de los pueblos indígenas.

*Sobre los obstáculos **externos** a la aplicación de los derechos indígenas*

Oposición de sectores de poder. Existen algunos sectores sociales (empresarios, el gobierno norteamericano, medios de comunicación, la derecha política) que se oponen a las demandas del movimiento indígena sea por razones explícitas de interés particular o por motivos ideológicos, sea por motivos estructurales que eluden su conciencia (por ejemplo, el racismo subyacente de nuestra sociedad). En síntesis, los “adversarios” del movimiento indígena, externos a él, se oponen a sus demandas y obstaculizan su aplicación¹.

Aliados inapropiados. La idea central es que el movimiento se ha debilitado y que su capacidad de luchar por el ejercicio pleno de los derechos indígenas se ha reducido debido a erradas alianzas con grupos sociales o políticos (fundamentalmente de la izquierda marxista o que se presentan como tales) que han usufructuado del vigor de las organizaciones indígenas para conseguir sus propios objetivos egoístas. El caso más importante, pero no el único, es el de la alianza con Lucio Gutiérrez que consiguió dividirlos y fragmentarlos. Otra variante de esta misma hipótesis es suponer que los grupos de mestizos de izquierda desvirtuaron las intenciones del movimiento movidos por intereses mezquinos y por ambiciones de poder desmedidas que introdujeron el oportunismo político, la duplicidad moral y la mañosería electoral.

Cooptación social por los proyectos de desarrollo. La idea central de esta hipótesis es que las organizaciones étnicas han sido paralizadas, inmovilizadas o anuladas en su potencial transformador por un conjunto de “proyectos” de desarrollo que lentamente transformaron a los dirigentes políticos en funcionarios técnicos de ONG. Mediante la inyección de fondos de la cooperación internacional, en la que suele señalarse ante todo al proyecto PRODEPINE, la tendencia dominante de la cooperación al desarrollo ha sido la de buscar paliativos parciales, proponer soluciones inmediatistas o locales y postergar la solución de los problemas estructurales como la tenencia de la tierra o el control de los recursos naturales.

¹ Un ejemplo de esta posición es el Editorial del Boletín ICCI-ARY-RIMAY (Editorial 2007: 4): “El movimiento y en concreto la CONAIE atraviesa sin duda problemas derivados de largos años de aplicación de una política multilateral de desgaste de la organización desde fuera y desde adentro por aquellos intereses que siempre la vieron como un peligroso referente para la lucha social en el Ecuador como en el continente”.

Cooptación política por el Estado. La esencia de esta hipótesis puede resumirse así: al ingresar en la arena electoral y en la lucha institucional, las organizaciones indígenas se fueron burocratizando, sus dirigentes se fueron convirtiendo en funcionarios cada vez más alejados de sus bases sociales, se vieron envueltos en una institucionalidad ajena que los atrapó y limitó sus horizontes de lo que era posible lograr (los hizo más moderados y menos rupturistas con el orden establecido) y fueron desarrollando intereses individuales y agudizando conflictos internos ligados al acceso a puestos en la administración pública². El potencial contestatario y transformador del movimiento se vio poco a poco limitado y constreñido por instituciones pesadas, lógicas clientelares y compromisos con el poder constituido. En una palabra, el movimiento indígena terminó siendo “estatizado” en lugar de contribuir a “democratizar” el Estado.

*Sobre los obstáculos **internos** a la aplicación de los derechos indígenas*

La idea central es que las propias divisiones internas de las organizaciones indígenas, la lucha de intereses entre grupos heterogéneos y sus distintas visiones contrapuestas, así como las imprecisiones programáticas de sus reivindicaciones, son las que impiden avanzar más allá de lo actualmente conquistado. En esta perspectiva, falta al movimiento clarificar qué quiere hacer exactamente con las instituciones que controla, cómo puede gestionar el poder que conquistó y los recursos que ahora es capaz de movilizar, para avanzar más profundamente en la aplicación de sus derechos. Las divisiones y falta de acuerdos internos paraliza las acciones del movimiento y lo vuelve cada vez menos eficaz en su accionar político y técnico³.

El corazón de esta investigación consiste en explorar el fundamento de estas hipótesis, la forma en que los dirigentes de las principales organizaciones indígenas las interpretan y valoran; así como presentar evidencias o razonamientos a favor de ellas o en contra. Al final presentamos una valoración propia y algunas recomendaciones para la formulación de un plan de apoyo y soporte a las organizaciones indígenas en la continuación de su lucha social.

I. 4. Ordenamiento del informe

² Esta hipótesis y la anterior han sido formuladas con toda claridad en el reciente ensayo de José Sánchez Parga (2007: 174): “La doble integración de las organizaciones indígenas al mercado, a través de proyectos y programas de desarrollo, y al Estado por medio de la participación en los organismos y aparatos político – administrativos, ya sea desde la representación política en las Juntas Parroquiales hasta la participación en organismos semi – autónomos estatales y de la gestión pública, tal doble integración conduce a un ineludible decline del movimiento indígena”.

³ Un testimonio recogido durante la investigación podría resumir esta hipótesis: “En los noventa teníamos más fuerza porque todos estábamos concentrados en la lucha por la tierra, por educación, por salud, por respeto. Porque la tierra pase alguna vez a nuestras manos. No hubo seguimiento a la recuperación de la tierra. En educación, una vez que estuvimos en el puesto ya no hubo conciencia de para qué era el puesto, para qué teníamos la educación. Se escogió gente que no era de la organización. Lo electoral no es malo si está orientado estratégicamente. Falta ver para qué mandamos y para qué hacer la política. Yo no culpo a los candidatos, depende de cuándo empezamos. Al comienzo había mucha esperanza, había la idea de que los luchadores no se venden. Luego se desilusionan y se decía que es igual que los mismos de siempre; ahí está, no tienen capacidad. No se ha demostrado un cambio, no se ha mostrado nada nuevo. Pero sí se ha hecho, sí hay voluntad., pero no dentro del objetivo. Falta un compromiso de todos, una evaluación de todos. *Falta saber a dónde mismo queremos llegar. Qué queremos.* Nos vino un huracán político, un ciclón político que dejó cuarteada la casa, se llevó árboles y animales, también se llevó a algunos compañeros” (B.Ch., Riobamba, 19 de noviembre de 2007, énfasis agregado).

La investigación duró cuatro meses y usó cuatro fuentes principales de información a) la bibliografía publicada sobre el movimiento indígena, b) una serie de casi 40 entrevistas a dirigentes indígenas y sociales, c) la participación en varias reuniones y asambleas de debate de propuestas para la Asamblea Nacional Constituyente, y, d) los informes de gestión de varias entidades públicas dirigidas por las organizaciones indígenas. Las citas en el texto hacen mención de estas fuentes cuando se usan directamente.

El informe se divide en cuatro secciones. Empezamos con una panorámica del movimiento indígena, su situación actual, las organizaciones que lo componen y el contexto político de un gobierno de izquierdas en el que deben moverse actualmente. Luego hacemos un análisis de las conquistas legales del movimiento indígena poniendo énfasis en aquellos aspectos que no han sido todavía recogidos. Enseguida nos ocupamos de las dificultades de aplicación de dichos derechos en los distintos “campos” en los cuales se aplican (educación, salud, economía, etc.), distinguiendo las razones “externas” e “internas” para esas dificultades. Continuamos con un análisis de los actores externos más profundamente ligados al movimiento indígena y el efecto de sus acciones. Concluimos el análisis con una valoración de las tendencias y conflictos internos del movimiento indígena ecuatoriano. La sección de conclusiones y recomendaciones hace un balance final de la respuesta a la pregunta central de la investigación y de las hipótesis de respuesta. Terminamos con algunas iniciativas prioritarias de un programa de apoyo político a las organizaciones indígenas para hacer más efectivo el ejercicio de sus derechos.

II. CONTEXTO: PUEBLOS INDÍGENAS, HISTORIA Y ACTUALIDAD

II.1. Características socio – demográficas

El Ecuador es un país multiétnico y pluricultural reconocido en la Constitución de la República vigente. Se caracteriza por la convivencia de la diversidad de nacionalidades y pueblos indígenas auto-identificadas como entidades colectivas históricas (Ver Anexo 1, Lista de nacionalidades y pueblos y su evolución en los últimos 20 años).

De acuerdo a las estadísticas disponibles en la actualidad, la mayor parte de la población indígena se radica en las provincias de la sierra central. A pesar de los diversos censos de población, encuestas nacionales, e investigaciones académicas actualizadas, aún no contamos con cifras confiables sobre la población indígena⁴. Solo son aproximaciones a la realidad social y cultural. Tampoco se han llegado a consensuar datos a pesar de haber incorporado preguntas relacionadas a idioma nativo, lengua de los padres y auto-identificación étnica. Por lo tanto, estos indicadores son cuestionados por líderes y organizaciones indígenas, académicos e incluso por representantes del Estado. Muchos coinciden en que las estadísticas nacionales subestiman la población indígena, cuyos censos presentan cifras inferiores debido a la fuerte discriminación étnica que subsiste en el país, pues los indígenas muchas veces esconden su identidad y resisten a contestar las preguntas (Ver en el Anexo 4.1, las cifras de la población indígena según el Censo de Población y Vivienda de 2001). Esto se refleja en el informe del relator de la ONU, Rodolfo Stavenhagen (2006), que menciona que las estimaciones de la población indígena oscilan entre menos del 10% hasta más del 30% de la población total.

⁴ Para una evaluación reciente de esas cifras y de las dificultades de una estadística de población indígena, cfr. Guerrero (2005), Larrea et al (2007).

La mayoría de las investigaciones sociales sobre población indígena, sin embargo, siguiendo distintas metodologías plantean que la población indígena oscila entre el 8 al 12% de la población total del país. Entre los meses de octubre a noviembre de 2000 se realizó la “Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares” (EMEDINHO). La muestra incluyó 14.101 viviendas (7.748 urbanas y 5.256 rurales) en 729 sectores censales urbanos de 69 ciudades y 438 sectores censales del Ecuador rural continental (INEC / SIISE / INNFA / MBS / UNICEF, PNUD / UNFPA 2001: 11). Se trata sin duda, del más completo intento de aproximarse cuantitativamente a la población “indígena” del país, aunque los autores insisten prudentemente en que la encuesta no tiene el propósito de estimar el “número de personas según sus características étnicas o raciales” (*ibid.* 2001: 14). La encuesta hace cuatro preguntas: a) qué idioma habla comúnmente el entrevistado; b) qué otro idioma habla; c) qué idioma hablan o hablaban sus padres; y c) auto - adscripción étnica con seis opciones: “blanco”, “negro”, “indígena”, “mestizo”, “mulato” y “otro”. (*ibid.* 2001: 31-7 y 87-9). En el supuesto de que la pregunta se haya hecho siempre y no haya sido sustituida por la observación del encuestador, un significativo 15% se auto definió como “blanco”: 10% en el campo y 18% en las ciudades. Los “indígenas” llenan el vacío rural dejado por los “blancos”: el 6% total de autoproclamados indígenas se distribuye en un magro 2% en las ciudades y un 13% en los campos. Los porcentajes más altos de población auto calificada como “blanca” están en Quito (25%), Guayaquil y Cuenca (22%). En la sierra rural es donde el porcentaje de auto - adscripción indígena llegó a su punto más alto, 22%, mientras en la costa rural es donde alcanzó su punto más bajo: 0,6%. En la Amazonía, el 14% se auto define como indígena (Ver el cuadro del Anexo 4.2.).

Pero hay otra dimensión de la identidad que depende menos de las adscripciones voluntarias, sinceras o no, atravesadas o no por el prejuicio social imperante. Se trata del criterio “cultural”. Para hacerlo operativo en la encuesta EMEDINHO se pregunta sobre el idioma hablado “comúnmente”⁵. Los resultados son desoladores: solo el 2,5% declaró hablar una lengua nativa⁶. Recordemos que ante una pregunta similar, el 3,7% había declarado hablar lenguas nativas en el Censo de 1990 (Sánchez Parga 1996: 29). En 1950 la población que declaró hablar una lengua nativa fue el 14% del total (Zamosc 1995: 19)⁷. Si en la encuesta EMEDINHO se incluye a las personas que no hablan “comúnmente” un idioma nativo, pero que saben hablarlo, el porcentaje de población sube a 4,4%.

Detengámonos en el indicador más potente: el de la lengua que hablan o hablaban los padres⁸. Recordemos que es una forma de aproximarse a una dimensión “cultural” que tiene una relativa independencia de las adscripciones voluntarias (el contexto y no el individuo es el que elige, por lo general, el idioma que una persona habla “comúnmente”). La distancia entre aquellos que hablan una lengua nativa (como primera o como segunda lengua) y aquellos cuyos padres las hablan o hablaban, es un

⁵ En un país como el Ecuador, donde los “no indios” no aprenden lenguas nativas (algo que no ocurre en Bolivia o Paraguay por ejemplo), este parece un “marcador” casi exclusivamente “indígena”.

⁶ Este dato no fue publicado. Agradecemos a René Ramírez y Vladimir Brborich por habernos proporcionado acceso a estos cálculos.

⁷ En 1950 y 1990 se preguntó a las personas de 6 años y más, mientras en 2000 se indagó solamente de las personas de 15 años y más. El último porcentaje podría, entonces, aumentar, porque se estima que la población indígena, rural y pobre, suele tener familias más numerosas.

⁸ Nótese que en la formulación de la pregunta se induce un sesgo de género: si se oculta o elude la lengua de la “madre”, podría haber una sub - valoración de la difusión de las lenguas nativas (algo mencionado también por INEC / SIISE / INNFA / MBS / UNICEF, PNUD / UNFPA 2001: 13).

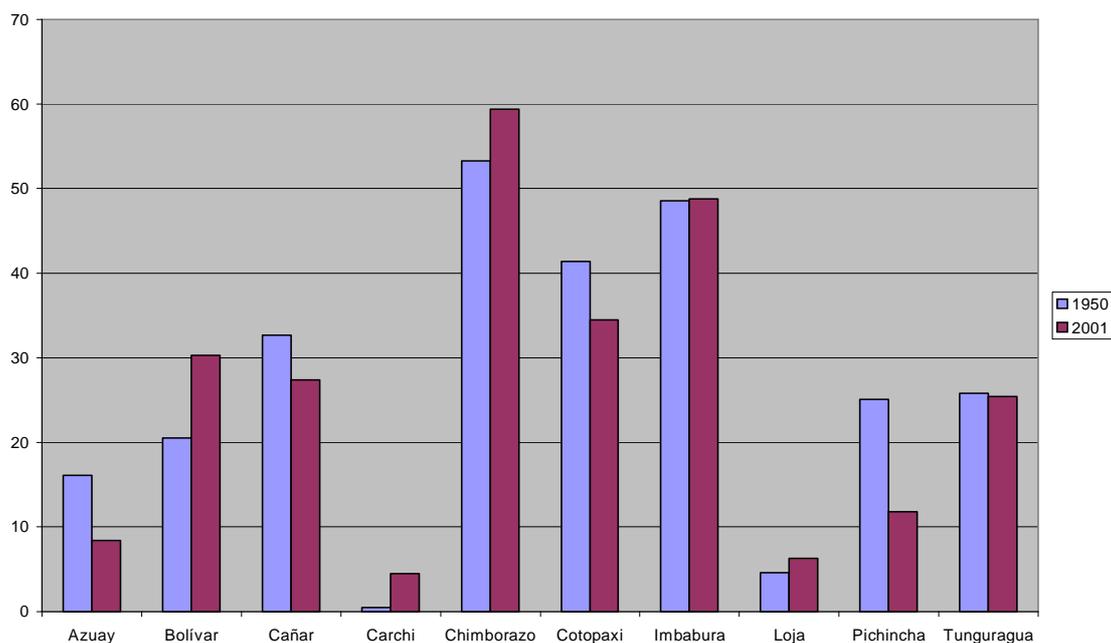
dato especialmente importante. Aquí interesa abordar otro aspecto de esta dimensión de la identidad relativamente ajena a la adscripción voluntaria: el peso de los procesos de socialización primaria y secundaria por la que los individuos de un grupo social cualquiera interiorizan los valores, prácticas y atributos del medio al que pertenecen (Dubet 1989: 520-5 y Pujadas 1994: 148-52). Mientras un 10% de hogares tiene miembros de más de 15 años que no hablan lenguas nativas aunque sus progenitores sí lo hacían; solo el 5% mantiene el conocimiento de la lengua de sus padres. El doble en el paso de una sola generación. En contexto urbano la relación es de siete a uno. En las zonas rurales del país, por cada hijo que mantiene el conocimiento del idioma nativo que conocían sus padres, otro lo abandona. En la costa la relación es de 18 a 1. Una indicación similar del mismo proceso es la comparación entre la columna de los padres que hablan lenguas nativas con los entrevistados que hablan lenguas nativas. *Todo confirma que el proceso de cambio lingüístico en el curso de esta generación, es decir, en los últimos 25 años, es de una intensidad devastadora.*

En el censo agropecuario del año 2000, el 21% de productores rurales del país se autodefinió como indígena (García y Sandoval 2007). Según el censo de población del año 2001 solo el 6,8% se autodefine como indígena, esta autodefinición es individual (Guerrero 2005: 23) y solo el 5% habla un idioma nativo; estimaciones muy bajas en comparación con otros países de América Latina. Si consideramos *la distribución regional*, la sierra albergaba a 71,7% de la población indígena total, la costa al 8,5% (con un significativo 5,1% del total de la población indígena que se localiza en la provincia del Guayas, debido a la migración indígena de Chimborazo); y la amazonía al 19,6%. Solo en la provincia de Napo, el 55 % de la población total es indígena. En esta misma región el 30% de la población total de las provincias de Morona Santiago, Pastaza y Orellana es indígena (ver Anexos 4.1 y 4.11).

De acuerdo al censo del 2001, los indígenas son en general más jóvenes que la población total del país. En efecto, su promedio de edad es de 25,5 años, frente a 27,6 años de la población no indígena. Los indígenas tienden a migrar menos y son hogares con mayor número de hijos (en promedio 4,8 miembros por familia en comparación con 4,2 de la no indígena) (Larrea et al 2007).

El proceso de declinación de la población indígena en todo el Ecuador es muy drástico a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX. Esto se debe a que el peso de la sierra rural en la población nacional ha caído drásticamente por la migración sierra-costa y por la urbanización. Además, se produjo un intenso proceso de aculturación. Sin embargo, a pesar de los cambios sociales, se ha mantenido fuertemente la identidad cultural en la sierra rural e incluso existen casos de provincias de la sierra donde el porcentaje de población indígena aumentó como en Chimborazo y Bolívar (Larrea et al 2007: 25).

Porcentajes de población indígena en Sierra rural: 1950 y 2001



Fuente: Larrea et al (2007: 25)

El 18% de la población indígena se localiza en las áreas urbanas, el 82% restante se ubica en las áreas rurales. En la sierra y amazonía, el 85,6% y 90% respectivamente, se localiza en áreas rurales. En la Costa, por el contrario, los indígenas se encuentran en las áreas rurales y urbanas. Excepto en Guayas y el Oro donde el 80% de indígenas vive en ciudades. Llama la atención, sobre todo si se considera la necesidad de políticas interculturales de que un 56% de población indígena urbana se encuentra en Guayas y Pichincha.

De acuerdo al censo del 2001, la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas es de 5,9, en comparación con 3,7 hijos por mujer que el resto de mujeres de la misma área rural. En el año 2001, las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi presentaron tasas globales de fecundidad de 6,7 y 5,4 hijos por mujer. En las provincias amazónicas, las tasas globales de fecundidad fueron de 6,8 hasta 7,6 hijos por mujer, incluso siendo mas profundas en las áreas rurales. Las mujeres indígenas de 35 años y más aportan con el 25, 2 % a la fecundidad total, es decir la fecundidad en mujeres indígenas es en edad avanzada.

A pesar de que en el país hay un traslado de la PEA del sector primario al sector terciario, sin embargo la PEA indígena continúa vinculado al sector primario de la economía. La fuerza de trabajo indígena también se encuentra vinculada al sector del comercio, la industria, a la rama de servicios, gran parte del trabajo es desempeñada por migrantes temporales pero combinadas con actividades agropecuarias y artesanales en sus lugares de origen. Debido a la falta de tierras, la fragmentación, la erosión de los suelos y la falta de riego, los hogares indígenas cada vez más dependen del trabajo asalariado, y, el consecuente desempleo. Situación que ha llevado que en estos últimos años se han dedicado al empleo rural no agrícola ERNA principalmente en la Sierra central, sin abandonar actividades agropecuarias.

PEA por rama de actividad y condición étnica, año 2001 (5 años y más)

Actividad	PEA indígena %	PEA no indígena
Agricultura y ganadería	61,0	26,0
Transporte, almacenamiento	1,6	5,4
Comercio, hoteles, restaurantes	10,9	20,3
Servicios sociales, enseñanza	2,3	7,4
La construcción	7,3	6,2
Administración pública	1,2	4,0
Industria manufacturera	6,3	10,9
Servicios domésticos	3,7	3,8

Fuente: INEC, VI de Población y V de vivienda, 2001, tomado de Guerrero (2005: 74).

De acuerdo al censo del 2001, la principal categoría de ocupación de los indígenas es “por cuenta propia”, lo cual no debe sorprender por la importante actividad campesina que predomina. Muchas más mujeres indígenas que hombres indígenas trabajan en calidad de “no remuneradas”. En general, tanto entre hombres como entre mujeres indígenas, existe una baja proporción de asalariados. La fuerza de trabajo indígena tiene bajos niveles de calificación: 41% de la PEA indígena son trabajadores no calificados. Otra característica es que el 54% de población indígena de 65 años y más están ocupados, porcentaje altísimo en relación al 37% del resto de población. Este alto porcentaje de indígenas activos en edad avanzada puede deberse a ocupaciones en las actividades agropecuarias en su parcelas en calidad de trabajadores por cuenta propia o bien como trabajadores informales sin remuneración. Apenas el 0,7% de indígenas están desocupados.

II.2. Reseña histórica sobre las organizaciones históricas en el Ecuador

En términos generales las actuales organizaciones son el resultado de las transformaciones socioeconómicas que des-estructuraron las relaciones de hacienda durante más de dos siglos (XVIII-XIX). La hacienda se convirtió hasta la reforma agraria y la modernización del Estado de 1960 y 1970, en un régimen de acumulación o una forma social de producción basada en la renta en trabajo y el monopolio de la tierra, lo cual les otorgaba a los hacendados un enorme poder económico, político e ideológico sobre el conjunto de formas de producción (Guerrero 1991: 22).

El proceso de transformaciones del modelo de hacienda empezó a principios de siglo con las transformaciones económicas y sociales producto de la expansión de las relaciones de producción capitalista. Sin embargo, como lo plantean Guerrero y Ospina (2003:14) “las transformaciones devastadoras ocurrieron en las décadas del sesenta y del setenta”, con los procesos de reforma agraria de 1964 y 1973 que terminaron con el poder gamonal y la estructura de dominación de la hacienda.

En ese primer momento se desarrollan las organizaciones indígenas y campesinas “subordinadas” a una estructura sindical y clasista, articuladas a la lucha por la tierra.

La primera organización “india” con pretensiones nacionales fue la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), formada con apoyo del Partido Comunista del Ecuador. La crisis de la hacienda vinculó a los indios entre sí por la intermediación del activismo de la izquierda política. Sobre todo es conocido el caso de las haciendas de la Junta Central de Asistencia Pública a inicios de siglo (...). Los indígenas empiezan a organizarse sindicalmente con su base en Cayambe. En los años treinta aparecen los primeros dirigentes bilingües que funcionan como “lazo” con el exterior. Esto le da fortaleza al movimiento pero

marca también su límite: la militancia de izquierda dependía casi exclusivamente de algunos pocos dirigentes, a veces uno solo, en las comunidades (...). La lucha por la tierra (1960 – 1980) será el otro incentivo fundamental para la organización. La fuerza de la FENOC formada originalmente por inspiración católica en 1938 derivó de su compromiso en la lucha por la tierra, en especial a partir de 1975, cuando los militantes socialistas arrebataron la dirección sindical a los grupos demócrata – cristianos (...). Su auge será paralelo al auge de la lucha agraria. Su decadencia también (Guerrero y Ospina 2003)

Un segundo momento, daría paso al surgimiento de organizaciones indígenas que disputan su autonomía organizativa y política en relación a las organizaciones de izquierda, los partidos y la iglesia (Cfr. Maldonado 2008).

(...) es recién en 1972, que se forma ECUARUNARI, organización que pretendía unir a los “runas” (o “indios”) de la sierra andina. Aunque muchos afirman que originalmente tenía una orientación tan campesina como la FENOC, otros han mostrado los matices más claramente étnicos de su discurso original (...). Como sea, con el tiempo se ha ido afirmando la fuerza de su demanda étnica. En 1986, aparece la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (Guerrero y Ospina 2003)

Según Maldonado (2008), en este periodo se juntan “Estos dos procesos regionales que a su vez, se construyeron también con diversos procesos socio organizativos, económicos, culturales y políticos identitarios de origen ancestral, denominados posteriormente; Pueblos o Nacionalidades”. El autor, plantea que “se destacan dos procesos históricos; la Sierra con una presencia mayoritaria Kichwa (Andina) y el Amazónico con presencia mayoritaria del pueblo Shuar y Kichwa, y con numerosos pueblos, poblacionalmente pequeños”. Además, los procesos de la sierra se habrían caracterizado por tener una experiencia organizativa más cercana a la izquierda, un proceso de inclusión al estado importante, unas condiciones de reproducción cultural comunitaria que habría sobrevivido desde antes de la conquista, relaciones de producción y explotación que habría permitido un alto nivel de conciencia y lucha, expresado en la limitada propiedad de la tierra por efecto de la Reforma Agraria, razón por la que sus demandas se concentraban en la lucha por la tierra. Los amazónicos, en cambio se habrían incorporado mucho más tarde al estado, desde entonces mantienen una lucha por la protección de sus territorios, mantienen una lógica de sobrevivencia y reproducción cultural distinta, basada en la familia ampliada y en uso itinerante de los recursos naturales. La distinción entre los procesos, es importante en la medida que su alianza dio sentido a la organización social y política de la CONAIE: “los amazónicos aportaron las tesis sobre el estado plurinacional y la autonomía”, y “plantean un nuevo tipo de relación con el estado” (Maldonado 2008).

Al ingresar al último periodo, entre 1990 y 2006, las organizaciones indígenas y campesinas demuestran públicamente su vitalidad, en un entorno donde la izquierda obrera había sido profundamente deteriorada por el conjunto de reformas estatales, y la izquierda revolucionaria había sido perseguida por el gobierno de León Febres Cordero. Es decir, el MIE “irrumpe” en un contexto que carece de alternativas críticas al desarrollo del neoliberalismo y “asume” para sí la centralidad de resistencia política, lo cual lo convierte en el centro de coaliciones políticas, no solo de su diversidad interna, sino del campo político progresista. Esa es la base de un importante proceso de organización de tipo “sindical” que significó que para el año 1998 fueron censadas

alrededor de 7.000 organizaciones de segundo grado indígenas y en el año 2007 el CODENPE incluye entre sus contrapartes a 209 federaciones que agrupan a más de un millón 200 mil habitantes (Ver Anexo 4.3.).

II. 4. El desafío político actual: movimientos sociales y gobierno de izquierda

En Ecuador, como en el resto del continente, el neoliberalismo ha promovido ciclos de repliegue y ciclos de emergencia pública de los movimientos sociales. Su implantación es tanto el producto del debilitamiento de las organizaciones populares, como un modelo económico cuya aplicación pretende profundizar la dispersión, la desorganización y la anomia social. No siempre lo logra, pero lo intenta sistemáticamente. Por eso, a lo largo de casi tres décadas de aplicación intermitente de su conocido recetario, se ha producido una combinación de procesos estructurales y políticos que tienden a debilitar el tejido organizativo en los sectores populares y medios. Empiezo mostrando cómo durante el período de su hegemonía se han fortalecido las tendencias a debilitar las organizaciones populares y luego muestro cómo su reciente crisis abre expectativas de reconstruirlas y fortalecerlas.

Entre los *factores estructurales*, en las últimas décadas se ha producido una fragmentación de los espacios territoriales locales por efectos de la llamada globalización, lo que reduce las solidaridades de vecindad. Se ha profundizado la diversificación de las condiciones laborales y culturales de técnicos y trabajadores manuales; lo que dificulta su integración organizativa. Además, desde hace veinte años al menos, las regiones campesinas serranas vivieron una brutal aceleración de su marginalidad económica y social. Las actividades no agrarias empezaron a dominar en las zonas rurales de la sierra y se intensificó la vieja migración temporal hacia las ciudades o hacia las zonas de agricultura de exportación de la costa. Esto se acompañó desde fines del siglo pasado por una masiva oleada de migración internacional que ha desprovisto a muchas regiones de sus miembros jóvenes, dinámicos y audaces que eran muchas veces dirigentes sociales locales. La atomización del empleo urbano, siempre presente en la estructura económica nacional, pero masificada y endiosada con el neoliberalismo, se aceleró con la des-industrialización, la reducción del empleo público y la tercerización de los servicios empresariales. No solo disminuyó la ya raquítica tasa de sindicalización, sino que se fragilizaron las condiciones de vida de las clases medias, de los funcionarios y los administradores. El pequeño comercio y los pequeños talleres de servicios compiten no solo contra los grandes centros comerciales en las ciudades, sino contra la competencia del empleo informal y las ventas callejeras. Estos sectores dependen de una muy poco estudiada red de intermediarios que los ligan a los importadores, a la frágil industria local y a los monopolios de la comercialización. Entre las clases medias, solo el empleo público y las organizaciones heterogéneas de los transportistas permiten todavía cierta organización laboral estable.

Desde un punto de vista político, el neoliberalismo ha tendido a debilitar los acuerdos corporativos que se establecieron durante el siglo XX, que defendían derechos laborales, favorecían la intermediación organizativa en la provisión de bienes y servicios públicos, y servían de incentivo a la organización social. En efecto, el neoliberalismo busca reducir costos laborales por lo que desalienta constantemente la organización gremial y sindical mediante una legislación restrictiva. Además, el neoliberalismo insiste en políticas sociales personalizadas y focalizadas que eluden constantemente cualquier intermediación organizativa en la provisión de los servicios públicos. En síntesis, debido a estas políticas públicas explícitas, las reformas

neoliberales han debilitado al pequeño movimiento obrero. Solo los trabajadores de ciertas empresas públicas mantienen una apreciable tasa de sindicalización y de movilización. El movimiento urbano ha sido sometido por el clientelismo municipal y por el abandono de casi todo activismo político socialista después de la caída del Muro de Berlín.

Un factor crucial en este debilitamiento de los procesos organizativos en los sectores populares tiene que ver con un giro en la actividad de la Iglesia Católica, estructura organizativa fundamental en la historia de gran parte de los movimientos sociales del continente. La Iglesia de los Pobres, aquella que se identifica con los postulados de Medellín (1968) y de Puebla (1979), con los preceptos de la Teología de la Liberación y que considera que Jesús no es un ser neutral, sino que siempre se pone del lado de los pobres; vivió en Ecuador entre los años 1970 y 1980 su momento más poderoso y vital. En los años 1990 y 2000, en cambio, ha vivido un proceso de franco retroceso, dispersión y fragmentación.

Ese fue el legado de dos décadas conservadoras y de ofensiva capitalista. Ya no se trataba de mostrar que las alternativas existentes (el socialismo) eran peores que el sistema capitalista, sino que no existe alternativa posible. Y esa táctica ha tenido éxito: las opciones prácticas de trabajo popular *han perdido el común referente político de una alternativa global al sistema capitalista* al que siempre se opusieron. Como resultado, la dispersión y la fragmentación política se corresponde con distintas comprensiones de cuál debe ser la alternativa global a las estructuras de dominio que persisten en Ecuador, América latina y el mundo.

Pero los años de absoluta hegemonía neoliberal parecen estar llegando a su fin. Siempre hubo resistencias y las luchas defensivas generaron su propio proceso organizativo en la base. El propio neoliberalismo engendró varias de las coordenadas de su agotamiento. Las reestructuraciones económicas que promovió fueron tan duras y sus resultados económicos fueron tan ambivalentes, que muchos grupos empresariales, no solo sectores populares y medios, mostraron constantemente su creciente descontento. Las emergentes alternativas de gobiernos de izquierda en América latina así como sus esfuerzos de integración regional parecen hacer renacer las expectativas de que tal vez *sí existe* alguna alternativa al sistema capitalista o al menos al modelo neoliberal, que es su rostro más reciente. Este es un cambio todavía reciente y de difícil pronóstico en cuanto a su dirección final y su profundidad. Pero no hay duda de que en Ecuador, el gobierno de Alianza País ha significado una cristalización de esas expectativas de cambio, una canalización de la ira social desatada por las exclusiones del modelo y una oportunidad para el renacimiento de la militancia y el activismo radical tanto entre los sectores populares como ente las clases medias, y especialmente entre los jóvenes.

Pero sin protagonismo popular no hay verdadero proyecto de liberación. Solo ese protagonismo puede asegurar que los cambios en el modelo económico, en la estructura política y en los valores culturales, sean suficientemente profundos. Pero ese protagonismo es imposible sin formas propias de organización que les permitan entender, expresar, priorizar y batallar por sus intereses de largo plazo. Esta tarea es fundamental para transformar de raíz el legado de casi tres décadas de neoliberalismo. Una forma básica de combatir y de resistir al neoliberalismo es persistiendo con constancia en la búsqueda de hacer más densas, más numerosas, más poderosas y más exigentes a las organizaciones sociales y populares. Si el intento de superar el neoliberalismo es sincero y se realiza un esfuerzo sistemático e inteligente por promover

la organización popular desde el Estado, pugnando por mantener su autonomía política, se presentaría por primera vez en décadas un contexto medianamente favorable para vencer algunas de las principales restricciones existentes al protagonismo popular en la política.

¿Cuál ha sido la política del gobierno de Alianza País al respecto? Aunque el gobierno ha logrado canalizar inteligentemente gran parte de las expectativas populares de cambio y ha dado señales importantes de un giro en la conducción económica; su política de organización social está todavía en deuda con el futuro y con el proyecto que proclama. Como dijo Mario Unda hace poco: “El gobierno pudo haber aprovechado la ejecución de sus políticas sociales para acercar a los movimientos a su propuesta y, de paso, fortalecerlos; no quiso dar el paso. Pudo haber aprovechado sus pugnas con los grupos dominantes para concitar la movilización masiva de los movimientos y hacer retroceder a los dueños del poder y del dinero; tampoco quiso hacerlo. Pudo, finalmente, haber aprovechado la próxima elección para la Asamblea Constituyente como un mecanismo para crear y fortalecer un amplio espacio de encuentro entre todas las fuerzas políticas y sociales que apuntan al cambio; no dio ese paso” (Unda 2007).

O se hacen alianzas con las organizaciones existentes o se construyen otras, pero sin organización popular no habrá cambio duradero. El gobierno necesita su base social propia, y está empeñado en construirla. La autonomía del movimiento indígena y de sus procesos organizativos vive entonces un momento crucial: por un lado se cumplen elementos cruciales de su programa pero por otro lado se tensionan sus estructuras organizativas, sus redes de cuadros políticos y sus conquistas políticas y sociales por la presión del avance de la nueva estructura del gobierno. El desafío es difícil de manejar: apoyar el proceso de cambio al tiempo que se fortalecen y conservan las estructuras organizadas y autónomas del propio movimiento. No es fácil para un movimiento que siempre se mantuvo en la oposición durante los tiempos de hegemonía neoliberal.

III. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, RECONOCIMIENTO Y APLICACIÓN

La aprobación legal de los derechos indígenas en el Ecuador ha sido el resultado tanto de la presión del Movimiento Indígena Ecuatoriano como de un contexto internacional favorable. Sin embargo, como veremos al comparar las demandas indígenas con los textos legales aprobados, la presión política y social de las organizaciones ecuatorianas ha sido el factor fundamental. La siguiente sección trata de distinguir derechos según estén reconocidos legalmente o no en la legislación ecuatoriana. Luego hace un breve análisis de los resultados y de sus implicaciones para las hipótesis del estudio.

III.1. El reconocimiento jurídico de los derechos

El reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas tiene una secuencia precisa y parte de la lenta aceptación del criterio de que estos pueblos son *diferentes*, que esa diferencia debe ser aceptada y preservada, y que no es suficiente, por lo tanto, la vieja fórmula liberal de la “igualdad ante la ley”. El siguiente cuadro resume los logros legales sucesivos de los pueblos indígenas a partir de 1998.

Conquistas legales del movimiento indígena ecuatoriano (1998 – 2008)

Fecha	Ley / Decreto	Observaciones
14 abril 1998 (RO)	Convenio 169 de la OIT	Gran parte de sus disposiciones sirvieron de base

304, 24 abril 1998)	sobre las Nacionalidades y Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	para los textos de los derechos colectivos en la Constitución de 1998
10 agosto 1998	Constitución política del Ecuador, Título III, cap. 5, arts. 83-4 y otros	Ver la comparación entre los textos propuestos por la CONAIE y los textos aprobados
11 de diciembre 1998 reformado el 13 de junio de 2005 (DE 386 en el RO 86 reformado por el DE 180)	Creación y reestructuración del CODENPE	Como antecedente, en 1997 se creó el CONPLADEIN y antes, en 1996, se había creado el Ministerio de asuntos étnicos
24 septiembre 1999 (DE 01642 en RO 284)	Creación de la Dirección Nacional de Salud de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas	Dependencia del Ministerio de Salud Pública con autonomía técnica administrativa y funcional
2 de junio de 2000 (DE 436 en RO 90)	Creación del Fondo de Desarrollo Indígena del Ecuador (FODEPI)	Adscrito a la Presidencia de la República
11 septiembre 2007	Expedición de la Ley Orgánica de las Instituciones públicas de pueblos indígena del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales	Unifica al CODENPE, la Dirección de Salud Indígena (llamada ahora Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador) y al FODEPI (llamado ahora Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador). Estas entidades públicas son autónomas y no están adscritas a ningún ministerio. El antecedente es una propuesta de ley preparada por la CONAIE en 2006

Fuente: Considerandos de la Ley de Instituciones Indígenas, en CODENPE (2007: 8-10)

La formulación más completa de los derechos indígenas se encuentra en la propia Constitución de 1998. En el Anexo 2 hemos confeccionado un cuadro comparativo de la formulación de derechos tal como están redactados en la Constitución de 1998 y tal como fue formulada en la “Asamblea Popular” de octubre de 1997 y que recogiera las propuestas de la CONAIE. En él se pueden observar, las propuestas de la CONAIE fueron muy aceptadas en lo que concierne las demandas específicamente indígenas (educación, cultura, salud, autonomía, uso de símbolos, tierras, justicia o incluso sobre el tema de la propiedad de la tierra). No fueron aceptadas ni el nombre ni las implicaciones institucionales de la declaratoria de un “Estado plurinacional”, aunque se acepta que los propios pueblos se “autodefinen” como nacionalidades. Tampoco fue aceptada la demanda de un control mayor de parte de los pueblos y nacionalidades sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Tampoco se aceptó la demanda de representación propia en los organismos del Estado (Congreso, Corte Suprema, Fiscalía, etc.). Una comparación similar podemos hacer en lo que concierne a la Ley de Instituciones indígenas aprobada por el Congreso Nacional en septiembre de 2007 (Anexo 3). La comparación con la propuesta de la CONAIE, elaborada en el año 2006, deja ver que los congresistas terminaron aceptando casi todas las demandas indígenas.

En síntesis, se confirma la primera hipótesis del trabajo: el sistema político ecuatoriano ha demostrado una gran apertura para aceptar las propuestas de reconocimiento jurídico de los derechos indígenas. Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada en algunos puntos. Desde 1998 tres propuestas que permitían la aplicación de derechos presentadas por las organizaciones indígenas fueron rechazadas: una nueva Ley de Aguas, una Ley de Biodiversidad y la Ley de Nacionalidades Indígenas del año 2001 (Proyecto de Ley

2001). Estas salvedades muestran que la apertura jurídica tiene cuatro excepciones importantes: a) la declaratoria del Estado Plurinacional; b) la clarificación del ámbito de competencias y forma de declaratoria del autogobierno territorial⁹; c) las aspiraciones de reconocimiento del control de los recursos naturales por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas; y d) la representación política propia, elegida según usos y costumbres, en el Congreso Nacional y en otros organismos del Estado¹⁰.

En las siguientes secciones analizaremos las razones por las cuales estos derechos no han sido reconocidos legalmente. Pero antes debemos analizar el grado de aplicación práctica de los derechos conquistados.

III.2. La aplicación práctica de los derechos: balance sintético

Como dijimos al inicio, los derechos indígenas son muy variados, afectan un conjunto bastante heterogéneo de campos sociales. El cuadro siguiente hace una clasificación operativa de “campos de derechos” y sintetiza los resultados del estudio en cuanto al grado de aplicación de dichos derechos. Es una clasificación *operativa*, mediante la cual identificamos cuáles son las áreas en las que hay una mayor o menor aplicación de derechos y cuáles son los problemas existentes. La siguiente diferenciación en campos de derechos es útil, en tanto permite identificar *matices* en la aplicación de los mismos.

Campo de derechos	Visión sintética del grado de aplicación
Salud	Medio a bajo. Existe una aplicación práctica de la medicina tradicional en las comunidades con ley o sin ella. Existe también un creciente reconocimiento social de las medicinas no convencionales que incluye los saberes indígenas. En el sistema público de salud, la situación es muy distinta. Aunque existe el sistema de salud intercultural con autonomía administrativa, hay mucha resistencia a su aplicación en el sistema de salud pública, entre los médicos y en la educación superior
Educación y culturas	Alto a medio. El sistema de educación bilingüe goza de autonomía presupuestaria y administrativa y cuenta con participación de la CONAIE. Su calidad es deficiente igual que toda la educación pública y rural. Tanto los contenidos como la misma enseñanza de la lengua enfrentan muchas dificultades por la formación de los maestros como por resistencias en las comunidades. El vínculo entre las escuelas y las comunidades es muy escaso. La interculturalidad en el resto del sistema educativo es prácticamente inexistente. El principal límite es que la educación intercultural bilingüe está concebida y funciona como una educación destinada solo para indígenas y no para toda la sociedad. Alto. Las lenguas indígenas no son proscritas como en el pasado pero no se usan en la administración pública. El uso de símbolos propios se permite en ceremonias oficiales e instituciones públicas (educativas o militares). La discriminación y el racismo cotidianos se mantienen, probablemente más fuertemente en la costa. Existe un gran rezago en el reconocimiento académico a nivel de educación superior de las formas de conocimiento y la epistemología indígenas. Sin embargo, solo el 7% de la población se declaró indígena en el Censo de 2001: un ex – dirigente dijo, “si somos más, es que no estamos haciendo bien nuestro trabajo”.
Condiciones de	Muy bajo. Todos los indicadores sociales (servicios, educación, salud, vivienda) y

⁹ Los artículos 224, 228 y 241 de la Constitución vigente mencionan las Circunscripciones Territoriales Indígenas, pero quedan pendientes de especificar en una ley posterior (que nunca se expidió) sus competencias, la forma en que se establecen o se declara un territorio como CTI (incluido quién declara) y la forma de elección de sus autoridades.

¹⁰ Esto puede corroborarse adicionalmente examinando las propuestas de la CONAIE para la Asamblea Constituyente de 2008 (CONAIE 2007a y 2007c), en la que estos temas vuelven a presentarse y mencionarse.

vida	económicos (empleo, ingresos, pobreza) son peores para los indígenas que para el resto de la población (tanto urbana como rural)(ver Anexo 3). Sin embargo parece existir un ritmo de mejora relativamente mayor en la condiciones sociales en las parroquias indígenas que en las parroquias de las mismas características pero que no tienen población mayoritariamente indígena debido al aumento de la inversión pública gracias a la influencia de la protesta indígena (Larrea 2006: 137)
Participación política	Alto. Desde 1978 se ha ampliado considerablemente la participación política indígena. Existe respeto por sus logros y algunas administraciones locales muy exitosas. Al mismo tiempo, se ve que los indígenas pueden caer en los mismos errores o vicios de todos los políticos: ambiciones, corrupción, divisiones internas, personalismos, clientelismos, etc. Aunque muchas formas de autoridad y gobierno propios siguen funcionando en las comunidades y territorios, estas formas están siendo crecientemente reemplazadas y cuestionadas por organismos estatales a veces con la participación de los propios indígenas (municipios, juntas parroquiales, etc.). Lo mismo ocurre con los dirigentes, cuya autoridad deriva cada vez más de su capacidad de canalizar recursos estatales o externos y de manejar instituciones públicas y menos de mecanismos tradicionales ligados a la vida comunitaria. No han sido aceptados los mecanismos de participación y representación según usos y costumbres
Autonomía territorial	Medio a bajo. Están entregadas tierras indígenas y gran parte está legalizada (ver Anexo 4. 4). Restan por legalizar sobre todo en las provincias de la sierra. Pero las amenazas a su integridad son fuertes por explotación minera, petrolera, inversiones hidroeléctricas, etc. La autonomía en el manejo de los territorios varía mucho según los casos pero es bastante alto sobre asuntos internos en las tierras bajas mientras es menos fuerte en los territorios discontinuos de las tierras altas donde las instituciones del Estado tienen mucha mayor ingerencia
Justicia	No existe una ley específica que delimite competencias y compatibilice el sistema de justicia indígena con el sistema convencional. Hay mucha jurisprudencia al respecto pero por lo general el Tribunal Constitucional no ha favorecido la autonomía del sistema de justicia indígena y existe una opinión pública muy desfavorable. Sin embargo, la justicia indígena se aplica normalmente en las comunidades (Cfr Tibán 2001, Chávez y García 2004; García 2002)
Derechos de las mujeres indígenas	Bajo (las estadísticas disponibles muestran que la situación de las mujeres es casi siempre peor que la de los varones indígenas, ver Anexo 4.10). Los principales <i>límites externos</i> en este campo de derechos tienen que ver con la situación estructural de subordinación de las mujeres en toda la sociedad. Las perspectivas de género desde la sociedad nacional todavía no han logrado integrar adecuadamente las diferencias culturales. Entre los <i>límites internos</i> , el movimiento tiene dificultades para desarrollar una agenda particular orientada a implementar prácticas con equidad de género aunque existe un importante proceso organizativo de mujeres indígenas que está impulsando las reivindicaciones específicas. Sin embargo, esto encuentra resistencias porque la mayoría de dirigentes varones aducen que amenaza con dividir la organización

Fuentes: Toda la investigación, pero especialmente García y Sandoval (2007) y Stavenhagen (2006).

En el Anexo estadístico 4 se encuentran algunas estadísticas que parcialmente justifican o ilustran las afirmaciones que hacemos en el cuadro anterior. Esas estadísticas están ordenadas según los “campos de derechos” identificados para este estudio.

II.3. Causas de la baja aplicación de derechos

En esta sección analizaremos en detalle las causas de las dificultades a la aplicación de derechos en cada uno de los “campos” seleccionados en el cuadro anterior, distinguiendo los “límites externos” (causas que no dependen de la acción o voluntad de las organizaciones y dirigencias indígenas); los “límites internos” (causas que pueden imputarse a las propias organizaciones, dirigencias o a procesos internos del movimiento indígena) y los actores sociales que tienen influencia en estas causas.

Educación y culturas

El grado de aplicación de este derecho es de alto a medio. La DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe) es un organismo público especializado en la gestión de procesos educativos de los pueblos y nacionalidades indígenas organizadas. Se creó en noviembre de 1988 mediante Decreto Ejecutivo¹¹. A través de leyes, reglamentos acuerdos se van aumentando competencias constantemente para la institución indígena de educación. En este campo de derechos existe una combinación de límites para su aplicación tanto externos como internos.

Sin embargo, la educación indígena se enfrenta a varios *límites externos* poderosos. Toda la educación pública en el Ecuador sufre graves deficiencias generales. Es un problema estructural y la educación indígena no escapa a esta realidad a pesar de gozar con autonomía de gestión. La disposición de fondos es baja en general en todo el Estado ecuatoriano, que solo invierte el 3% del PIB cuando a nivel mundial se recomienda el 6% (cfr. Tamayo en www.contratosocialecuador.org.ec). La falta de motivación de los profesores en toda la educación pública, la falta de capacitación suficiente y de interés, es generalizada. Muchos de los profesores no son indígenas y ni siquiera hablan kichwa. Tampoco se han superado problemas serios que tienen que ver con la desvalorización de las culturas y las lenguas indígenas como por ejemplo que los alumnos y los padres y madres de familia no quieren estudiar kichwa. No existen estímulos estatales o sociales para el uso de los idiomas nativos: no se necesitan intérpretes en las oficinas públicas o en los trámites, los idiomas indígenas no se usan en los medios de comunicación ni en la publicidad ni en la señalización del tránsito. Si el idioma no tiene uso práctico ni facilita el acceso a empleos dignos, ¿para qué usarlo? No existe, pues, interés en la promoción de una política nacional de promoción de la interculturalidad. La discriminación y desvalorización de las culturas y sociedades indígenas se mantiene gracias a una inercia social poderosa (si no hacemos nada, se mantiene y se reproduce). Adicionalmente, los maestros de la educación convencional y los funcionarios del Ministerio de Educación miran con mucho recelo la autonomía de la DINEIB. Varios entrevistados plantearon también que la destacada ingerencia de entidades de cooperación internacional y de ONG en el tema educativo muchas veces impone agendas y condicionantes que interfieren con un proyecto educativo flexible que pueda responder a las características de cada pueblo o nacionalidad. Un ejemplo es el siguiente, expresado por un reconocido intelectual indígena:

Yo creo que los científicos sociales, las ONG nacionales e internacionales, la mayoría por lo menos tienen mucha culpa de que efectivamente no se fortalezca los derechos, porque por ejemplo en la amazonía, tenemos muchas ONG que apoyan a las comunidades indígenas y con el tema del derecho de la lengua [...]. La lengua es una reivindicación política fundamental, pero si queremos potencializar nuestra presencia como pueblos es necesario consolidar la lengua y una de las formas es estandarizando en el alfabeto, reconociendo los dialectos, pero que tienen igual estructura. Eso nos permite fortalecernos como pueblo, pero no podemos hacer eso porque los técnicos indígenas y mestizos, pagados por ONG tienen sus proyectos, y esos les ayudan a subsistir; y en lugar de ayudar, estas posiciones hace que por ejemplo a los de la amazonía no les demos los libros porque no quiere recibirlos y ahora con la coyuntura del gobierno, con la claridad del ministro Vallejo tenemos posibilidades de que tengan textos, pero

¹¹ Decreto, No. 203 Publicado en el Registro Oficial No. 66 del 15 de noviembre de 1998

estas posiciones no hace que los acepten y eso perjudica a los niños que no tienen textos para estudiar. Yo creo que las ONG, la misma UNICEF son culpables de este estancamiento del ejercicio de los derechos en algunos aspectos (A.K. Quito, 29 de enero de 2008)

Entre los *límites internos*, la principal es sin duda que la educación intercultural bilingüe está concebida y funciona como una educación destinada solo para indígenas y no para toda la sociedad. La misma DINEIB no ha sido capaz de desarrollar una propuesta intercultural para toda la sociedad. No hay directrices específicas sobre las implicaciones de una educación intercultural y tampoco cuáles serían las consecuencias que esto tendría para los programas de estudio. Hay avances pero son muy débiles. Incluso en la educación indígena se enseña con una lógica y epistemología occidental. La institución no ha proporcionado alternativas distintas al sistema educativo ordinario, para responder a las demandas de la población indígena en el campo educativo.

...el Estado tiene mucho que ver, porque nosotros estamos impulsando la educación intercultural bilingüe con presupuesto del estado, en ese ámbito nosotros nos hemos constituido, por un lado en un mediador de conflicto en términos de gestión y trabajo con el estado y los pueblos y nacionalidades, porque somos portavoz sobre la educación, cuales son las necesidades, cuales son los problemas y que es lo que nosotros tenemos que hacer. Y por otro lado también somos portavoz del Estado en la medida en que el Estado en que puede aportar y que puede hacer para los pueblos y nacionalidades. Nos hemos convertido en portavoces tanto del un lado como del otro, portavoces porque nosotros venimos de los pueblos y nacionalidades, más allá de que somos parte del Estado nuestras mentes y nuestros corazones están con las nacionalidades porque somos parte de ese proceso y esa medida ellos son los protagonistas y deciden quién representa, en el caso de esta institución se decide por consenso (M.M., Quito, 23 /01/08)

Un límite de definición política es que existe un debate interno muy fuerte sobre si debe seguir siendo autónoma la dirección de educación indígena o debe introducirse en el sistema de educación oficial. Este es un debate no saldado. Un factor mencionado en varias entrevistas y en trabajos como el de José Sánchez Parga (2005) es el de que la intensa actividad política del movimiento indígena ha hecho abandonar la preocupación pedagógica. Todos los estudios disponibles resaltan el papel jugado por la educación en la formación de dirigentes: muchos de los profesores se convierten en líderes. Sin embargo, la diversificación de la actividad política ha terminado por debilitar a la educación ya que ha dejado de ser una prioridad. Ahora existen muchas otras áreas consideradas de primer orden en contraste con los años 1980 donde la educación se consagró como la prioridad principal. Un último factor interno de cuidado es la gran hegemonía kichwa dentro de la institución y la debilidad de políticas interculturales entre los propios pueblos y nacionalidades indígenas. Aunque a nivel local muchas nacionalidades (como los Shuar, los Awá, los Tsáchila o los Epera) controlan sus propias escuelas y colegios, la institucionalidad estatal sigue dominada por la nacionalidad kichwa.

Culturas

El nivel de aplicación es considerado alto: existe un avance significativo en la búsqueda de respeto por parte de las sociedades indígenas. Esto ocurre, por supuesto, todavía dentro de un ambiente social altamente racista donde la cultura de los pueblos y

nacionalidades es identificada como primitiva, y poco refinada. Puede decirse que el reconocimiento se da a un nivel *folklórico*, más que de un reconocimiento a nivel de otras formas validas de producción y reproducción de conocimiento. Ahora es también más difícil ejercer las formas más groseras de racismo abierto. Se han logrado importantes espacios de integración con respeto a los elementos culturales indígenas. Por ejemplo ya no se obliga a cortarse la trenza en los colegios, ni en la conscripción militar, se ha permitido la inscripción de nombres en idiomas propios en el Registro Civil, etc. Puede decirse que este es el campo en el que se ha avanzado más a pesar de la existencia de presiones estructurales muy fuertes.

El principal *límite externo* es la diferencia de poder entre la sociedad dominante blanco – mestiza y las sociedades indígenas. Eso lleva a que no pueda existir una verdadera interculturalidad. No hay un reconocimiento de las estructuras profundas y de los sentidos más “civilizatorios” de las culturas indígenas. Por otro lado todavía hay un ambiente lo suficientemente desvalorizador que ejerce una presión para dejar de ser indígena, para abandonar el idioma o la condición étnica. El racismo es un tema que está lejos de haberse superado. Lo que podemos suponer es que usar “ofensivamente la identidad”¹² apenas ha logrado una tímida inflexión en una tendencia mucho más poderosa que lleva al abandono de la condición indígena. Sin ella, probablemente la “desindianización” sería incluso más acelerada. Un ejemplo anecdótico puede reforzar estas afirmaciones generales. En una importante ciudad de la amazonía petrolera, en una reunión realizada en el salón de actos del municipio en la que predominaban miembros de varias nacionalidades amazónicas, la alcaldesa, militante de Pachakutik, se quejaba de la reciente represión gubernamental. El gobierno, decía, se proclama de izquierdas pero es de extrema derecha. “¿Quién se cree que somos?”. Alzó sus manos y se dirigió a la audiencia pidiendo perdón por lo que iba a decir. “¿Acaso cree que somos indígenas con taparrabos? ¡Somos personas pensantes!” (Observación personal del día 28 de marzo de 2008). Si a una aliada política del mismo partido del movimiento indígena se le pudo “escapar” públicamente una frase semejante, significa que el racismo subterráneo es todavía de un poder impactante.

Entre los *límites internos*, hay que anotar que muchos de los marcadores identitarios de los pueblos indígenas son demasiado rígidos y esto desalienta el mantenerse como indígenas, sobre todo entre los jóvenes. Nos referimos a marcadores como la vestimenta, que de alguna manera homogeniza lo indígena, se ven enfrentados a los valores de la moda dominante, que tiende a diferenciar. Dentro de este contexto de *individualización y modernización*, esta rigidez hace más difícil mantener los elementos culturales presentes. Por otro lado, hay que señalar que la folklorización de la cultura aporta al mantenimiento de la rigidez. En efecto, hay que distinguir entre “tradicición” (opción por la repetición inalterada de ciertas formas o rituales o elementos culturales) y “costumbre” (realización impensada y automática, por tanto cambiante de acuerdo al contexto, de los valores y aprendizajes sociales) (Hobsbawn y Ranger 1983). La búsqueda política de “inventar tradiciones” que reafirmen y fortalezcan públicamente (ante los demás y ante sí mismos) aquellos rasgos identitarios que se esperan como el vestido o el arreglo del pelo, les obliga a mantener inalterados ciertos rasgos externos sin los cuales parecería que “dejan de ser indígenas”. En síntesis, la lucha política refuerza la rigidez de ciertos rasgos culturales y dificulta su mantenimiento entre los

¹² La expresión pertenece a Carola Lenz (1997: 227) y hace referencia a la tendencia a recoger los rasgos identitarios indígenas y a proclamarlos públicamente desafiando el ambiente de discriminación dominante.

jóvenes¹³. Hace falta todavía mucha reflexión interna dentro del movimiento sobre la forma en que las culturas indígenas pueden cambiar sin dejar de ser tales en el marco de los procesos de modernización social en que están insertas todas las comunidades.

Actores: UNE, FENOCIN, Plan internacional, FEPP, DINEIB, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Interculturalidad, UNICEF, GTZ, MPD, CONAIE, AECI.

Salud

Al tratarse de prácticas ancestrales se produce de forma cotidiana el ejercicio y aplicación constante de estos conocimientos médicos, independientemente de si son o no son reconocidas formalmente, o si reciben recursos del Estado. En este sentido puede determinarse que existe un alto grado de aplicación de hecho pero un débil reconocimiento y aplicación práctica en el sistema de salud pública.

También el derecho de nuestra salud y también nosotros practicamos nuestra sabiduría ancestral y eso practicamos dentro de nuestras comunidades, con nuestro propio conocimiento, con nuestras propias plantas, nuestro propio manejo, por ejemplo el mal aire, por ejemplo el espanto, todas esas cosas nosotros trabajamos en derecho de salud y también el derecho a nuestro trabajo agrícola, eso no está escrito en la ley, pero nosotros practicamos (J.L., Santo Domingo de los Tsáchilas, 11 de enero de 2008)

Los *límites externos* son, en este campo de derechos, los más relevantes. A pesar de la existencia de la Dirección Nacional de Salud Indígena (DNSI), el presupuesto que recibe la Dirección es sumamente bajo tomando en cuenta que esta Dirección debe garantizar servicios de salud pública para el 10% de la población ecuatoriana. Según datos de la ex – directora de la DNSI, ellos reciben el 0,25% del presupuesto del Ministerio de Salud pública.

Si nosotros queremos implementar un sistema intercultural de salud necesitamos equipos de primera, porque es un reto, no solo para los pueblos indígenas, sino para el resto de la población y para el Estado, es un reto porque primero la idea es una categoría entonces hay que ir construyendo día a día. Yo necesitaría por ejemplo una consultoría de primer nivel para que me sistematice los modelos que ya están en la práctica, como hago si me dan a penas 1 millón 600 mil que corresponde al 0,25% del total del presupuesto de salud que es para el 7% de población indígena sumadas al 3% de comunidades afro, tengo que hacer gestión por otro lado. ¿Cómo voy a implementar ese modelo, si nosotros hemos creado una ficha familiar donde se incluye la variable de interculturalidad y los técnicos que están aquí no saben como hacer, qué palabra usar, le ponemos etnias, culturas, pueblos, qué le ponemos? Si quisiéramos implementar la visión de los pueblos indígenas, las políticas, aquí en esta institución no están preparados porque la información no está adecuado a los pueblos indígenas. Los rubros, la forma de gasto tampoco está adecuado para implementar de acuerdo a las comunidades indígenas. Si quisiéramos por ejemplo hablar de cuadros

¹³ Aclaremos que para nosotros esos rasgos “rígidos” externos no son los que definen la identidad indígena. Pero señalamos que en la lucha política esos rasgos se han difundido como marcadores clave de la “indianidad”. Lo que hay que cambiar es, por supuesto, esa visión superficial y sesgada de la identidad indígena basada exclusivamente en marcadores externos “folklorizados”.

epidemiológicos, la primera vez que fui, el viceministro me dijo ya eso ya debe estar, y yo... tranquilícese ¿qué pasa? Dice, pero si todos somos ecuatorianos como va a haber un cuadro epidemiológico para afroecuatorianos, otro para mestizos y otro para indígenas. Le digo, no se trata de eso, se trata de que el país cuente con un sistema estadístico de información epidemiológica diferenciada, por pueblo y nacionalidad (L.V., Quito, 17/ 01/08)

Por otro lado existe una identificación a nivel nacional, de fuertes resistencias de las autoridades y profesionales de la salud para aceptar e incluir elementos del conocimiento de salud indígena en la formación, legislación, y atención pública.

Otra manera para que no se operativice las políticas de los pueblos indígenas: con respecto al parto, les decimos bueno vamos a trabajar en el parto vertical, ¿qué significa eso? Vamos a incorporar el conocimiento de las parteras comunitarias con el que tienen los ginecólogos y hacemos un documento que se llama normas, este tiene un protocolo de intervención que dice: 1. rasurar, etc. Pero cómo se va juntar estas elites con esas parteras ignorantes que no tienen el nivel académico que tienen ellos; por otro lado esta es una elite que no entiende un carajo de lo que proponen, ni de las prácticas culturales, ni de nada. Es una lucha política tremenda, porque la ministra no establece un mandato que reconozcan eso y tendría que ser un protocolo intercultural y aplicarlo les guste o no. No se entiende el peso histórico y político que tiene esta instancia, se minimiza y por eso es que los pueblos indígenas lo defenderán hasta las últimas consecuencias. Eso es lo que pasa, el personal no está preparado para ejecutar las propuestas, las políticas de los pueblos indígenas, los instrumentos de trabajo, los reglamentos, la forma de gasto, el perfil de los profesionales no está preparado, los profesionales que produce el Ecuador no están preparados para trabajar con esas otras culturas, para aceptar y respetar esas diferencias y aceptar que realmente son sistemas, aquí se cree que no son sistemas y que el único que existe es el oficial.... El sistema jurídico, aquí no contamos con un reglamento general, nosotros proponemos que las comunidades planteen los conocimientos que les conviene y nosotros les avalamos, como licencias. Incluso gente que es afín a esta instancia me ha dicho, no pero si no estamos en las mismas condiciones, pero no entiende que son prácticas diferentes (L.V., Quito, 17/01/08)

Sin embargo es importante recalcar que a nivel local, en los casos donde se han logrado instaurar estas prácticas ancestrales de forma oficial, con apoyo del gobierno local, han tenido altos niveles de aceptación y funcionan de manera eficiente. Es lo que ocurre en Cotacachi y Nabón¹⁴. En el primer caso las gestiones desarrolladas desde la alcaldía, tanto en el Ecuador como en el exterior, permitieron dirigir recursos técnicos y financieros importantes basándose en convenios de cooperación que han aportado para cumplir significativas tareas en campo de salud¹⁵. Ambas experiencias muestran que es posible lograr conquistas y avances cuando existe apoyo oficial, con recursos y respeto a los valores culturales propios de los pueblos indígenas.

¹⁴ Ver: <http://www.nabon.gov.ec/docs/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20LOCAL.pdf>, visitado el 8 de marzo de 2008.

¹⁵ Ver: <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/Municipio/convenios2007.htm>, visitado el 8 de marzo de 2008.

Una oportunidad para la recuperación de las prácticas alternativas de salud de los pueblos indígenas es que en la población hay un alto nivel de demanda de formas alternativas de medicina. Esta demanda provoca un enriquecimiento intercultural de manera informal. El área de salud es especialmente delicada ya que conlleva una discusión de tipo epistemológico, ya que esta critica a la medicina occidental desde los pueblos y nacionalidades indígenas, no ha logrado penetrar en los servicios médicos, ni en las facultades de medicina (Breihl 2004). Existen propuestas de articulación de ambos sistemas de conocimiento en los procedimientos de control estatal, por parte del sector indígena a través de las instituciones que manejan, sin embargo, la dificultad se encuentra al momento de reconocer la necesidad de empatar estos dos sistemas por parte del Estado, ya que el conocimiento ancestral no se corresponde de ninguna manera con los parámetros de conocimiento científico dentro del cual se enmarcan los requerimientos oficiales.

Entre los *límites internos* se encuentra fundamentalmente que no se ha logrado desarrollar *un sistema de acreditación* de parteras, shamanes, yachas, análogo al existente en las facultades de medicina con el cual se pueda llegar a un acuerdo con el Estado para el establecimiento de procedimientos oficiales que incluyan los conocimientos ancestrales. Los esfuerzos por obtener un reconocimiento oficial se han dado a través de los sistemas de salud del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, pero no se ha hecho un esfuerzo similar para exigir esos espacios a nivel del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, donde los servicios médicos del Seguro Social Campesino no tienen una dimensión intercultural a pesar de tratarse de una población que en muchos casos utiliza medicina indígena.

Actores: Facultades de medicina, Ministerio de Salud Pública, DNSI, Seguro Social Campesino (IESS).

Economía y condiciones de vida

El grado de aplicación en este campo de derechos es mínimo (ver Anexo 4.6, 4.7 y 4.8). La población indígena es considerada la más pobre a nivel nacional, son quienes enfrentan mayor dificultad para salir de la pobreza en comparación con el resto de la sociedad, incluso con aquellos sectores bajo condiciones similares (Larrea et al 2007: 40).

Aquí también, los *límites externos* son los determinantes. La población indígena tiene condiciones de desventaja inicial, como la discriminación étnica, el escaso acceso a la educación, a la salud, al trabajo, la desnutrición y una ubicación geográfica desfavorable. El contexto macroeconómico, dominado por políticas neoliberales, tiende a amentar las desigualdades. Las tendencias de mercado presionan para que se cultiven productos exportables, la utilización de productos químicos, lo cual encarece los cultivos y hace que vayan perdiendo importancia los cultivos de consumo interno. Los ensayos de proyectos productivos, de comercialización o de infraestructura social para paliar la pobreza, han sido un fracaso rotundo. Sin políticas nacionales que alteren significativamente los factores estructurales de exclusión social y económica, parece haber pocas alternativas viables.

La gente dice que no le interesa la interculturalidad sino cómo puedo comer; el agua, los alimentos. Hay que dar un salto de lo reivindicativo en lo cultural – étnico a las economías que han sido abandonadas en este tiempo. Además de

indios somos pobres y tenemos que ver cómo sobrevivir. La educación bilingüe no servirá para salir de la pobreza. Los gobiernos locales tampoco sirvieron para salir de la pobreza. Ese es el debate. De lo político electoral y lo étnico a lo económico (A.T., Quito, 4 de enero de 2008)

En cuanto a los *límites internos* en este tema, toda la visibilidad y el poder político alcanzado por el movimiento indígena no ha alcanzado para mejorar significativamente su situación económica y social. Este fracaso es constantemente mencionado por los intelectuales, dirigentes y miembros de base de las organizaciones indígenas.

Si no luchamos por tener algo económicamente, no conseguimos nada. La política y la economía deben ir juntas. ¿Por qué seguimos perdiendo terreno? Los cambios tenemos que hacerlo cueste lo que cueste

La economía es importante, El campo está botado, marginado, hoy sigue igual. En el 90 todos dijimos no a las elecciones, no al censo. Con la participación de dignidades pensábamos avanzar pero hay que evaluar. El distanciamiento entre PK – CONAIE – ECUA, que deberían ir juntos. Hay que buscar mecanismos de hacer propuestas de desarrollo. Luego de 10 años del CODENPE, algunas provincias avanzaron y otras nada. Hay que hacer propuestas para CONAIE – CODENPE. Necesitamos metodología para un desarrollo, de discursos estamos cansados, en las comunidades queremos tener para comer. Ese poder nuestro, con eso podemos lograr

Solo 12.000 ó 20.000 se benefician de un proyecto, pero ¿y el resto? Desde 1990 el MIE cumple un rol importante en la historia del país. Ahora no seremos actores en la ANC con votos pero la instalación de la ANC es fruto de la lucha del MIE. No se han planteado “proyectitos” por aquí y por allá. Se han planteado políticas de Estado, por ejemplo, la DINEIB. Es diferente el hecho de saber que no hemos podido controlar y dar orientación política. Los maestros se han agrupado en la UNE y la UNE defiende y nosotros no dimos respuesta

(NN, M.G., R.U.; Taller en Riobamba, 19 de noviembre de 2008)

Ante esta urgencia, y los reiterados fracasos de los intentos, el movimiento tiene grandes discrepancias a nivel interno alrededor de las formas de abordar este tema. Se puede decir que este campo de derecho es considerado prioritario para el desenvolvimiento y avance en la aplicación de muchos otros derechos. Desde la CONAIE existen propuestas para reposicionar el agro como fuente de desarrollo, pero ha faltado pensar sobre las otras formas de crecimiento económico, hay muchos indígenas comerciantes minoristas, intermediarios, sectores profesionales, profesores, albañiles, etc. En este último punto el peso cultural de lo agrario es importante ya que un cambio en esta actividad es percibido como una renuncia a un modo de vida que se ha practicado ancestralmente. Desde un punto de vista interno, lo que predomina en este campo es un gran desconcierto: ¿Qué hacer? ¿Cómo responder a la urgencia de las comunidades? Unos toman el camino de la lucha radical contra el sistema y la búsqueda de alternativas estructurales, mientras otros buscan formas más pragmáticas de resolver el asunto. Un ejemplo es el siguiente testimonio:

¿Cómo implementar? Por ejemplo es importante que Chimborazo explique la propuesta de las micro – empresas. Hay el caso de la Cemento Chimborazo que

puede ser comprada por los indígenas. Esa es una acción para cambiar la pobreza de los indígenas. Hemos creado un “Instituto Empresarial Indígena”; queremos tener el 51% de acciones para los indígenas con una donación que permita tener 12000 indígenas accionistas. Estamos empujando esa propuesta con el Prefecto de Chimborazo para presentar la próxima semana (L.T., Taller en Riobamba, 19 de noviembre de 2008)

Uno de los representantes de los empresarios del país conoce la iniciativa y la apoya:

Para nuestras actividades representa un sector muy importante [el indígena], vemos por ejemplo que en algunos aspectos agroindustriales en algunas provincias de la Sierra Central la relación entre la empresa o la finca con la comunidad indígena es muy estrecha, inclusive aportando su conocimiento y su mano de obra, para nosotros la representación y el pueblo indígena merece la más alta consideración y el más alto respeto y reconocimiento. Veo que hay un sinnúmero de actividades de los indígenas que son muy plausibles, esta última intención que tienen de entrar al estado dentro de las cementeras, realmente es espectacular y yo conozco de manera personal al dirigente que lo está promoviendo y me parece que es una persona ejemplar (S.B., Quito, 5 de marzo de 2008)

Dependiendo, entonces, del tipo de propuestas económicas planteadas por las organizaciones indias y sus dirigentes, es posible que ciertos sectores del movimiento puedan hacer ciertas alianzas con grupos de empresarios. De hecho, su comprensión y aceptación de las propuestas indígenas tiene que ver fundamentalmente con la promoción de “emprendimientos” y visiones empresariales indígenas. Se trata, en el fondo, de un empresario que entiende el mundo a su imagen y semejanza, un mundo de empresarios:

Pienso que como todo en el país tiene estos aspectos muy positivos y que de alguna manera tiene también aspectos, no el pueblo indígena, sino tal vez una representación que ha tendido a politizarse, pienso que la voz del pueblo indígena y la representación tiene que estar dada por una representación un dirigencia que no necesariamente entre en un punto de vista político electoral, sino que tiene que ser una voz que naturalmente exija, reclame, luche porque se cumplan los derechos que tiene todo ecuatoriano en este caso la población indígena pero que no caiga en esos temas específicos o pluriculturales, pienso que debe haber o debe ser un sector mucho más participativo en la propuesta de soluciones integrales y transversales para el desarrollo conjunto del Ecuador; creo que es un sector con un potencial muy grande no solamente en la generación y en el aporte de mano de obra, sino en el aporte del emprendimiento a mi me encantaría por ejemplo poder trabajar conjuntamente para colaborar con proyectos de emprendimiento de nuevas empresas lideradas por indígenas (...) A mi gustaría que esta cámara pueda ir a algunas comunidades indígenas y dar explicaciones de lo importante que es para el país la empresa privada e incentivar que ellos formen su empresa privada y de alguna manera poder capacitar para que eso se cumpla, nosotros estaríamos dispuestos y felices (S.B., Quito, 5 de marzo de 2008)

La presión de empresas (mineras, hidroeléctricas, agro-exportadoras) y también de las políticas asistenciales del gobierno crean la urgencia entre los dirigentes del MIE: si no

se encuentran respuestas a este problema, las bases abandonarán a sus organizaciones. En términos muy generales se puede plantear la idea de que hay un sector que supone que la solución de los problemas económico – sociales de los indígenas solo podrá ocurrir en el marco de un cambio social más amplio que abarque al menos a todo el Ecuador; mientras que otros piensan que no se puede “esperar” ese cambio estructural general sino que hay que actuar inmediatamente en alternativas económicas viables (sin que necesariamente se abandone la lucha por los temas estructurales).

Actores: Ministerio Inclusión Económica y Social, sector empresarial, ONG, OSG.

Justicia

En este campo ocurre algo parecido a lo que encontramos en el campo de salud: existe un alto grado de aplicación de facto, mientras que el reconocimiento oficial es muy bajo porque no existe una legislación específica o leyes secundarias que garantice la compatibilidad (o coordinación al menos) entre los dos sistemas jurídicos sobre todo para la determinación de competencias y modos de transferencia de un tipo de justicia y el otro¹⁶.

Los derechos más colectivos, más allá de que se esté aplicando a nivel del sistema, sino en la práctica vivencial de nuestras comunidades. A veces se cataloga que está solo en letras, pero nosotros al menos en las comunidades del Tungurahua, en el caso de los Chibuleos, ya hace 12 años que estamos manejando la autonomía del gobierno, todos los conflictos se resuelven al interior del pueblo Chibuelo, ya no en las autoridades del Estado (A.S., Latacunga, 13 / 02 / 08)

Aquí también los *límites externos* son el principal obstáculo a la aplicación plena de los derechos reconocidos. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en la difusión y generación de posiciones hostiles a las prácticas de justicia indígena. Se presenta una imagen que enfatiza el castigo físico y que desconoce parcial o totalmente los procedimientos de prueba y juicio que existen en las comunidades. Los medios no enfatizan en el proceso que se sigue a los infractores. Es decir hay un ambiente social general que no aprueba y desconoce estas prácticas. Existe también una gran resistencia entre los abogados y el sistema convencional de justicia. En las universidades no se estudia el derecho indígena, lo que profundiza el desconocimiento generalizado a nivel de los profesionales de justicia en las entidades públicas.

Es diferente a las normas comunes y corrientes del oficialismo, nosotros no concebimos que una aplicación del oficialismo sea torturar y para hacer una investigación por ejemplo, y con la tortura sacan lo que es y no es. Han utilizado métodos para torturar y hacer perder la vida, eso no es concebible eso es ignorancia. En el mundo indígena es diferente, por ejemplo analizan y dependiendo el grado de la culpabilidad que tengan hacen su castigo y el castigo no es como se dice meter preso, pegar, sino más bien unos baños con ortiga para que salgan las malas energías que tienen el ser humano. Son cosas que ayudan a los seres humanos, pero acá supuestamente es un centro de rehabilitación, más

¹⁶ La Constitución vigente habla de “compatibilizar” ambos sistemas en una ley secundaria (art. 191). La literatura sobre este tema es creciente. Cfr. Tibán (2001); Chávez y García (2004), Guerrero (2003), García (2002).

bien es un centro de perfeccionamiento, nosotros como vamos a concebir ese tipo de cosas (E.R., Quito, 22/01/08)

Antes la justicia no es como pasan en la TV, hay todo un procedimiento primero la resolución se llega es en la familia, las autoridades comunales conocen y la familia denuncia ahí son las encaraciones digamos [sic, por careos], y no es como presentan porque esa es la primera manera de resolver y si esta resolución que se toma entre las partes sino se cumple ahí va más allá y presentan a la asamblea y si no hacen caso ahí se castiga que no se hace cualquiera, sino que vienen los ancianos que tienen más vida, que saben aconsejar ellos son los facultados para castigar que viene al último porque no hay otra solución (C.A., Riobamba, 25 de enero de 2008)

En cuanto a los *límites internos*, las organizaciones indígenas tienen dificultad para “normalizar” (incluir en una norma general) lo que por su misma naturaleza son sistemas profundamente locales y variados. Esto conlleva ambigüedades (y grandes diferencias) en la clarificación de las instancias de decisión, las instancias de apelación, los procedimientos de prueba y los tipos de pena. Sobre todo, es muy difícil determinar la jurisdicción y las competencias de la justicia indígena. ¿Quién es el sujeto de este tipo de justicia? ¿Quién es indígena en una sociedad donde no hay una definición legal ni una adscripción “oficial” y existe, además, un gran campo de mestizaciones y gradaciones étnicas? ¿Qué ocurre cuando el acusado no pertenece a las comunidades y es un blanco - mestizo? Estas dificultades intrínsecas hacen complejo la formulación de la legislación secundaria y los procedimientos de compatibilización entre los dos tipos de justicia. Hay una dificultad de las propias organizaciones para especificar el modo en que el reconocimiento pueda ser llevado a la práctica.

Actores: Policía Nacional, OSG, Tribunales de Justicia, Organismos de derechos humanos, Entidades Internacionales, Medios de Comunicación, colegios de abogados, universidades y escuelas de derecho

Mujeres indígenas

La población femenina indígena que vive en áreas rurales, es la población ecuatoriana con peor calidad de vida, menor capital humano y menores posibilidades de escapar a la pobreza (Larrea et al 2007: 88; Cfr Anexo 4.10). El ejercicio de los derechos específicos de las mujeres indígenas está gravemente rezagada. Por un lado existe un creciente e importante proceso organizativo autónomo de las mujeres indígenas que, aunque mantiene discrepancias con el movimiento de mujeres mestizo, está avanzando en el posicionamiento de las reivindicaciones específicas de las mujeres así como de la perspectiva propia en todos los temas de interés del MIE. Adicionalmente, existen presiones desde organismos internacionales o no indígenas en el marco de proyectos o apoyos a organizaciones de mujeres indígenas. Poco a poco, entonces, el tratamiento de esta problemática se va abriendo campo dentro del discurso indígena.

Los principales *límites externos* en este campo de derechos tienen que ver con la situación estructural de subordinación de las mujeres en toda la sociedad. Se trata de un problema, además, muy antiguo y profundamente arraigado (igual que el racismo). Hay que tomar en cuenta que las mujeres en general experimentan condiciones desfavorables con respecto a los hombres, sin embargo si combinamos género y etnia, las mujeres indígenas son las más perjudicadas evidenciando las desigualdades en el acceso a

servicios básicos de salud y educación. Es decir, el machismo / patriarcalismo de la sociedad se suma al racismo y la discriminación (Cfr. Anexo 4.10). Por otro lado, los movimientos de mujeres, así como sus instituciones representativas, han mostrado dificultades para tender puentes con las mujeres indígenas tanto desde el punto de vista de los conceptos para entender y tratar la problemática como desde las metodologías de intervención (Prieto 2005:156). Todo ello puede generar a veces resistencias internas adicionales al tema.

Además, los *límites internos* son también especialmente importantes en este campo. Actualmente las mujeres indígenas se enfrentan a nuevas circunstancias, ya sea debido a un acercamiento a los centros urbanos o por el ejercicio de dirigencias o la ocupación en cargos institucionales¹⁷. Cuando esto sucede, se producen cambios importantes en la dinámica familiar, social y cultural.

Yo no digo que las cosas no estén avanzando, pero el machismo en los pueblos y nacionalidades es súper complicado, además es más complicado en las instancias donde se puede tomar decisión y donde las mujeres podemos incidir, por ejemplo no todas las voces de las mujeres son tomadas en cuenta en estos congresos, en el campo político administrativo, porque se reúnen entre varones y toman las decisiones (C.V., Santo Domingo de los Ts'achilas 11/01/08)

Pero ya hay otros derechos que occidentalmente buscamos de trabajar así como mujer, como hacer ya directamente el trabajo de las mujeres, que eso como no hemos podido practicar a parte de la teoría, hay derechos que dice que las mujeres tienen su trabajo en diferentes espacios. Esto ha sido un factor y una dificultad por que no comprenden los compañeros por que tampoco en las costumbres, en la tradición mismo, no estamos acostumbrados a trabajar solo con grupo de mujeres, por que siempre hemos practicado colectivo. Eso no impacta como en otros sectores donde tiene su derecho como mujer o como jóvenes, no se comprende, no se quien será, si no hay comprensión de parte y parte o no hay comprensión de la sociedad mismo, no sé qué será. Eso no hemos podido practicar, porque siempre cuando nosotras las mujeres planteamos, diciendo que vamos a hacer el grupo de mujeres, organización de mujeres para poder trabajar el suelo de las mujeres, siempre hemos tenido problemas con los compañeros, los compañeros no han apoyado. Ellos piensan que nos estamos organizando para enfrentarnos contra los compañeros, contra los varones, así se entiende. Pero han cedido algunos y eso es un espacio de avance pero ya a la fuerza las mujeres se han organizado grupos de mujeres en diferentes espacios, ellas ya tienen muchas experiencias buenas con su trabajo. Con esa experiencia estamos ahorita ya avanzando, haciendo entender, por eso es importante uno también conocer bien cual es el trabajo solo para las mujeres, cual es el trabajo mixto, toca entender, formar y capacitarse (J.L., Santo Domingo de los Ts'achilas 11/01/08)

Estas nuevas circunstancias han enfrentado a las mujeres indígenas a la problemática de género, sin embargo se percibe una fuerte resistencia por parte de la organización a

¹⁷ No disponemos de cifras desagregadas sobre el nivel de participación de mujeres indígenas en cargos dirigenciales o en instituciones públicas. Pero es claro que sigue la tendencia creciente de la participación de mujeres en general. Un ejemplo es el de las mujeres en dignidades de elección popular, que pasó del 5,4% de mujeres sobre el total de dignidades en 1988 al 25% en 2000 (SIISE, versión 4.5, 2006).

adoptar una posición determinante al respecto, o incluso a reconocer la existencia de diferencias y discriminación al interior. Existen altos grados de invisibilización de este tema y resistencias entre dirigentes varones y a veces también mujeres de que puede constituirse en una amenaza con dividir la organización. Este problema de “división”, aunque muchas veces puede ser una excusa, no debe subvalorarse, sino que puede tener que ver con la importancia de reconceptualizar tanto los conceptos como las metodologías de intervención desde agentes externos en ambientes culturales particulares.

Es un tema difícil, porque por un lado las mujeres debemos ejercer nuestro derechos, como los indígenas ha nivel de la sociedad, para las mujeres es un gran esfuerzo; es complejo pero es una lucha de día a día, porque como pueblo acompañamos pero como hacemos que los compañeros nos vean como aliados naturales; por eso tratamos de poner en práctica los dichos de los mayores de que la cara se lava con las dos manos, eso significa que tiene que ser hombres y mujeres, tal vez por circunstancias las mujeres hemos estado alejadas, pero estamos tratando de corregir para caminar juntos con el hombre, toca pegarse un tropecito (...) Porque si hablamos solo con las mujeres es como encerrarnos entre nosotras y cuando ejercemos, los compañeros no sienten esa necesidad, si nos encerramos en un espacio mixto las mujeres terminamos siendo acompañantes, y terminan decidiendo y debatiendo solo los hombres y las mujeres no. Creo que hay que crear un espacio exclusivo de cada uno para la sensibilización y un espacio compartido (B.Ch., Quito, 23 de enero de 2008)

También existen casos de violencia dentro de las organizaciones locales. Al igual que en otros lugares y sociedades, hay a veces presión social - familiar – comunitaria, que exige a las mujeres no actuar en contra de sus parejas, no denunciar, etc. Por otro lado, un factor determinante es la dependencia económica de las mujeres que no permite tomar medidas ante prácticas de inequidad al interior de la familia, aunque esto ocurre de manera general con todas las mujeres de todo el país. Aquí existe una dimensión cultural más amplia, que atraviesa también la relación con las mujeres dentro de las comunidades y se trata de la primacía de “lo familiar” frente a “lo individual” en el tipo de “sociabilidad” comunitaria. Debe investigarse mucho más la forma en que esta primacía pueda estar relacionada con las resistencias comunitarias a aceptar la autonomía de las mujeres y la forma en que debe tratarse el tema den el marco de los valores culturales de los distintos pueblos y nacionalidades (Prieto 1998, Cervonne et al 1998; Herrera 2000, Prieto et al 2006).

Actores: CONAMU, CEPAM, Comisaría de la Mujer, Organizaciones de Mujeres, Escuela de Formación de Mujeres Líderes Dolores Cacuango, Asamblea de Mujeres de Cayambe, Asociación de Mujeres Luna Creciente, ONG.

Tierra y territorios

La Reforma Agraria y la política de colonización tuvieron efectos contradictorios. Por un lado, permitió el acceso a tierras en la zona andina; por otro, constituyó una amenaza para los pueblos indígenas de las tierras bajas. Esas entregas de tierras se hicieron con zonas altas, empinadas, de baja calidad o alejadas de los centros mercantiles y de comercio y sin infraestructura productiva. Sin ese carácter limitado de la redistribución agraria, no podría entenderse la abismal pobreza de las sociedades campesinas e indígenas (ver Anexo 4.6). Sin embargo, las bases organizadas accedieron a tierras o a

la legalización de territorios en forma significativa. Las tierras fueron, pues, entregadas a los pueblos y nacionalidades de manera significativa, especialmente en la amazonía y la costa¹⁸ (ver Anexo 4.4.).

Esto es refrendado también por dirigentes e intelectuales indígenas incluso en la sierra, donde el proceso de redistribución agraria fue mucho menos sustancial:

Hasta mediados de los años 90 la CONAIE despliega sus fuerzas para resolver los conflictos de tierras y territorios que venían desde los años 60; todos o casi todos entrabados en largos, costosos y conflictivos procesos sociales y judiciales. En medio de un proceso extendido y sostenido de movilización y negociación la mayoría de estos conflictos se fueron resolviendo en diferentes condiciones (Simbaña 2007: 10)

Tanta fuerza, tanta lucha y no estamos cambiando las condiciones de vida de nuestra gente. En ese tiempo fue la tierra, en este tiempo es el agua (H.Ch., Riobamba, 19 de noviembre de 2007)

El énfasis de la sierra en la redistribución de la tierra (reforma agraria), mientras la amazonía pide ante todo la territorialidad, es un debate interno de gran importancia que suele distanciar a las regionales:

A estas alturas de las nuevas propuestas de la CONAIE, la propuesta está hablando de reforma agraria en este momento, pero eso es una realidad de los andinos, la gran diferencia y lo que nos hace pelear entre nosotros es aceptar que tenemos condiciones territoriales diferentes; mientras los andinos hablan de reforma agraria, nosotros hablamos de territorialidad. Estas serían como dos grandes razones. Nosotros tenemos nuestros territorios, hablamos de territorio, acá de habla de tierritas, de parcelas. Geográficamente tenemos distancias y en nuestras poblaciones como no ha habido intromisión de colonos, ni siquiera una forma de organización política mixta y por ejemplo ya esta la junta parroquial y no la queremos porque no es una forma de organización nuestra, no nos hace falta (L.V., Quito, 17 de enero de 2008)

La entrega parcial e insuficiente de estas tierras suele incluir también derechos a una cierta autonomía territorial *de facto*. El principio de existencia de Circunscripciones Territoriales Indígenas está reconocido constitucionalmente pero no se especifica ni cómo se delimitarán las CTI ni cómo se integrarán sus órganos directivos ni qué competencias tendrán. Sin una ley específica (que no se ha dictado), no pueden aplicarse. Esta especificación ha tenido grandes *resistencias externas* en el Congreso Nacional y entre los gobiernos locales vigentes (municipios y consejos provinciales) que temen un recorte de presupuesto, de autoridad, de competencias y de territorio. Otro aspecto que refiere al problema de los límites externos, que son determinantes en este tema, es la presencia inversiones petroleras, mineras, o madereras y más recientemente energéticas. No solo existe presión de las empresas sino del propio Estado por otorgar concesiones para la extracción de recursos naturales. Los intereses económicos

¹⁸ Los análisis sobre el acceso a tierras y sobre los balances del proceso de reforma agraria son abundantes. Remitimos solamente a algunos de los textos más conocidos: Martínez (2000); Chiriboga (1988). Para una discusión reciente, cfr. Guerrero y Ospina (2003); Herrera (2007); García y Sandoval (2007).

nacionales e internacionales, impiden el control autónomo de los recursos naturales alojados en el subsuelo de los territorios indígenas, y del resto de recursos naturales. Finalmente, un actor relevante que se opone a la especificación de este derecho son las Fuerzas Armadas que constantemente han manifestado su temor de las implicaciones separatistas o de fisuras en la unidad nacional que pudieran implicar a largo plazo estas demandas territoriales.

Existen también algunos *límites internos* considerables. El punto crucial es la dificultad en la sierra y en muchas partes de la amazonía y la costa por la convivencia con poblaciones mestizas asentadas en territorios indígenas. El territorio indígena no es continuo ni las formas de autoridad comunal o del pueblo o nacionalidad indígena son incontestadas. Son territorios compartidos. Un segundo factor de vital importancia es la enorme variedad regional muy grande frente a la forma de exigir y comprender los derechos a la territorialidad, es decir, no se llega a acuerdos entre las propias organizaciones con respecto a cuáles son las competencias y en qué nivel (comunal, de “pueblo”, de “nacionalidad”) que deben tener las autoridades territoriales y como deberían vincularse al gobierno nacional y cuáles deberían ser los procesos de delimitación. La misma identificación de “pueblos” o “nacionalidades” es conflictiva a nivel local y a nivel nacional y no existen por lo general organismos de gobierno que correspondan exactamente a los “pueblos” en proceso de reconstitución histórica. La movilidad poblacional también dificulta la territorialidad, por los grandes flujos migratorios. Hay una gran cantidad de población urbana a la cual no se aplica la territorialidad comunal.

Actores: FFAA, ECORAE, PRODEPINE, ONG, Ministerio del Ambiente, AME, CONCOPE, Congreso Nacional, PETROECUADOR

Participación política

Como dijimos antes, está constitucionalmente reconocido el derecho a disponer de sus formas de autoridad y este derecho se ejerce, efectivamente, para asuntos internos. Sin embargo existen exigencias por parte del movimiento de una mayor participación política en espacios como el Congreso, donde la misma población indígena elija sus diputados de acuerdo a sus propios usos y costumbres, que no han sido aceptadas hasta el momento. Lo trascendental de este campo es que al mismo tiempo que la representación política es un derecho en si mismo, es también una herramienta para aplicar todos los demás derechos y por lo tanto su valor es estratégico. Aquí los logros iniciales son notables.

A través del MUPP-NP, se logró mantener una votación propia del 8% del electorado nacional (especialmente de la capital), obteniendo 4 prefecturas de entre 22 al nivel nacional, 30 municipios de 219 existentes, 100 juntas parroquiales de entre 700 existentes. Ha alcanzado un 10% de representación permanente en el Congreso Nacional (mestizos e indígenas). Desde 1996 que inició la participación electoral se ha mantenido la segunda vicepresidencia del Congreso Nacional, la Presidencia de la Comisión de Asuntos Indígenas y la Presidencia del Parlamento Indígena de las Américas. Al nivel local, se han desarrollado los gobiernos locales con gran éxito, en los que mayoritariamente se ha aplicado el modelo de gobierno participativo y con control social, alcanzando reconocimiento y premios nacionales e internacionales. Por otra parte, se ha

contado con espacios de poder en el gobierno, teniendo presencia en las dependencias ministeriales en las provincias y también de algunos ministerios e instituciones gubernamentales. Si realizáramos un mapeo de la presencia política del MUPP-NP, la incidencia política territorial sería por lo menos de una tercera parte del país. También por dos ocasiones ha tenido el poder en sus manos, en primer lugar con el derrocamiento del gobierno de Jamil Mahuad, el presidente de la CONAIE fue parte del triunvirato que duró tres horas en el poder y el segundo; con el triunfo electoral alcanzado con el coronel Lucio Gutiérrez, se participó del poder por 6 meses (Maldonado 2008: 18)

En cuanto a los *límites externos* al ejercicio de estos derechos, el movimiento enfrenta grandes desafíos externos en este campo, en primer lugar se encuentran todos los intentos por establecer alianzas desde otros sectores y partidos políticos, generalmente esto implica tomar posiciones sobre una variedad de temáticas no previstas en la agenda del movimiento o renunciar a otros muy particulares. Al participar en el escenario político se produce un enfrentamiento con todos quienes han manejado el poder y por supuesto muestran resistencia, además de enfrentar un conjunto presiones por el ejercicio de prácticas de la política convencional, como establecer pactos, alianzas, negociaciones. El proyecto político indígena es crítico al modelo establecido, eso ya produce una resistencia inicial, en donde al buscar un cambio estructural, pone en su contra a un grupo mayoritario de actores del escenario político. En la mayoría de sectores políticos consultados existe resistencia a aceptar la representación política propia por sistemas electorales basados en usos y costumbres. En el actual gobierno nacional, además, existe resistencia a aceptar la autonomía administrativa y política de entidades del Estado y a aceptar la “representación corporativa” en consejos o instancias de decisión sobre políticas públicas.

Un ejemplo de esta resistencia es la posición del representante de los empresarios:

*Sería y es muy saludable, repito, la presencia del indígena en la política ecuatoriana, **pero tal vez no como comunidad**. Es como que si el día de mañana los afroecuatorianos formen un movimiento, o los...no sé y el país se va fragmentando por diversos temas raciales o sociales o económicos, no!. Pienso que, tal vez esa es una falencia (S.B. Quito, 5 de marzo de 2008; resaltado nuestro)*

En cuanto a los *límites internos* a la participación política puede decirse que el aspecto fundamental es que ha obligado al movimiento a una doble profundización de su agenda política para la cual no estaba preparado. Por un lado, el movimiento se ve obligado a desplegar propuestas específicas sobre infinidad de campos en un nivel de detalle y de conflictividad que nunca antes había tratado (en el Congreso o en los gobiernos locales hay que tratar muchísimas cosas sobre las cuales el movimiento tenía pocos antecedentes de trabajo político, como los servicios públicos o temas financieros o tributarios, por ejemplo). La participación política exige tener propuestas no solo para los indígenas, sino para todo el país y todo el resto de la población, esto significa contar con todo un aparato técnico capaz de dominar todos los temas estructurales para elaborar propuestas viables, esto ha sido un punto débil al interior del movimiento, ya que no estaba preparado para responder de manera eficiente a escala nacional. Por otro lado, la presencia de funcionarios de todo tipo (diputados, asambleístas, alcaldes, concejales, prefectos, presidentes de juntas parroquiales, directivos de educación, salud, CODENPE, etc.) que provocan tensiones con las organizaciones de las cuales emergieron. Tienen una autoridad nueva derivada de sus funciones que compiten con las de los dirigentes de las organizaciones. Y además, las organizaciones tienen que hacerles seguimiento a sus actuaciones con una velocidad y sobre una cantidad de temas de tal manera que las estructuras de las organizaciones no dan abasto. Como decía un dirigente, en la política “hay que ir a la velocidad de un rayo”. Todo esto agudiza los conflictos, las tensiones y los motivos de discordia internos. Aquí uno de los problemas estructurales más fuertes al interior del movimiento se expresa de manera clara, todos los tipos de división interna, los desacuerdos, se concentran en la participación política, ya que es desde este espacio que se deben generar políticas generales aplicables a todos, hay un problema de liderazgo político dentro el partido y la participación electoral que muchas veces se contraponen con las prioridades organizativas de un movimiento social. En este proceso se ha criticado fuertemente al movimiento por haberse contaminado con todo el desprestigio que tiene la política. El haber adoptado prácticas típicas de la politiquería tradicional. Esto ha provocado desprestigio de una de los sectores políticos que tuvo en un determinado momento mucho apoyo¹⁹.

Otro problema interno de fondo en la participación política es la tensión entre lo étnico y lo ideológico. Las organizaciones indígenas se basan en una adscripción étnica, en una pertenencia basada en lo que una persona “es” o piensa que “es”. La organización política se basa en una adscripción voluntaria a un programa ideológico o de gobierno; exige una coherencia de principios y formas de pensar. No todos los indígenas tienen la misma orientación ideológica ni el mismo perfil político. Pero no dejan de ser indígenas por eso. Esta contradicción se ha presentado innumerables veces en las tensiones entre la CONAIE y el MUPP-NP o en las acciones de muchos dirigentes que han sido expulsados del movimiento por sus acciones políticas pero luego vuelven a las organizaciones a las que pertenecen. Es parte también de la búsqueda de coherencia ideológica, de formación política que nos ha sido planteado innumerables veces en este estudio. Por último, es también la base de una tensión en el modo de concebir la propia organización, la CONAIE, que es a veces considerada una organización social y a veces una forma de gobierno de los pueblos indios. Si es forma de gobierno, entonces incluye a todos los indígenas, independientemente de sus posiciones políticas y de sus opciones

¹⁹ Hasta qué punto esto es algo inevitable y hay una contradicción imposible de superar entre el movimiento social y el partido político (como piensa Sánchez Parga 2007: 141-74); o es solamente un problema de aprender a manejar y administrar el poder que el movimiento ha podido acumular (Luis Maldonado 2008); es algo que deberá verse en los próximos años y constituye sin duda uno de los desafíos más notables del movimiento indígena.

ideológicas. Esto entra en contradicción con la formación de Pachakutik. Esto atraviesa tanto a las organizaciones nacionales como a las de base, pues es posible encontrar desde un inicio múltiples adscripciones partidarias y múltiples comportamientos electorales en las comunidades y pueblos indígenas a lo largo de todo el país.

Por último, es posible identificar también una tendencia a privilegiar lo político, dejando un poco rezagado lo social. Se reconoce que en muchos casos lo político fue convirtiéndose en un fin en sí mismo en lugar de ser el medio para alcanzar los objetivos que impulsaron este tipo de participación. En lugar de cambiar la política tradicional, la política tradicional colonizó al movimiento indígena.

No hemos acertado bien el concepto de la participación política. Para cambiar presidente de la comunidad ya hacen amarres desde los ayllus. Ya se reúnen desde antes. Igual pasa en las OSG, las OTG y la CONAIE. Los pueblos indígenas somos los primeros amarradotes para candidaturas. Hay que analizar cuál es el problema. Desde presidente de la comunidad quieren hacer escalón para la organización y el puesto político (R.I., Sarahusha, Pujilí, 7 de marzo de 2008)

Actores: Movimientos Sociales, Partidos Políticos, Izquierda, Pachakutik, funcionarios

IV. ACTORES Y MOVIMIENTO INDÍGENA

El tema anterior nos introduce directamente en el siguiente tema: el de los actores sociales diferentes al movimiento indígena y con el cual él se relaciona y su influencia en el cumplimiento del proyecto político indígena. El objetivo de esta sección es explorar las hipótesis presentadas en la introducción sobre la influencia de actores externos en la explicación de las dificultades que el movimiento indígena ecuatoriano ha tenido para aplicar satisfactoriamente los derechos conquistados legalmente. Empezamos identificando los actores más relevantes para el movimiento indígena por su poder político o económico y cuyas posiciones son influyentes. Terminamos haciendo una reflexión final el papel de cada uno de los actores en las dificultades que existen para la aplicación plena de los derechos indígenas.

IV. 1. Actores clave

Los principales actores serán brevemente caracterizados, se hará una rápida presentación de sus posiciones políticas sobre las demandas indígenas y se valorarán sus capacidades e influencia social.

Actores	Caracterización	Vinculación con el MIE	Posición e intereses	Poder de influencia
ONG	Hay varios tipos de ONG (radicales, asistenciales y las que promueven la organización y asociación) Abarcan casi todos los campos de derechos definidos Hay ONG con muchos recursos y de una alta influencia local por la capacidad de financiamiento de	Es frecuente que las ONG más radicales trabajen a nivel de organizaciones provinciales, regionales o nacionales. Mientras que las ONG más grandes y moderadas, especialmente dedicadas a temas productivos, trabajan a nivel local con OSG y comunidades. Muchas veces esos proyectos productivos no consideran la realidad cultural	Depende del carácter de la ONG y su agenda Mucho énfasis en los proyectos productivos y micro empresariales Hay competencia por fondos de la cooperación internacional y muchas veces las ONG locales actúan como vínculo entre las agendas internacionales y las prioridades locales	Alta influencia en lo local (pero solo en ciertas localidades). Alta, pero no determinante en la acción política de las organizaciones nacionales y regionales

Actores	Caracterización	Vinculación con el MIE	Posición e intereses	Poder de influencia
	proyectos Sin embargo, son pocas ONG las que influyen o tienen una relación directa en el Consejo Político o la dirigencia de las organizaciones.	La vinculación al movimiento en o con su dirigencia lo hacen a través de la formación política u asesoramiento		

En primer término tenemos *las ONG* y la cooperación internacional, un actor fundamental para entender el origen de las organizaciones y del proceso de movilización social. Sin embargo, recientemente han sido cuestionados por su capacidad de influir en el movimiento e imponer sus visiones, prácticas e intereses particulares²⁰. Esta idea de una “cooptación” y desmovilización de las organizaciones indígenas por la actividad de las ONG y de la cooperación internacional ha sido desarrollada por varios académicos. Un ejemplo entre muchos:

Los millonarios programas de la cooperación internacional, y muy en particular aquellos destinados a las poblaciones y organizaciones indígenas, tienen la finalidad y sobre todo el efecto de atenuar y aplacar la protesta, clientelizando demandas en función de las ofertas de dichos programas (Sánchez Parga 2007: 162).

Otro ejemplo de la provincia más “inundada de proyectos, Chimborazo, pero es algo también perfectamente aplicable a la amazonía ecuatoriana:

aquí hay mucha presencia de ONG que no trabajan con el conjunto de la comunidad, las ONG presentan pequeños proyectos para trabajar con pequeños grupos eso ya divide, debilita a la organización comunal porque empieza a crear una asociación, grupo y eso debilita mucho al cabildo al conjunto de la comunidad entone crea grupo de agricultura, de mujeres, y cada uno financiado por ONG (C.A., Riobamba, 25 de enero de 2008)

Estas opiniones hacen una generalización de la actividad de las ONG y la cooperación internacional. Si miramos más de cerca, éstas son muy variadas en sus objetivos y en sus procedimientos. Según los testimonios de los entrevistados para esta investigación, podríamos decir que hay cuatro grupos o tendencias de ONG. En un primer momento las ONG de desarrollo como CESA, FEPP, CEDIME o CAAP se caracterizaban por un tipo de intervención en busca de la promoción organizativa: “*trabajábamos en las comunidades, nos ayudaban con las propuestas, sin importar la hora*” (E.R. Quito, febrero 2007). Este estilo de intervención corresponde a la década de 1980 y su intención era promover interlocutores entre el Estado y el sector indígena (según V. Bretón 2005: 42).

Un segundo grupo puede ser caracterizada como “radicales o de izquierda”²¹ que, nacidas en la misma época y más recientemente en los años 1990, tienen vínculos de

²⁰ La bibliografía que resalta el papel de las ONG en el proceso de formación del MIE es relativamente reciente. Remitimos al lector a los principales estudios: Bebbington et al (1993); Carrasco (1993), Bretón (2001), Bretón (2005), Bretón y Báez (2006).

²¹ Este es un término acuñado por Edison Hurtado, Profesor asociado de la FLACSO que ha hecho una evaluación sobre la gestión de Mario Conejo en la alcaldía de Otavalo. En el cual estarían las ONG vinculadas alrededor del Grupo de Democracia y Desarrollo Local GDDL.

apoyo directo con las dirigencias del MIE y sirven como estructura de apoyo teórico-político, de movilización de recursos y de apoyo técnico. El tercer grupo, que podría corresponder a ONG como Visión Mundial, CARE, Islas de Paz y Plan Internacional, que disponen de mucho financiamiento, por ello con gran capacidad para ejecutar proyectos productivos y sociales en casi todo el país. Esta acción no siempre tiene una mirada intercultural y una comprensión antropológica de las zonas en las que intervienen: *“llegan a financiar proyectos en todas partes, pero no trabajan con toda la comunidad ni con las OSG o Cabildos. Lo que hacen es crear diferencias entre indígenas, luego envidias y divisiones”* (J.G., Guamote, febrero de 2008). La acción de estas ONG, aunque satisface una necesidad concreta de las organizaciones y comunidades, por su carácter asistencialista termina por crear una *“actitud paternalista que no ayuda a la organización y búsqueda de soluciones propias”* (P.T., San Andrés, enero 2008).

Un último grupo, finalmente, más reciente, pone el énfasis en el apoyo a los gobiernos locales y el desarrollo de sus capacidades institucionales en la gestión y promoción de la democracia local. Un ejemplo de estas agencias de cooperación es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la agencia de cooperación alemana GTZ, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Aunque, algunas de ellas han introducido en sus políticas y estrategias miradas de género e interculturales, sus apuestas han estado en el fortalecimiento institucional y no necesariamente organizativo o político. Puede pensarse que este tipo de intervención tiende a enfatizar lo “técnico” sobre lo “político” y lo institucional sobre lo organizativo.

En síntesis, las ONG actúan tanto a nivel local, como a nivel nacional y regional. No tienen una visión única ni una estrategia política homogénea. Tampoco tienen una metodología o una pedagogía única de trabajo con las comunidades. Sin embargo, cumplen varias funciones clave en las organizaciones: canalizan recursos tanto para el funcionamiento de las estructuras orgánicas del movimiento (OSG, organizaciones de tercer grado, federaciones, etc.), como para ejecutar proyectos y planes de atención social o productiva que las comunidades demandan (esto se hacen ante todo a través de las OSG). De hecho, la crítica de que estos programas responden al intento de desmovilizar y clientelizar a las organizaciones puede ser mirado desde otra perspectiva: las protestas y movilizaciones indígenas tienen el efecto de dirigir la atención hacia poblaciones secularmente olvidadas y desatendidas por la acción estatal. Los proyectos e inversiones locales pueden también ser vistos como parte de las conquistas de la propia movilización. Finalmente, las ONG proveen una parte de los recursos técnicos y humanos que las organizaciones necesitan para cumplir sus funciones de representación política.

Al hacerlo, sin embargo, muchas veces las ONG terminan compitiendo con las organizaciones indígenas por el acceso a fondos de la cooperación. Otras veces imponiendo agendas temáticas o políticas de agentes externos a las comunidades o a las organizaciones. En otros casos, promueven prácticas paternalistas o clientelares para canalizar el acceso a los recursos de proyectos, con lo que favorecen la división de las organizaciones de base. Otro efecto es que, dependiendo de las características específicas de cada ONG, varias de ellas pueden estar trabajando para moderar las demandas del movimiento o para despolitizarlas, alejándolas de demandas de cambios estructurales. Finalmente, el crecimiento mismo de las organizaciones o de las ONG y su “institucionalización” las obliga muchas veces a dedicar gran cantidad de esfuerzo y

trabajo a mantener el “aparato” institucional antes que a trabajar para los fines políticos que les son propios.

Normalmente, el grado en que estas tendencias perniciosas afectan al movimiento indígena depende de la capacidad local por mantener la autonomía política y organizativa. Muchas veces esta capacidad está ligada a la experiencia previa de la organización indígena local, a la presencia de cuadros políticos propios y a la existencia de cierto nivel de profesionalización de la dirigencia. Algunos casos locales así lo atestiguan:

- La UNORCAC en Cotacachi es capaz de mantener un alto grado de autonomía e intervención política en relación a las ONG y al gobierno local, su nivel de profesionalización es alto y así como su legitimidad en las comunidades locales.
- La UCIA en Nabón, a pesar de que la alcaldía esta en manos del PK, no tiene ni fuerza ni legitimidad para incidir en el Gobierno Local, mientras que la COSUDE a través del “Proyecto Nabón”, se convierte en un actor fundamental en la definición de políticas públicas locales importantísimas para toda la población.
- En Chimborazo, *Visión Mundial mantiene un lazo orgánico con la COMPOCIECH (organización regional de los indígenas evangélicos) y sirve de promoción organizativa a través de los proyectos que financia, lo cual ha causado fuertes riñas entre indígenas cristianos y evangélicos* (P.T., San Andrés, enero 2008)

Actores	Caracterización	Vinculación con el MIE	Posición e intereses	Poder de influencia
Iglesias	Católica. Hay importantes diferencias religiosas y en la posición política. La más influyente en el MIE es la iglesia radical vinculada a la teología de la liberación	La iglesia cercana a la Teología de la Liberación tiene una vinculación con la base muy fuerte, especialmente en la zona de Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi. La orden de los salesianos, parece estar más vinculada a proyectos de desarrollo (tanto en la sierra como en la amazonía)	En los salesianos y cristianos cercanos a la teología de la liberación parece interesar la pastoral como estrategia que busca la autonomía espiritual, organizativa y política	Un nivel de influencia alto a nivel local (en las pocas localidades donde todavía quedan agentes de pastoral de iglesia comprometida), aunque con menos fuerza hoy por el debilitamiento dentro de la estructura de la jerarquía eclesial
	Evangélicos. Se pueden considerar políticamente más “pragmáticos”, aunque son muy variados en sus denominaciones religiosas	Tienen un vínculo orgánico con las organizaciones indígenas de Chimborazo (especialmente COMPOCIECH). Mantienen una disputa política y religiosa con los católicos	Su posición ha sido mantener un lazo político con la FEINE y <i>Amauta Jatari</i> , la cual ha establecido una estrategia de alianzas con los partidos de derecha y populistas, especialmente ahora con el PSP.	Alto a nivel local y bajo a nivel nacional. Su asentamiento más importante es en Chimborazo

El caso de la **iglesia** hay tres grupos, la iglesia católica “comprometida”, que podríamos asociar a la Teología de la Liberación; la iglesia católica conservadora; y la iglesia evangélica²². No hablaremos de la iglesia conservadora porque su actitud ha sido concentrarse en prácticas estrictamente “sacramentales” (vinculadas a los sacramentos), y al hacerlo, al dejar de lado el compromiso político o social, permiten que las

²² La bibliografía sobre el papel de las iglesias en la emergencia del movimiento indígena es amplia. Cfr. Santana (1995); Martínez (2004), Kaltmeier (2007), Andrade (2004).

comunidades y organizaciones “sigan la corriente” dominante de la sociedad, es decir, de alejamiento de los temas sociales y del compromiso organizativo.

Muchos de los actuales dirigentes del MIE fueron agentes de pastoral de la iglesia católica (catequistas, diáconos, etc.), “*muchos de los religiosos participaron como asesores y representantes directos del MIE durante varias coyunturas*” (P.T., San Andrés, enero 2008). Incluso una parte de la infraestructura creada por la iglesia estuvo a disposición del MIE. Muchos todavía mantienen vínculos con los líderes locales, apoyan a los dirigentes de las regionales, y tienen espacios de formación política. Su eje de apoyo ha sido la búsqueda teológica y política de la autonomía de los indígenas en relación al modelo de explotación. Este sector de iglesia católica fue muy importante en la afirmación de las identidades étnicas sobre las identidades campesinas, que fue una parte importante del proceso de construcción de autonomía política de los indígenas frente a los partidos de la izquierda política²³. Con el paso del tiempo, sin embargo, las organizaciones se autonomizaron también de las estructuras de la iglesia católica y se alejaron de su tutela. Esto provocó muchos conflictos tanto de orientación política como respecto al manejo de la infraestructura construida en común en muchas localidades.

La iglesia evangélica, por su parte, es un actor que disputa “la conciencia” teológica e ideológica en los mismos espacios que la iglesia católica, en particular en la sierra central (Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi) y en la amazonía (las organizaciones evangélicas shuar cuentan entre las más militantes). Aunque disponemos de un estudio sobre la espiritualidad ligada a la conversión religiosa (Andrade 2004), poseemos pocas investigaciones sobre las implicaciones políticas y organizativas del trabajo de los evangélicos (Cfr. Santana 1995, sobre los shuar y sobre la experiencia de Colta; y Thurner 2000; sobre la lucha por la reforma agraria en Colta entre organizaciones evangélicas). El apoyo de las iglesias a la formación y funcionamiento de la FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador) y el partido político Amauta Jatari es fundamental. Estas estructuras reciben recursos de las ONG evangélicas Visión Mundial, de Naciones Unidas, USAID y del proyecto PL480 (S.G., Colta, enero 2008). Las organizaciones evangélicas han logrado construir una estructura para la movilización de recursos importante en el caso de la COPOCIECH (organización de indígenas evangélicos de Chimborazo). Es una estructura con un nivel medio de intervención en lo nacional, pero desde su oposición y competencia de la representación política de los indígenas y ha mantenido una práctica pragmática en la política. De hecho, la FEINE disputa la representación indígena a nivel nacional y sus propuestas casi siempre están en oposición a las de la CONAIE. A nivel local existe una disputa constante de las bases de las organizaciones territoriales (OSG) y a nivel político, Amauta Jatari disputa la representación política de Pachakutik. Un aspecto importante de la disputa entre la FEINE y la CONAIE es la oposición de la primera a la demanda de “Estado plurinacional” y a la reconstrucción de “pueblos” y “nacionalidades” que ella impulsa. En particular existe un conflicto respecto al control que la CONAIE ejerce sobre las instituciones indígenas como si fueran su propiedad:

No se toma en cuenta que la interculturalidad – nacionalidad que no es para todos. Hemos indígenas dejados de lado. No toma en cuenta a todos sino a una

²³ Ver al respecto el trabajo de Luis Maldonado escrito para este estudio (2008). Tal vez el testimonio más directo de la “etnización” como estrategia de autonomía del movimiento sea el de Luis Macas: “*mientras en los años 60 ó 70, la izquierda luchaba por hacer campesinos a los indios, los indios luchábamos por no dejar de ser indios*” (Macas 2001: 214).

sola organización. No sabemos qué mismo es el “pueblo” (...) No debe aparecer solo un grupo, sino todos. Que todos definan si somos plurinacional o pluricultural o multiétnico, pero que sea de todos. Yo estoy de acuerdo cuando Lucio Gutiérrez dio a la FEINE [el manejo del CODENPE] porque otro grupo dice que esto es mío y yo ya gané. Por ejemplo, en Tungurahua se dice que todos somos gobierno, pero lo de que la patria es de todos se va para ciertos grupos y los separatistas, pero no está en los pueblos. Nosotros no somos del “pueblo” sino de una comunidad indígena (F.M., Quito, 4 de enero de 2008).

El análisis de estos actores muestra un importante desarrollo de los evangélicos y un declive de la iglesia católica comprometida. El declive de la iglesia de los pobres, está relacionado con un proceso de derechización de la iglesia católica lo cual aleja a los agentes de pastoral de las beses y la gente siente un vacío en el apoyo organizativo. En este sentido el declive de los agentes de pastoral han afectado el proceso de organización y formación de cuadros en estas provincias.

Actores	Características	Vínculo con el MIE	Posición e intereses	Poder e influencia
Acuerdo País	Es el movimiento del gobierno actual, con una estructura organizativa extensa pero sin mucha coherencia ideológica Carece de propuestas claras para el sector indígena y no muestra gran sensibilidad por la diversidad cultural o por la demanda de Estado Plurinacional	No hay un vínculo formal con el MIE. En lo local disputan bases y representación con PK Hubo posibilidad de formalizar una alianza electoral en las elecciones de 2006 AP mantiene una alianza más fuerte con FENOCIN Hay un grupo de dirigentes e intelectuales indígenas que están ahora con el gobierno como funcionarios o representantes	Hay una identidad programática fundamental en el combate al neoliberalismo y en el mayor peso de la inversión social Hay una valorización cultural de lo indio y negro Hay oposición porque AP enfatiza la ciudadanía universal e impulsa la “descorporativización” del Estado y trata al MIE como un grupo corporativo más En relación a recursos naturales su propuesta de centralización estatal y recuperación del papel rector del Estado en la economía puede entrar en contradicción con las del MIE (políticas petroleras y mineras)	Alto nivel de influencia en todos los campos de derechos y en todos los niveles Su posición de “izquierda”, su agenda anti-neoliberal, su posición de gobierno arrastra al conjunto de propuestas del MIE, probablemente más hacia las posiciones clasistas y pragmáticas “todos los relojes se sintonizan con Correa”
PSP	Es un partido político a nivel nacional con una estructura política similar a la organización militar Tiene influencia en zonas de población indígena y de sectores muy empobrecidos Su estructura organizativa y sus prácticas clientelares son un peligro a nivel local	Mantuvo una alianza de gobierno con el MIE a través del PK Durante el proceso vinculó al partido a varios dirigentes indígenas Luego de la ruptura, mantiene un fuerte vínculo con Amauta Jatari y la FEINE Es una estructura que mantiene una disputa con las OSG y el PK local	Hay un apoyo discursivo sobre el estado plurinacional, aunque es discutible que entiendan sus implicaciones y las acepten En oposición a la agenda anti-neoliberal del MIE, sus posiciones son pro privatización y TLC	A nivel local y dependiendo de las zonas puede tener un nivel de influencia fuerte, en especial en la Amazonía y la sierra central Tuvo un nivel de influencia electoral en las zonas más pobres de la sierra durante las últimas elecciones
MPD	Es un partido de izquierda, por autodefinición “revolucionario” Mantiene una estructura gremial y partidista clásica	Ha mantenido varias alianzas con el MIE, en especial en la movilización pero también electoral Comparte y compite por las bases en	Hoy hace un reconocimiento de la diversidad aunque no está de acuerdo con el estado plurinacional Su agenda anti-neoliberal lo acerca y hace un reconocimiento del MIE	No tiene un nivel alto de influencia, pero su estructura gremial en la UNE y su propuesta de organización popular disputa los espacios de influencia del MIE

		algunas organizaciones locales, especialmente en la sierra central	como aliado natural La estructura gremial de los maestros suele mostrar resistencias a la autonomía de la DINEIB	
ID	La Izquierda Democrática es un partido de centro izquierda	Ha mantenido varias alianzas con el PK, incluso a nivel nacional Algunos de los militantes de MIE han mantenido relaciones estrechas con la ID a nivel local	Ha apoyado los derechos indígenas pero no el Estado Plurinacional. Durante el gobierno de Rodrigo Borja se hizo el reconocimiento de los territorios indígenas amazónicos, además de la autonomía de la DINEIB	Su poder e influencia nacional ha decaído considerablemente, junto a la de otros partidos “tradicionales”. Sin embargo sigue teniendo influencia política en algunas provincias de la sierra con fuerte presencia indígena
PSE	Es un partido de izquierda con una estructura partidista pequeña pero efectiva de militantes y activistas sociales	Tiene influencia en organizaciones y bases indígenas y campesinas, en especial en la FENOCIN que es la organización nacional más importante. En varias localidades comparte bases con la CONAIE y en algunos lugares ha mantenido alianzas con PK aunque también compite con él	Apoya las tesis de derechos colectivos y también los derechos agrarios y redistribución de agua y recursos pero no la del Estado plurinacional ni las autonomías territoriales	Tiene baja influencia política nacional aunque tiene influencia alta en varias estructuras organizativas y sindicales. También influye con varias personalidades de opinión pública
Amauta Jatari	Es un partido pequeño de carácter regional-local con posiciones “pragmáticas”, es decir, sin orientación programática clara	Es un partido que ha establecido una alianza fuerte con el PSP en la sierra y amazonía Tiene relación orgánica con la FEINE y las iglesias evangélicas Dispone de recursos económicos importantes y de estructuras vinculadas a las iglesias evangélicas	Se construye en oposición al PK y a la CONAIE y se considera un partido estrictamente “indígena” (sin participación de mestizos). Compite con la CONIAE por el control de gobiernos locales, instituciones indígenas. Está en contra del Estado Plurinacional	Alto nivel de influencia local, importante para la zona de Chimborazo y bajo a nivel nacional

La actitud de los *partidos políticos* es fundamental para avanzar en varios de los derechos indígenas, como vimos antes. Los partidos políticos de izquierda y populistas han sido los de mayor influencia e impacto en el MIE. Desde la creación de PK, con estos partidos se crea una relación de competencia y disputa de la influencia en las zonas indígenas tanto para la organización de las estructuras de base como para la búsqueda del voto. Para este análisis consideramos solamente los partidos más importantes para el movimiento indígena.

El primero y más importante en la actualidad es **Acuerdo País**, el partido de gobierno. La popularidad y éxito obtenido por Correa, la ingente cantidad de recursos del Estado que puede movilizar y su capacidad de liderar la lucha contra el neoliberalismo (algo que hizo el movimiento indígena en la década de 1990), arrastra al conjunto de actores políticos de izquierda. La necesidad que este partido tiene de construir lealtades políticas y estructuras organizativas propias crea una disputa en las organizaciones y

estructuras de base del MIE. Esta competencia se nota en el testimonio de un dirigente de Chimborazo durante una reunión de ECUARUNARI: “*Lo económico, estructural no lo tomamos por los cuernos y sin eso perdemos. Correa nos robó nuestro proyecto*” (NN, Riobamba, 19 de noviembre de 2008). Sin embargo, en los temas económicos no todo es coincidencias con AP. Parece predominar en el gobierno un modelo productivista que necesita de los recursos naturales que están en los territorios indígenas y de los cuales no puede prescindir (Maldonado 2008).

Aunque el partido de gobierno comparte una agenda económica con el MIE, mantiene una actitud menos favorable al reconocimiento del Estado Plurinacional, de la autonomía territorial, del autogobierno indígena y del reconocimiento de la justicia y las formas de autoridad propias de los pueblos indígenas. Esta diferencia se puede observar en el discurso de exaltación de la “ciudadanía”:

Ahora con el discurso de ciudadanía, que es un concepto hegemónico, porque hay que entenderlo, porque aquí no se llega al respeto de los derechos, pero yo puedo decir yo ciudadana ecuatoriana pero soy de la nacionalidad kichwa amazónica. La filosofía de la diversidad no se entiende todavía y creen que eso es fragmentar (L.V., Quito, 17/01/08)

En el gobierno parece haberse afirmado una noción “liberal” del estado, la idea de una democracia universalista, no diferenciada, de una racionalidad institucional sin corporativismo o “representación corporativa” (en este caso étnica) (Cfr. Maldonado 2008). Esta distancia también existe en la propuesta de descentralización del gobierno que no ha considerado la propuesta de territorios indígenas planteada por el MIE (Maldonado 2008).

Características de los partidos en relación al MIE y PK	Acuerdo País	Movimiento popular Democrático	Partido socialista	Izquierda democrática	P. Sociedad Patriótica	Amauta Jatari
Capacidad de movilización y convocatoria	a	m	b	B	b	b
Legitimidad social	a	m	b	b	m	b
Importancia nacional	a	m	b	a	m	b
Importancia local	a	a	a	m	a	a
Estructura organizativa política	m	a	a	m	a	–
Alianzas con PK y MIE	b	a	m	m	m	b
Oposición a las tesis del MIE	a	m	a	¿?	b	a
Agenda económica común al MIE	a	a	a	b	b	a
Diputas institucionales comunes	a	m	b	b	b	b
Disputa por bases indígenas	a	m	b	b	a	a
	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo

Las alianzas prioritarias del movimiento indígena ecuatoriano han sido con los partidos y movimientos políticos de la izquierda. Esto no ha carecido de tensiones tanto por la competencia por las mismas bases electorales como por la dificultad para aceptar la identidad y autonomía indígenas. Luis Maldonado expresa esta idea:

Las alianzas que generalmente se han realizado en las elecciones son con el partido socialista, el Movimiento Popular Democrático, la Izquierda Democrática. En las últimas elecciones, se realizó amplias alianzas con sectores sociales, partidos y movimientos políticos nuevos, que no han tenido mayor resultado, a no ser en la provincia de Chimborazo. Las alianzas en otros ámbitos con los partidos políticos no han existido, más bien han sido antagonistas del proceso o se han constituido en grupos que disputan la representación del sector indígena, como ha ocurrido con el Partido Socialista a través de la FENOCIN y de Amauta Jatari con la FEINE (Maldonado 2008: 32)

En el caso del **MPD**, aunque hay resistencia en aceptar los temas étnicos, Luis Villacís (hoy secretario nacional del partido) plantea que *“hoy hay mucha apertura a la discusión del estado plurinacional y la aceptación de la interculturalidad”*. Lo importante de este actor es que ha *“establecido una alianza “en las calles”, mantuvo una alianza de gobierno con el PK durante el gobierno de Lucio Gutiérrez y han establecido varias alianzas electorales de carácter local”* (L.V., Quito, 17/01/08). En general, el MPD es una organización que disputa las bases con las OSG y las comunidades con PK. Su principal organización gremial, la Unión Nacional de Educadores también mantiene disputas con la DINEIB, *incluso algunos profesores del sistema intercultural bilingüe ha pasado al UNE* (Testimonio recogido en Congreso de la CONAIE, Santo Domingo, 11 al 14 de enero de 2008). En el caso del **Partido Socialista**, a pesar de tener una agenda común contra el neoliberalismo, existen relaciones de tensión con la CONAIE y de gran cercanía con la FENOCIN. La posición del partido (y de la FENOCIN) frente al Estado Plurinacional, el control de las instituciones indígenas y la construcción de autonomías territoriales es de oposición. *“el estado plurinacional no es una propuesta viable, es un intención de construir un país varias naciones dentro de una, esta es un visión etnocéntrica separatista, nosotros estamos por interculturalidad”* (R.A., Cotacachi, febrero de 2008). Otro testimonio similar al anterior son los siguientes:

Ahora sé de dónde viene lo de plurinacionalidad; nos han dado investigando y nos han dicho lo que somos; un extranjero y algunos compañeros indígenas de la ciudad, sin proceso en la comunidad. Y encima ha sido malinterpretado. La percepción entre la ciudadanía es que quieren excluir a los mestizos. Es necesario que esta teoría sea replanteada. Puede ser que los negros no sean milenarios pero tienen su cultura y se los está excluyendo (A.L., Quito, 4 de enero de 2008)

Manuela Cobacango, presidenta encargada de la FENOCIN, señala que la plurinacionalidad, no es unidad sino división de una nación; y, más allá de sus ambigüedades e indefiniciones, no solo ha sido un motivo de división de los pueblos indígenas, sino que ha provocado que se impulse un monopolio de instituciones y representaciones por parte de pocas organizaciones y dirigentes, en detrimento de otros (Boletín de prensa, FENOCIN, jueves 13 de marzo de 2008, “La interculturalidad busca la integración de ecuatorianos”).

En el caso del **PSP**, el PK mantuvo una alianza de gobierno en el período 2002 – 2003, de gran importancia para el movimiento. En palabras de Lucio Gutiérrez:

yo tenía mucha esperanza de esa alianza. Lamentablemente ésta se rompió no por mi culpa aunque algunos dirigentes indígenas y ya muy politizados, la han

calificado como que fue una tradición de Lucio Gutiérrez, yo creo que fue todo lo contrario. Para comenzar estoy convencido de que la única vez, al menos hasta el momento, en que los indígenas tuvieron una participación protagónica en un gobierno, es justamente con Lucio Gutiérrez. Tuvimos cuatro ministros estado, eso no se ha vuelto a repetir, la cancillería estuvo en manos de una mujer indígena, es estuvieron a cargo de la agencia garantías y depósitos. Tuvieron varias embajadas, varios consulados. Eso, y esto no se ha vuelto a repetir (...)(...) Esa era mi visión, no solamente utilizar a los indígenas para ganar una elección, sino incorporarles poco a poco al desarrollo del país, incorporarles a la civilización del país y para incorporarles, al mismo tiempo que se les va preparando los indígenas, al mismo tiempo hay que darles responsabilidades, porque sino pues, nunca aprenderían a autogobernarse (Quito, 8 de febrero de 2008)

La participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez puede considerarse el punto más alto de su importancia política y también el momento en el cual se acentuó su desprestigio en las zonas urbanas. Puesto que el PSP mantiene una estructura propia en las provincias amazónicas y de la sierra central, su presencia es considerada una gran amenaza organizativa. El propio Lucio Gutiérrez explica:

Los mismos indígenas de Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo se me acercan y me agradece por los canales de riego que se les construyó, por los proyectos comunitarios y comunales que se impulsaron. Entonces por un lado, ciertos dirigentes indígenas me han acusado de traidor, pero por otro lado, la misma gente, no solamente que votó por nosotros, y lo hemos visto en las últimas elecciones, en toda la región central tenemos una presencia importante, es en donde más indígenas tenemos (Quito, 8 de febrero de 2008)

La visión es menos optimista de parte de los dirigentes de las organizaciones indígenas:

[fue] la relación más nefasta, hizo más daño que León Febres Cordero, ha causado mucha desconfianza en las bases porque nosotros mismos lo elegimos y apoyamos, fue nuestro aliado y se aprovechó para sus intereses familiares y grupales, hay un desprestigio muy fuerte"... "fue él el que destruyó a las organizaciones, con factor económico, con factor psicológico, con factor político, después las organizaciones quedaron sin capacidad de movilización, sin capacidad de convocatoria"... "hay dirigentes que todavía defienden a Lucio Gutiérrez porque han recibido algún beneficio, les dieron algún trabajito (D.T., Riobamba, febrero de 2008).

En el periodo de Lucio Gutiérrez se dividió a las organizaciones, se compraron muchos dirigentes. Se daban bonos de 200 dólares a los dirigentes desde el MBS para que hicieran trabajo político con las bases" (J.Y., Quito, enero 2008)

"fue una alianza en la que no sabíamos qué iba a suceder, pero era la mejor opción del momento, pero nos causó mucho debilitamiento de las organizaciones a todo nivel". (M.Ll., Quito, febrero de 2008)

El partido ***Amauta Jatari*** tiene una base ante todo local, de relevancia para la zona de Chimborazo y parte de la sierra central. Ha logrado desplazar en algunas parroquias y cantones que antes habían sido del PK (los cantones de Chimborazo: Colta, Alausí y

Guamote). Según A.G. (Riobamba, febrero de 2008) Amauta *“Nace para pelear el poder político que se ha concentrado en la CONAIE y el PK, porque ahí hay una discriminación de los evangélicos”*. Además es un partido que está en oposición a las propuestas de la CONAIE: *“Amauta no cree en la Pachamama o en la complementariedad como el Pachakutik, sino que cree en Dios y en la solidaridad”*. En cierta forma, Amauta y la FEINE mantienen una disputa por los espacios de representación del MIE, por las instituciones y por las bases. *“Hay disputas por las instituciones, cuando la CONAIE se toma las instituciones ya no hay cabida para otros dirigentes” “nosotros somos marginados y representamos más del 75% de los indígenas”* (A.G., Riobamba, febrero de 2008).

En síntesis, la necesidad de participación y de hacer alianzas políticas enfrenta al movimiento indígena a una serie de tensiones y contradicciones. Por un lado, el movimiento indígena *necesita* estas alianzas para lograr la aprobación de leyes de su interés (por ejemplo, en 2007, para la aprobación de la Ley de Instituciones Indígenas; o para el manejo de las instituciones indígenas en el Estado) y también para avanzar en su proyecto político (puesto que es una propuesta para toda la sociedad, para hacerlo realidad no bastan sus solas fuerzas). Por otro lado, la mayor parte de fuerzas políticas, incluso sus aliados más cercanos que han sido históricamente los partidos de izquierda, no siempre lo acompañan y apoyan en reivindicaciones étnicas como la del Estado Plurinacional e incluso compiten por las organizaciones de base, el voto indígena y la representación en las instituciones públicas.

En este punto, es necesario un análisis específico de la alianza política fallida con Rafael Correa en el año 2006 porque tiene íntima relación con la política de alianzas de las organizaciones indígenas y con la hipótesis de que esas alianzas inapropiadas contribuyeron a la crisis del movimiento. Desde 2005 parecía claro que Rafael Correa era una figura con potencialidad política para crecer. Los hechos posteriores lo confirmaron. Pero una figura no alcanza para manejar el Estado ni para conducirlo. Necesitaba un aparato político, un movimiento. De esto resulta una curiosa convergencia. Por un lado, el movimiento indígena y sus aliados pugnaron durante una década por conseguir la adhesión de un liderazgo político-electoral que contribuyera a consolidar las conquistas de sus constantes esfuerzos de movilización social contra el neoliberalismo (lo intentó antes con Freddy Elhers y con Lucio Gutiérrez). Casi al mismo tiempo, pero un poco después, Rafael Correa se consolidó como una figura crítica al modelo que necesitaba un movimiento de soporte político. Parecían necesidades complementarias. Todo parecía presagiar un acuerdo posible y mutuamente conveniente. No ocurrió. ¿Qué factores lo impidieron?

La verdad es que hubo muchas posibilidades de un acuerdo electoral en los momentos previos a la inscripción de candidaturas. ¿“Correa – Macas” o “Macas – Correa”? La fórmula tenía opciones, especialmente luego de que las potentes movilizaciones indígenas en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en marzo de 2006, mostraran que la proclamada debilidad de la CONAIE no era tan absoluta. Contra esa posible fórmula electoral conspiraron factores presentes en ambos bandos. Del lado indígena, el factor inmediato más importante fue la lectura pesimista de los saldos de la constante búsqueda de una figura “externa”. ¿Qué garantizaría que este nuevo aliado no actuaría como aliados anteriores? No era solo el balance de la experiencia con Lucio Gutiérrez. La mayoría de los principales dirigentes indígenas reconocía que Rafael Correa no podía ser comparado con el coronel. La lectura pesimista de las alianzas provenía de la experiencia con otros grupos de izquierda con

quienes se compartió una vivencia más prolongada. La raíz del desencuentro consistía en que la CONAIE siempre dispuso de una alta capacidad de movilización organizada mientras que sus aliados mestizos, urbanos y de izquierda no la tenían. Puesto que las organizaciones indígenas derivaban su peso político precisamente de esa capacidad de movilización social, los grupos mestizos, que no la tenían, carecían ante ellas del cimiento de su autoridad y legitimidad políticas. El aporte de estos grupos venía de otras fuentes: de la destreza en la construcción de propuestas técnicas, de la habilidad en la elaboración de discursos políticos, de la capacidad de gestión administrativa del Estado, de la lectura de las oportunidades que ofrecía la coyuntura. En la práctica, contribuían en ciertas tareas técnico – políticas esenciales para las que el movimiento indígena carecía de cuadros propios suficientes. Sus estructuras organizativas no estaban adaptadas (y siguen sin estarlo) a la multitud de obligaciones que se vieron en la necesidad de asumir.

Era un problema político objetivo: por un lado, las organizaciones indígenas carecieron de las estructuras técnicas propias y suficientes para cumplir las funciones que debían asumir por su peso político nacional; y, por otro lado, los pequeños grupos políticos de izquierda aliados al movimiento indígena dirigidos por intelectuales de clase media, carecían de una fuerza social organizada que legitimara las funciones técnicas, administrativas y diligenciales que terminaron asumiendo. En esas condiciones, las tensiones entre los dirigentes indígenas y sus aliados estallaban constantemente, tanto durante los procesos electorales como durante las movilizaciones. Durante las elecciones, puesto que la población indígena organizada generalmente era minoritaria, se hacía necesario crear alianzas locales más amplias y al hacerlo, las organizaciones se sentían excluidas por “oportunistas” que aparecían en esos momentos y desaparecían después. En los momentos de movilización, la situación era todavía peor porque las organizaciones indígenas eran las que ponían los muertos y la gente en la calle, mientras que muchos de los intelectuales mestizos parecían comandar las negociaciones políticas sin tener la capacidad de movilizar a grupos significativos de la población. La principal interpretación interna de los dirigentes indígenas sobre estas actitudes era que nacían del oportunismo, de la ambición desmedida de poder y de las maniobras de mala fe. Del lado mestizo se aducía (y se aduce) la existencia del “etnicismo”, del “racismo indígena” y del sectarismo. Cuando Rafael Correa y su equipo llegaron a la escena, esos conflictos habían llegado a un punto de quiebre por los resultados adversos de la alianza con Lucio Gutiérrez. Era muy difícil tomar contacto e iniciar negociaciones en un contexto tan “minado” como el que encontraron. A las tradicionales dificultades de llegar a acuerdos políticos debido a las estructuras descentralizadas de las organizaciones étnicas, se sumaron las desconfianzas recrudescidas.

Por su parte, el equipo de Correa también tendía a distanciarse de las organizaciones indígenas por dos razones. La primera es que el desprestigio del sistema político y de los partidos se extendía a toda forma organizativa de la política. Eso incluía al movimiento indígena, cuyo prestigio social se había resentido por el apoyo al triunfo electoral de Lucio Gutiérrez, con el agravante de que el potencial electoral de Pachakutik había probado tener un techo estructural infranqueable en la costa y en las ciudades. En esa perspectiva, para los dirigentes de la revolución ciudadana, el tiempo del movimiento indígena como polo de gravitación de las fuerzas sociales opuestas al ajuste ya había pasado. La segunda, es que en opinión de varios estrategas e ideólogos de Acuerdo País, en el movimiento indígena, así como en prácticamente todas las organizaciones populares y sindicales, predomina una visión particularista y “corporativa” de la política y el Estado. De ahí su insistencia en apelar al discurso

“ciudadano”. No apelan a la organización, sino a la persona individual que actúa en la política. Este “ciudadano” tiene o debe tener una visión universalista y de largo plazo de la gestión gubernamental y de sus propias responsabilidades. Pero, entonces, ¿Quiénes son, en concreto, estos “ciudadanos” que superan el corporativismo propio de sus intereses particulares? ¿Quiénes son los portadores del “universalismo”? ¿Qué grupo o fuerza social puede considerarse libre del “particularismo”? Este es, por supuesto, un viejo y clásico problema de las ciencias políticas. De lo que sabemos, la respuesta a este tema no ha sido elaborada doctrinariamente por ninguno de los dirigentes o ideólogos de Acuerdo País, pero es claro que en su opinión no puede provenir de las organizaciones populares o indígenas. En su práctica, parece que los únicos en condiciones de garantizar ese universalismo de largo plazo en la conducción de la política, son los técnicos e intelectuales de clase media.

En síntesis, el movimiento indígena se encontró ante un dilema. Por un lado, las alianzas políticas eran necesarias para cumplir un ambicioso programa de cambio social. Pero, al mismo tiempo, eran alianzas costosas para un movimiento que asentaba su poder e influencia en la movilización social y en la contestación al orden establecido. Las dificultades en el manejo de esas alianzas políticas (a la vez necesarias y costosas) han llevado al MIE a volcarse sobre sí mismos. La “vuelta a las bases”, de la que hablan casi todos los dirigentes indígenas es, en el fondo, un intento de fortalecerse hacia adentro y entraña siempre el riesgo del aislamiento²⁴.

Actores	Características	Vínculo con el MIE	Posición e intereses	Poder e influencia
Gobiernos locales	Hay varias tendencias políticas en los diferentes GL del país. Predominan las tendencias de centro izquierda, centro y de derecha. Los gobiernos locales ligados al movimiento indígena tienen una buena imagen a nivel nacional.	Para la participación electoral, los municipios y las juntas parroquiales se han convertido también en un espacio de promoción social por el cual recrudecen las disputas entre las dirigencias y las OSG. La gestión local exitosa en algunos municipios ha sido importante para mejorar la imagen pública y social del movimiento indígena. A nivel local la gestión territorial de los gobiernos locales crea tensiones con las organizaciones y depende mucho de su capacidad de liderazgo.	El principal problema programático con los gobiernos locales, especialmente con las juntas parroquiales y los municipios, es que pueden entrar en contradicción con la propuesta de las Circunscripciones Territoriales Indígenas. Por un lado las CTI pueden asumir competencias y funciones de los gobiernos locales y por otro pueden suponer recortes territoriales.	Alto. Los gobiernos locales se han fortalecido en los últimos 15 años, en especial los municipios pero de una manera no despreciable los consejos provinciales. Cada vez asumen más funciones de coordinación de políticas, planificación y proyectos de desarrollo. La creación de las Juntas Parroquiales en la Constitución de 1998 afectó a varias de las organizaciones indígenas a nivel local. En términos generales el poder de las juntas parroquiales dependió del apoyo que le dieron municipios y consejos provinciales.
MIES (ex MBS)	Es una institución del estado con gran	Tiene una amplia red institucional	Ha carecido de políticas interculturales	Localmente su poder es alto y su ámbito de

²⁴ El “regreso a las bases” es enfatizado reiteradas veces por José Sánchez Parga (2007: cap. V); sobre el riesgo del aislamiento cfr. Lembke (2006: cap. 9).

	<p>importancia en la gestión de las políticas sociales del gobierno Dispone de una amplia red de asistencia y muchos recursos, pero sin programas específicos para indígenas</p>	<p>que llega directamente a las comunidades indígenas. Es una estructura de promoción política de gobierno, funcional y eficiente para crear clientelas Sus redes compiten con las de las OSG y pueden terminar eliminándolas</p>	<p>Asume el trabajo con los indígenas como sujetos de apoyos asistenciales sin considerar particularidades culturales En el año 2001 un destacado dirigente indígena fue Ministro; luego durante el gobierno de Lucio Gutiérrez hubo una subsecretaría de desarrollo rural indígena y al final de ese gobierno, Antonio Vargas (ex – presidente de la CONAIE, ahora más cercano a Amauta Jatari) fue ministro</p>	<p>acción son las bases, pero tiene poca influencia en lo ideológico político (aunque con un potencial importante para la creación de redes clientelares y organizativas)</p>
FFAA	<p>Es una organización del estado, con mucha independencia en la toma de sus decisiones. Aunque hay varias tendencias internas, parece haber primado una dirección nacionalista y es una de las estructuras industriales y de poder más importantes del país</p>	<p>Durante las acciones del 21 de enero de 2000 se hicieron públicos los estrechos vínculos del MIE con ciertos sectores de la oficialidad A nivel local se vincula a través de la conscripción agraria y en la amazonía con el destacamento de reclutas shuar ARUTAM</p>	<p>Aunque hay coincidencias en ciertos valores, en cierto nacionalismo y en la importancia atribuida al Estado, hay oposición a propuestas que piensan que pueden afectar a la seguridad nacional (autonomía, plurinacionalidad, territorialidad)</p>	<p>Alto a nivel nacional aunque suele ser discreto en sus pronunciamientos públicos</p>

Las relaciones con *las instituciones del Estado* son particularmente importantes para el movimiento indígena y para el avance en sus demandas y derechos. En esta sección nos concentramos exclusivamente en las instituciones nacionales más relevantes y no en las instituciones indígenas. En términos generales, sus estructuras burocráticas muestran mucha resistencia a la acción y presencia indígena y no comprenden los contenidos interculturales de sus propuestas. Es sin duda una estructura resistente y de alta inercia frente al tema. Como vimos antes, esta resistencia de la burocracia es más fuerte en los casos de los médicos (salud intercultural) y los abogados (justicia indígena) que en el caso de los educadores o intelectuales y artistas (ministerios de cultura y educación).

Están esas instancias gubernamentales, desconoce lo que significa, o lo que piensa o lo que propone esas otras culturas, esos otros pueblos”... “el tema de interculturalidad no está entendida, y no hay una igualdad de condiciones para establecer un diálogo, eso no existe. Además con todo la carga racista que hay en las instituciones, porque si eres mujer y encima indígena estas perdida totalmente y se acepta, porque es un problema de esquema mental de modelo mental de las autoridades seccionales porque aunque tenga voluntad política no depende de ellos el que hacer, como hacerlo, porque es necesario tener también los expertos para trabajar sobre las líneas estratégicas que se planteen”... “es solo una teoría un saludo a la bandera, pero no les interesa el tema no hay sensibilidad política, no hay decisión política, y nunca ha habido políticas en el Estado, el país carece ha carecido, desde la época republicana, ha carecido de políticas hacia los pueblos indígenas (L.V., Quito, 17/01/08)

Además de las resistencias internas, el reconocimiento por parte de las instituciones del Estado genera tensiones internas entre las diferentes organizaciones del movimiento indígena. Muy especialmente, las organizaciones evangélicas y la FENOCIN, se quejan de que hay una preferencia y dedicación para la CONAIE.

Son los gobiernos de turno los que dan representatividad a las organizaciones, reconoce a unas y desconoce a otras, desconoce la diversidad de movimiento, igual que las ONG, privilegia unas organizaciones y a otras las desconoce, eso crea muchas envidias y conflictos locales (A.G., Riobamba, febrero de 2008)

Otra cosa es como ellos tienen más imagen en el país, creen que todos estamos alineados con ese grupo y ellos se fortalecen con ellos, hay más proyectos para ellos, hay más recursos para ellos, incluso el estado les ha dado más oportunidades (R.A., Cotacachi, febrero de 2008)

El papel de **los gobiernos locales** es especialmente importante en el avance de los derechos indígenas. Por un lado, la participación indígena en gobiernos locales ha tenido importantes avances en participación e inversión en zonas rurales al tiempo que le ha permitido al movimiento beneficiarse de una imagen de eficiencia y credibilidad²⁵. Por otro lado, en contraste, la participación en gobiernos locales ha postergado el avance en la conformación de los autogobiernos territoriales indígenas (las circunscripciones previstas en la Constitución de 1998). De hecho, los gobiernos locales y sus representantes corporativos como el CONCOPE o la AME son muy reacios a la conformación de estas circunscripciones debido a que pueden significar recortes a sus competencias, a sus territorios o a los fondos de los que disponen (Cfr. Al respecto Ortiz y Pilataxi 2007; Larenas 2007; Barrera 2007).

Hoy hay muchos compañeros en las instituciones, hay alcaldes que han demostrado capacidad de gestión y con eso hemos recuperado y hemos demostrado que los indígenas si tienen capacidad, hemos recuperado la estima, la identidad, las raíces de los indígenas... (D.T., Riobamba, enero de 2008)

Hoy hay un dominio de ciertos espacios más allá de la comuna, eso es importante para las aspiraciones de los jóvenes y de los viejos al ver que son indígenas los que están en cargos, ellos han ganado autonomía y dirección, sin importar los errores ellos apoyan la gestión del runa (P.T. San Andrés, enero de 2008)

Nosotros como organización tuvimos la posibilidad de entrar al gobierno local, con Auki para fortalecer la organización (R.A., Cotacachi, febrero 2008)

Sin embargo, las posiciones de los gobiernos locales con el de las organizaciones no siempre son las mismas, la capacidad de MI no ha sido suficiente para transformar las estructuras locales, persiste el racismo y la discriminación, pero ha habido importantes logros en términos de mejorar las condiciones de vida de la población, establecer nuevas

²⁵ Varios estudios han insistido en los logros políticos y administrativos de varias de las gestiones indígenas en el poder local (Ortiz 2004; Hernández y Naranjo 2005; Lalander 2005 y 2007; Hidalgo et al 1999; Ospina et al 2006). Uno de los pocos estudios que tiene una opinión contraria es el reciente balance de José Sánchez Parga (2007: 163): “Tales experimentos [de democracia local y] de participación ciudadana son artificios, meras vitrinas de la cooperación internacional que no responden a reales procesos sociales y políticos”.

formas de participación local, transparentar las dediciones, ampliar la cobertura de servicios a los sectores rurales y algunas experiencias que han logrado intervenir en los temas económicos que han sido los más complejos de tratar²⁶. Según Ricardo Carrillo (coordinador de la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos), hay varios temas que limitan el avance de los GL:

Una descentralización que no avanzó porque es afectar el poder central, un contexto económico adverso sin políticas de reactivación productiva desde el mismo MI, la falta de presupuesto, la falta de capacidades técnicas internas, los niveles de racismo local y mutuo (de mestizos ha indígenas y viceversa), la burocracia interna, la falta de claridad política de los alcaldes, la falta de seguimiento por parte del PK y la CONAIE a sus alcaldes, son muchas las razones

Otro de los problemas fundamentales que deben enfrentar los GL o las Organizaciones territoriales, es su coherencia y relación mutua. Muchos de los gobiernos locales han entrado en disputa con las OSG, especialmente las Juntas Parroquiales y en contradicción con las tesis del MIE, especialmente las de autonomía, autogobierno comunitario, delimitaciones territoriales y descentralización interna. Estas contradicciones y disputas están relacionadas con las expectativas de las organizaciones y el carácter de la gestión de los alcaldes. Además de la dimensión institucional y geopolítica que exige un *gobierno local* –en la condición de gobierno los alcaldes tienen que velar por el conjunto del cantón y no solo por los indígenas.

Nosotros como organización tuvimos la posibilidad de entrar al gobierno local, con Auki para fortalecer la organización, él llega con una visión de cantón, nuestra organización tenía una forma de organización y nos ponen a la altura de los barrios, de organizaciones pequeñas eso para nosotros ha sido un golpe y nosotros vemos que se aprovecho de la fuerza de la organización para posicionarse, no desconozco los aportes que ha hecho el Auki pero si un poco nos dejó abandonados y en ese momento no pudimos plantear posición... Hay cositas que nos duelen porque hay procesos que él se lleva como alcalde, él se pasa sobre nosotros, no le ha importado el fortalecimiento de esta organización, y es que él no ha sido un indígena rural... En el tema de la participación tengo reparos también, hemos participado en las asambleas ciudadanas que es diferente al que venías haciendo, todo lo que se discute se hace en castellano, las decisiones se las toma en las 4, 5 y la gente está pensando como regresar a las casas, muchas veces no van con propuestas... (RA., Cotacachi, febrero 2008)

Sobre el papel de **las Fuerzas Armadas**, tenemos el testimonio del propio Lucio Gutiérrez que apunta un aspecto del lazo con las organizaciones indígenas:

Para nosotros fue un momento histórico. Yo me sentí no solamente optimista sino que confiaba que podríamos hacer un cambio importante en sociedad patriótica con los indígenas. Primero porque siendo parte del ejercito habíamos tenido mucha relación con los indígenas, en las labores que apoyó al desarrollo rural especialmente los indígenas y campesinas (L.G., Quito, 8 de febrero de 2008)

²⁶ El caso de Nabón es probablemente el más exitoso en este tema, pero Colta y Cotacachi han intervenido en el tema pero con menos fuerza, es todavía un tema marginal en la acción de los GL.

Adicionalmente, disponemos del reciente trabajo de Cecilia Ortiz (2006) surgida de la inesperada alianza entre Lucio Gutiérrez y la CONAIE a raíz del levantamiento del 21 de enero de 2000. Nos dice la autora que esta última alianza política del cambio de siglo no es casual. Detrás de sus aparentes contradicciones y distanciamientos, existe un sustrato común y una coincidencia básica entre indígenas y militares. Los militares han sido artífices hegemónicos del proyecto de modernización social del país en el siglo XX, especialmente en su segunda mitad, aunque las líneas maestras de este proyecto fueron diseñadas en la primera mitad del siglo (es el tema del cap. 3). No solo eso, sino que proyecto modernizador se articula alrededor de una idea de la nación unitaria y relativamente homogénea. Para este proyecto, los indios debían “integrarse”. Los indios, por su parte, cuando tuvieron voz propia, también exigieron la integración. Estaban de acuerdo con “integrarse”, comulgaban con el ideario de la modernización integradora, a pesar de que la reivindicación de 1990 de entender al país como “plurinacional” generó distanciamientos iniciales hasta que los militares se dieron cuenta que era solo un problema “semántico”. La autonomía, autodeterminación y territorialidad que exigían los indígenas en los primeros años noventa, parecían opuestos a la unidad y fortaleza de la Nación que imaginaban los militares. Pero la actitud shuar en el Cenepa y otras muestras menores de lealtad a la patria, terminaron por convencer a los militares que no había tal amenaza a la integridad nacional (es el tema de los capítulos 4 y 5).

Sobre el tema de la plurinacionalidad y los militares, tenemos también el testimonio de Lucio Gutiérrez:

Éste tema de la plurinacionalidad, en su mayor parte consta en la constitución de la República y de alguna manera hemos avanzado y ahí es el reconocimiento. Ahora yo creo que es necesario discutir un poquito más a fondo estos temas, porque en algún momento y sobre todo cuando yo estaba en el ejército, se discutía, pero sin la profundidad necesaria sobre este tema. Una de las dudas y los temores que tenía, es de que se puedan constituir dentro del estado ecuatoriano pequeños estados, y eso podría conducir en algún momento a la disolución del estado ecuatoriano en múltiples pequeños estados. Entonces esos temores tienen que ser desvanecidos, esos temores tienen que ser profundamente discutidos, y tienen que ser no solamente explicados, sino, tiene que haber una garantía de que el estado debe seguir unitario y no va a desaparecer. Porque es probable que por ese temor no estamos dando paso a ciertos pedidos centenarios de los indígenas, de que se los respete con mucha mayor fuerza y con mucha mayor soberanía, con mucha mayor autonomía, con su cultura ancestral, sus procedimientos ancestrales. Yo creo que sí se pueden relacionar las dos cosas, por un lado darles toda la autonomía que se pueda a los pueblos indígenas, inclusive hasta ciertos niveles practiquen su propia justicia y su propia medicina, pero obviamente cobijados por una ley y una justicia nacional, de tal manera en que temas en que se contrapongan con derechos humanos, con principios universales de justicia, prevalezca la justicia nacional. Entonces yo creo que esas dudas tenemos que desvanecerlas, porque a lo mejor por esas dudas de que el estado se fracture, a lo mejor estamos lesionando derechos y aspiraciones justas del pueblo indígena (Quito, 8 de febrero de 2008)

No se trata solo de una coincidencia doctrinaria. En los hechos, el apoyo de los militares al proceso organizativo práctico de los indios, aunque notable según la autora, es poco reconocido. Tanto en el servicio militar obligatorio como en los múltiples programas de desarrollo y en las actividades de extensión educativa o de salud en las comunidades,

los militares promovieron la organización autónoma de los indios a lo largo de todo el siglo. Las organizaciones étnicas deben más a los militares de lo que usualmente se reconoce. E incluso, la influencia militar se extiende hasta haber brindado un significativo aporte en la conformación de una cultura política patrimonialista (es decir, pensar que el estado les pertenece)²⁷.

V. TENDENCIAS INTERNAS EN EL MOVIMIENTO INDÍGENA

Debido al poder político adquirido por las organizaciones indígenas a lo largo de las últimas dos décadas, las dinámicas internas tienen una influencia decisiva en la aplicación de los derechos conquistados, como hemos visto hasta ahora. Corresponde en este momento, sintetizar las reflexiones sobre las tendencias políticas y sociales del propio movimiento indígena y las limitaciones de acción que derivan de su interacción. Dos intelectuales indígenas de diferentes opiniones coinciden en atribuir a estas dinámicas internas un papel crucial en la crisis actual. Floresmilo Simbaña (2007: 11-2) piensa que la debilidad de la CONAIE puede explicarse por el abandono del proyecto político mantenido por lo que él llama “la tendencia histórica” y su desplazamiento por posiciones etnocentristas:

Esta tendencia [histórica] se identifica por sus posiciones de izquierda que reafirma propuestas políticas emancipatorias, libertarias y críticas al capitalismo. Aquí no están solo los viejos dirigentes, sino también los nuevos cuadros que participan de una u otra manera (nota 5, p.15) (...) [Antonio] Vargas redujo el conflicto cultural a un problema étnico, dándole a éste un rol que el proyecto de plurinacionalidad nunca contempló; de hecho el proyecto político de la CONAIE de 1994 plantea que el problema cultural es ante todo “un problema económico - político estructural (...) Esta tendencia que podemos llamar etnicista intentó (...) reformar o “actualizar” por dos veces el proyecto político, en 1999 y 2002, alejándole lo más posible de su filo radical y de izquierda. La base teórica de ese cambio fue reemplazar la categoría problema cultural por el de problema étnico

El problema de fondo fue, entonces, el desplazamiento de la tendencia histórica de izquierda y anticapitalista por una tendencia etnicista. A juicio de Simbaña, en la actualidad hay una “transición histórica” marcada por el retorno de esta tendencia histórica.

Desde una posición inversa, Luis Maldonado (2008: 5) argumenta también que el problema ha sido el abandono del proyecto político histórico.

Desde su fundación, al interior del movimiento se manifestaron tensiones expresadas por dos posiciones enfrentadas; la clasista que proponía el carácter campesino de la organización y su vinculación con los partidos de izquierda y la alianza con las centrales sindicales (visión marxista leninista, vanguardista y

²⁷ En un artículo reciente escrito a partir de su tesis, Cecilia Ortiz (2006a) expone este argumento de manera muy directa: “La fuerte influencia del corporativismo militar en el proceso de integración indígena a la sociedad nacional permite en Ecuador la constitución de un proyecto nacional enunciado desde las elites indígenas, que en esencia no se aleja de la propuesta militar, imbuida de patrimonialismo, clientelismo y populismo (...). El resultado que dejan los hechos del 21 de enero de 2000 muestran que si bien en un momento dado, la propuesta indígena aparece como alternativa con un nuevo modelo de hacer política, este objetivo no logra plasmarse en la realidad en la medida que los indígenas comparten una misma matriz en su cultura política con el resto de elites de poder”.

hegemónica). Por otra parte, la posición autonomista indígena que planteaba liberarse de la ingerencia clerical y partidista dándole un carácter indígena a la organización

En opinión de Maldonado, durante el último período el movimiento indígena ha privilegiado las luchas económicas por sobre las luchas culturales.

El eje de estas alianzas [políticas con otros movimientos sociales] ha sido fundamentalmente, la lucha contra el modelo neoliberal y la defensa de la soberanía, la lucha por los territorios, los recursos naturales, la defensa de los derechos humanos y contra la carestía de la vida y el acceso a los servicios públicos. Sin embargo, no han existido alianzas claras con respecto a la lucha por la reivindicación de la cultura, la autonomía, la participación y representación de los pueblos indígenas, la interculturalidad, la valoración de las lenguas, etc. Obviamente, estas son reivindicaciones indígenas, pero no ha tenido las misma respuesta en reciprocidad a lo que el movimiento indígena ha aportado en la lucha por los intereses de todos los sectores sociales (Maldonado 2008: 39)

Esto ha llevado a la CONAIE a posiciones dogmáticas y excluyentes que le han hecho abandonar las reivindicaciones propias y un modo de funcionamiento pluralista acorde con la diversidad social e ideológica de los pueblos indios:

Por ello, las formas de organización de los pueblos indígenas son diversas como también sus intereses, por tanto sus propuestas políticas. Considero que esta falta de análisis, sumado a la tendencia al interior de la CONAIE, de convertirla en una suerte de partido político, con un dogma y una vanguardia que controla a la organización, ha llevado a que las diferencias se transformen en posiciones contrapuestas e irreconciliables. Será necesario retomar la forma original de organización pluralista, participativa, que busca consensos y que además piensa y actúa como un gobierno que busca la unidad de sus expresiones constituyentes, para que el movimiento indígena vuelva a rearticularse. Esto no quiere decir que no debe tener un proyecto político, pero este proyecto debe permitir la unidad y no la exclusión. La falta de claridad al respecto, ha estimulado que diversos sectores indígenas busquen alternativas para poder organizarse y resolver sus necesidades, como también ejercer su derecho a la participación política y electoral (Maldonado 2008: 41-2)

Una intelectual amazónica plantea el problema en términos directos y vinculándola a la diferencia de historias regionales entre la sierra y la amazonía:

Una lucha de regiones, porque existe una hegemonía, se está reproduciendo lo que se ha reproducido en la colonización, se esta reproduciendo por la cultura kichwa andina²⁸ (...). Acá lo que pasa es que los pueblos andinos están adoptando una actitud hegemónica, impostora, expansiva y con un tinte bastante de izquierda porque ellos fueron contactados en los 50 70 no se por los de izquierda, esta tal vez los incorporó en ese momento no como indios, sino como campesinos

²⁸ La sensación de “hegemonía” kichwa por parte de pueblos indígenas amazónicos y costeños se revela en una anécdota: durante el Congreso de la CONAIE en enero de 2008, una alianza amazónica – costeña logró ganar la elección previa del presidente de la Asamblea. Al conocer el resultado de la elección, los delegados de ambas regiones estallaron en gritos de “sí se puede” (similar a la consigna de los “pequeños” equipos de fútbol cuando juegan contra los “grandes”).

y eso es grave y desde las tesis del marxismo-leninismo se plantea que el campesinado, el proletariado son los que hacen la revolución, entonces medio como que coincidían como excluidos en algunas cosas y fueron trabajando con esas bases teóricas, pero repercutió sobre la mente de los compañeros indígenas andinos, ellos están como estacionados ahí sin querer salir y por eso hablar de una de-construcción de la CONAIE imposible, de la ECUARUNARI, si ya nos constituimos en confederaciones y nosotros aquí con los de izquierda, esto está haciendo un obstáculo. Este pensamiento de izquierda está siendo un obstáculo porque no ha permitido trascender la propuesta de los pueblos indígenas (L.V., Quito, 17/01/08)

Mucho izquierdismo o muy poco, tales son las valoraciones contrapuestas de la crisis al interior del movimiento.

La verdad es que estas variadas tendencias ideológicas y políticas han coexistido dentro del movimiento desde su nacimiento. Y estas tendencias no se pueden resumir fácilmente en una sola polaridad, como la polaridad etnia – clase, aunque esa polaridad es sin duda relevante. ¿Cómo entender adecuadamente estas tendencias? ¿Qué papel específico juegan en las dificultades para lograr la aplicación plena y satisfactoria de los derechos conquistados?

La conclusión a la que hemos llegado a lo largo de este estudio es que el movimiento indígena siempre fue descentralizado y variado. Esa fue una de sus virtudes y éxitos: supo integrar una gran variedad de historias locales y regionales uniendo la diversidad cultural y social del país. En la actualidad, el aumento de influencia política del movimiento indígena ha convertido esa virtud (la descentralización y diversidad de posiciones políticas) en una debilidad por tres razones. Primero, porque la política funciona, como dijo una dirigente indígena importante, “a la velocidad de un rayo” y obliga a responder inmediatamente. Organizaciones tan variadas y diversas necesitan tiempo para procesar sus propuestas y opiniones. La política se los niega. Segundo, porque hasta 1990 (o incluso hasta 1998) era suficiente acordar los grandes principios del proyecto político. Los derechos colectivos consignados en la Constitución de 1998 resumen esa declaración de principios, esa búsqueda de reconocimiento y esa lucha por superar un silencio forzado por siglos. Pero desde entonces es necesario acordar políticas de aplicación mucho más específicas; no es suficiente demandar *el derecho a la* autonomía territorial, sino precisar los límites que deben tener los territorios, las competencias que tendrán, las formas de elección de esas autoridades, y qué planes ejecutarán en esos territorios. Las propuestas políticas tienen que ser cada vez más específicas para ser ejecutadas en muy distintos campos, desde la educación y la salud hasta las propuestas económicas, judiciales y culturales. Un movimiento descentralizado y diverso tiene grandes dificultades para acordar todas esas políticas específicas en forma tal que sean adaptadas a las particularidades de cada lugar y de cada pueblo. Tercero, el movimiento se ha visto presionado para responder ante problemas políticos y sociales cada vez más amplios sobre los cuales no ha tenido ni tiempo ni oportunidad de profundizar. Cuando asumen un gobierno local deben manejar desechos sólidos y servicios de alcantarillado, y cuando asumen el Ministerio de Agricultura, deben trabajar sobre las políticas de producción y comercialización de banano o camarón, o cuando se convierten en congresistas deben votar en temas como las leyes financieras, tributarias, de tránsito y transporte terrestre o de aranceles. Los medios de comunicación o los movimientos aliados piden pronunciamientos sobre una variedad casi infinita de problemas nacionales sobre los cuales hay pocas definiciones específicas más allá de los

principios. Las tensiones entonces recrudecen sobre organizaciones que no tienen equipos técnicos tan variados como para hacer un seguimiento especializado a cada una de esas temáticas y clarificar sus implicaciones para los pueblos indígenas.

Entonces, para entender el entrecruzamiento de tendencias políticas internas tenemos dos factores a tener en cuenta; a) las diferencias ideológicas y políticas surgidas del origen mismo del proceso histórico del movimiento indígena, b) la diversificación de opciones y posiciones políticas debido a las nuevas obligaciones que sus éxitos iniciales les imponen (al conseguir acceso a la representación política, al conseguir el manejo de instituciones propias, al conseguir la aprobación de una legislación general de reconocimiento de sus derechos, al conseguir la atención pública de los medios de comunicación por su capacidad de movilización). A estos dos factores se superpone un tercero, que complejiza el panorama. Se trata de algo mencionado tanto por Luis Maldonado (2008) como por Floresmilo Simbaña (2007): la nueva y creciente diversificación social del mundo indígena que tiene, necesariamente efectos sobre la diversificación ideológica y política del movimiento.

Como hemos descrito anteriormente, la alianza que dio origen a la CONAIE, inició en acuerdos entre las organizaciones de la amazonía y la sierra, con una composición poblacional indígena especialmente campesina. En los últimos 20 años esto ha cambiado, han solicitado ser parte de la CONAIE, sectores organizados de migrantes indígenas en las grandes ciudades, profesionales indígenas, organización de mujeres, jóvenes y niños, comerciantes, artistas, yachaks y empresarios indígenas. Esta emergencia de sectores sociales es el producto de cambios en la realidad socio-económica que viven los pueblos indígenas en el sector rural, frente al cual el movimiento indígena no ha dado una respuesta frente a las demandas de estos nuevos sectores. Se sigue pensando en una realidad fundamentalmente rural, cuando se calcula que cerca de medio millón de indígenas estarían viviendo en las grandes ciudades, Quito, Guayaquil y Cuenca, especialmente, y una cantidad similar de forma temporal. Por otra parte, lo rural por el crecimiento demográfico y la consecuente minifundización de la tierra, también ha cambiado, se vive un proceso de urbanización de lo rural que genera cambios sustanciales en las formas de vida y la cultura (Maldonado 2008: 41).

¿Es posible que una sola organización, por ejemplo la CONAIE, pueda representar adecuadamente a toda esa variedad social y política? Hoy el campo indígena y su red o estructura de apoyo es amplia y diversificada; existen 3 organizaciones a nivel nacional (CONAIE, FEINE, FENOCIN) con amplia base de movilización, hay un movimiento político y un partido fundamentalmente indígenas (PK y Amauta Jatari). Buscar la unidad en medio de la diversidad será un problema cada vez más difícil, incluso si las presiones del segundo factor (la urgencia de precisar políticas públicas para cada campo de derechos) no fueran tan grandes. En la siguiente sección hacemos una lectura sintética de las interacciones de estos tres “factores” de diferenciación política interna del movimiento indígena y la forma en que obstaculizan la plena aplicación de los derechos conquistados.

V.2. Los ejes de la diferenciación interna

Es difícil agrupar las tendencias históricas que dieron origen al movimiento indígena (ver cuadro siguiente). En el ámbito nacional existen tres organizaciones que disputan la

representación nacional, aunque tienen amplia capacidad de movilización, sus poder de influencia es limitado y en el caso de la FENOCIN y la FEINE ha dependido más del gobierno de turno; la FEINE tuvo importancia durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez y la FENOCIN lo tiene ahora con Correa. Sin embargo, el nivel de reconocimiento e influencia local de estas organizaciones el alto, el espacio local se convierte en un espacio en disputa de las bases. La CONAIE, ha sido el eje de movilización y articulación étnica y social de los últimos 17 años, la organización se considera el *gobierno* de los pueblos indígenas; su capacidad de movilización y reconocimiento la ubican como el actor étnico más importante, pero la dimensión del proceso de movilización, así como la complejidad de la red de influencia resultan muy grande para las capacidades de dirección y recursos de los que dispone.

El ámbito de participación política esta dominado por PK a nivel nacional, aunque el Amauta Jatari tiene un espacio de influencia importante con los indígenas evangélicos asentados en Cotopaxi y Chimborazo, fuera de estas provincias sus posibilidades electorales son bajas. La FENOCIN carece de una estructura de participación política propia. Su vinculación al PSE la obliga a subordinarse a nivel nacional y a nivel local su participación es más ambigua porque sus bases las comparte con el PK, MPD, Amauta y otros partidos. Pero al mismo tiempo su permanencia como organización social la hace menos vulnerable a la agudización del conflicto político interno por motivos electorales.

ÁMBITOS DE ACCIÓN, CAPACIDADES Y NIVELES DE INFLUENCIA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA												
Estructura y ámbitos de acción	red de influencia	Convocatoria y reconocimiento social	Reconocimiento interno y legitimidad	Potencial en la ampliación de derechos	Eficiencia en la aplicación	Capacidad en la definición de políticas públicas	Transformación de relaciones sociales	Capacidad directa de generar bienestar social concreto	Importancia nacional	Influencia nacional	Importancia regional local	Influencia regional local
ORGANIZACIÓN nacional	CONAIE	a	a	a	m	b	a	b	Alta	Alta	Alta	Alta
	FENOCIN	m	a	a	b	b	a	b	Medio	Medio	Alta	Alta
	FEINE	b	m	a	b	b	m	b	Bajo	Bajo	Alta	Alta
MOVIMIENTO POLÍTICO	PK	a	m	m	b	m	b	b	Medio	Medio	Alta	Media
	Amauta Jatari	b	b	b	b	¿?	b	b	Bajo	Baja	Alta	Media
Instituciones indígenas	CODENPE	b	m	a	b	a	b	a	Alta	Bajo	Media	Media
	FODEPI	b	m	a	b	a	b	a	Alta	Bajo	Media	Baja
	DINEIB	b	a	a	m	m	m	m	Alto	Alta	Media	Media
	Salud Indígena	b	a	a	b	b	b	b	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Gobiernos locales	Prefecturas	m	m	m	b	b	b	a	Bajo	Bajo	Alto	Alto
	Municipios	a	a	a	a	a	a	a	Medio	Bajo	Alto	Alto
OSG	Varias ²⁹	a	a	a	m	m	a	b	Bajo	Bajo	Alta	Alta

a.) alto, m) media, b) bajo

Pero esto no nos explica todavía el juego de “tendencias políticas” internas. Conviene aquí retomar las clasificaciones de Luís Maldonado (2008: 14-5) y de Franklin Ramírez (2007). Haciendo una combinación de algunas ideas de ambas, podemos resumirlas así:

²⁹ El listado de organizaciones de segundo grado, asentadas localmente es muy amplio y el nivel de importancia e influencia depende mucho de la fortaleza y trayectoria de cada una, sin embargo comparten un elemento común, la capacidad de presión local y son base de la movilización para la presión nacional.

Tendencias históricas al interior del movimiento indígena (hasta inicios de 1990)

1. Fundamentalistas étnicos o etno-radicales	2. Clasistas	3. Plurinacionales	4. Integracionistas
Pueden ser pragmáticos (todos los temas pueden negociarse con cualquier sector para avanzar los asuntos de interés étnico) o doctrinarios (que promueven un aislamiento mayor frente a las amenazas externas y en búsqueda de una pureza original de los pueblos)	Predomina lo económico y se subordina la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, la defensa de sus culturas y su proyecto de liberación nacional. Plantea la transformación social revolucionaria y el socialismo	Intentan una combinación de las dimensiones étnicas y de clase aunque en proporciones variables según el grupo y las circunstancias. Se consideran de izquierda en sentido amplio	Su principal idea es reformar al Estado para redefinir las relaciones entre pueblos indígenas, Estado y sociedad dominante. Privilegia la participación política formal, para a través de la captación de espacios de poder contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pueblos
Algunos grupos amazónicos y en Imbabura	FENOC / FENOCIN / Sectores de Ecuatorunari	Mayor parte de ECUARUNARI / CONAIE	FEINE

Ninguno de estos grupos puede considerarse una “tendencia orgánica” en el sentido de que tuvieran expresiones organizativas estables y actuaciones coordinadas como grupo. Se trataba más bien de tendencias “difusas”, marcadas como vemos por dos polaridades: la de clase – etnia (muy importante en los inicios del movimiento) y la de la actitud en la relación pueblos indígenas – Estado. Respecto a cada uno de esos temas se organizaron estas diferencias de opinión que marcaron al movimiento hasta los primeros años 1990 y que todavía en la actualidad mantienen cierta importancia. Sin embargo esas tendencias “ideológicas” se desdoblaron conforme la práctica política obliga a ir tomando posiciones sobre una variedad mucho mayor de temas de importancia estratégica para el movimiento. Veamos entonces cuáles son las “polaridades” que mayores tensiones ejercen sobre estas tendencias y las obligan a diversificarse y cambiar. Respecto a los distintos temas, las tendencias históricas y los nuevos grupos indígenas emergentes se ubican alrededor de ciertas “polaridades” mayores, pero no hay una correspondencia directa entre tendencias históricas y la ubicación en estas “polaridades”. Una misma persona o grupo puede ubicarse en distintas regiones de estas “polaridades” según el tema o la ocasión (algún interés particular, por ejemplo) y existen también distintas formas de combinación puesto que no implican una exclusión mutua absoluta.

1. La política Participación en el Estado versus movilización social	2. La economía Adaptación económica versus anticapitalismo rupturista	3. El proyecto indígena Plurinacionalidad y autonomía versus interculturalidad
Por un lado, los que enfatizan la conquista de los espacios institucionales, el derecho a participar en el sistema político y demostrar “que podemos hacerlo bien”. Desde el Estado se pueden manejar recursos y cumplir con las demandas de las bases	Por un lado, los que plantean que no podemos esperar a cambiar todo el sistema para responder a las necesidades urgentes de las bases. Hay que dar respuestas, hay que buscar alternativas que permitan a la gente comer y satisfacer sus necesidades básicas. No tenemos fuerza ahora para cambiar todo el sistema	Por un lado, los que enfatizan la autonomía territorial, el gobierno propio, las formas propias de democracia y el control sobre las instituciones indígenas manejadas según las prioridades propias. Enfatizan la necesidad de representantes propios debido a la diferencia cultural. Hay que lograr aplicar las CTI y tener organizaciones propias de los indígenas
Por otro lado, los que señalan que los funcionarios han sustituido a los dirigentes, que predominan los intereses de captar	Por otro lado, los que afirman que la cultura y el modo de vida indígena es incompatible con la lógica capitalista, que somete a los pueblos a la exclusión, la	Por otro lado, los que critican el aislamiento que implica la autonomía. Si no se convierten todas las instituciones del Estado y los valores de toda la sociedad, se caerá en el

puestos públicos y conseguir empleos, que se han abandonado las luchas por cambios profundos al integrarnos al Estado todavía colonial. Hay que volver a las bases	muerte y la pobreza. Todos los paliativos son insuficientes: solo otro sistema económico puede solucionar realmente las necesidades de las bases. Pueden ser “estatistas”	etnocentrismo y el racismo al revés. Por otra parte no se pueden crear islas excluyentes dedicadas solo a los indígenas porque compartimos en todas partes con los mestizos que son nuestros vecinos. Hay que participar en gobiernos locales multiétnicos y en elecciones universales
--	---	--

¿Cómo estas “polaridades” afectan la efectividad en la lucha por la aplicación efectiva de los derechos indígenas? Empezamos con un ejemplo de la forma en que estas polaridades afectan las estrategias de participación política y luego planteamos los principales temas en los cuales estas polaridades intervienen y dificultan el funcionamiento del movimiento.

Las tendencias originalmente “clasistas” o “plurinacionales” del MIE empujaron para que el movimiento indígena buscara alianzas políticas con sectores mestizos de izquierdas. El caso más claro es el de los sectores indígenas ligados a la FENOCIN, que mantienen una alianza pluriétnica dentro de la misma organización y para la participación política suelen apoyar al Partido Socialista Ecuatoriano. Sin embargo también se manifestó en la formación de PK porque ya desde 1996 mientras unos sectores buscaban un partido indígena, otros buscaban una alianza permanente dentro del mismo movimiento electoral (que fue lo que terminó predominando). El caso opuesto sería el de Amauta Jatari, donde predominan las tendencias étnicas o integracionistas, en las cuales el movimiento político está formado exclusivamente por indígenas. Pero dentro del mismo PK lo que ocurrió es que las distintas provincias tomaron actitudes respecto a las alianzas políticas y a la estructura del movimiento electoral que variaron internamente y sobre las cuales la dirección nacional no tenía autoridad. Así, en la amazonía predominó el partido exclusivamente indígena, dirigido desde las organizaciones, igual que en Cotopaxi, mientras que en provincias como Chimborazo o Imbabura han predominado tendencias “aliancistas” con sectores de izquierda y centro – izquierda hasta períodos muy recientes. El exclusivismo étnico amazónico en la organización propia se combina con una amplitud muy grande en las alianzas posibles para conseguir sus propósitos étnicos: en la amazonía se critica el “exclusivismo” de la alianza serrana con los grupos de izquierda, que no le aportan al movimiento poder de negociación ni capacidad de avanzar en sus reivindicaciones propias. En la costa, el control sobre PK suele recaer en grupos mestizos de izquierda bastante débiles en términos organizativos y electorales generando un distanciamiento muy grande de las organizaciones indígenas presentes³⁰.

El resultado de esta variedad de combinaciones es que cada organización local decide con casi total autonomía su política de alianzas e incluso el grado en que la estructura de PK acogerá a grupos no indígenas. Todo ello entorpece las negociaciones a escala nacional de candidaturas o alianzas que eventualmente implican acuerdos sobre candidaturas locales en provincias. En concreto, cuando la dirección nacional de PK intentaba “negociar” las candidaturas en alguna provincia “débil” a cambio de lograr apoyos en provincias electoralmente “fuertes”, se encontraba maniatada por la negativa de las organizaciones de dichas provincias. La lógica de negociaciones políticas, con su

³⁰ Un ejemplo entre muchos: en el Congreso de la CONAIE de 2008 los representantes de las organizaciones Tsáchila plantearon en plenaria que iban a formar otro movimiento electoral ante la exclusión que vivían en PK – Santo Domingo (Santo Domingo, 12 de enero de 2008).

velocidad, su centralización y su necesidad de resultados electorales, choca con la persistencia de muchas tendencias políticas internas irreductibles.

Pero más allá de este caso puntual, las nuevas “polaridades” que dividen a las organizaciones en sus opciones políticas estratégicas se manifiestan claramente en cuatro temas:

- a) La declaratoria del Estado Plurinacional. La FENOCIN ha opuesto explícitamente a la demanda de la plurinacionalidad aquella de la interculturalidad. La FEINE se ha alineado en ello también. Pero dentro de la propia CONAIE este tema se plantea también en las evaluaciones del trabajo de las instituciones indígenas y muchos opinan que hay que buscar una política “transversal” en lugar de seguir insistiendo en la autonomía y el control de los espacios institucionales propios
- b) La participación política electoral. La búsqueda de obtener el reconocimiento de autoridades territoriales propias así como de sistemas de designación de autoridades que eludan la participación en elecciones universales sometiendo como actualmente ocurre a las organizaciones comunitarias, OSG, y federaciones a las tensiones de la competencia política, responde a una evaluación negativa de las conquistas obtenidas frente a los costes organizativos que hubo que pagar. El problema de si debe mantenerse Pachakutik y si éste debe ser controlado por las organizaciones indígenas o debe ser autónomo y multiétnico, es una manifestación de esta misma discusión no resuelta
- c) El carácter de la organización. ¿Qué es la CONAIE? ¿Una organización sindical o una forma de gobierno propia? Al considerarse forma de gobierno de los pueblos y nacionalidades, esto le crea constantes tensiones con las instituciones públicas indígenas que “no obedecen sus directivas” y con las otras organizaciones sociales indígenas que se sienten excluidas del manejo de esas instituciones a pesar de ser también indígenas con opiniones distintas. La autonomía de las organizaciones locales es también muy grande frente a la confederación o incluso frente a las federaciones regionales o provinciales: ellos tampoco “obedecen”, aunque la unidad ha logrado mantenerse. La CONAIE, en todo caso, tiene la aspiración de dirigir un conjunto de dimensiones de la vida social indígena para la que no dispone de una estructura suficiente de cuadros técnicos y políticos coordinados
- d) Las opciones económicas. Este tema es especialmente importante en el actual gobierno de Acuerdo País puesto que éste busca superar el neoliberalismo igual que el movimiento indígena. En la actualidad no basta oponerse, ahora hay que especificar qué *no* es neoliberalismo y qué proyecto económico alternativo tienen las organizaciones indígenas frente a ese neoliberalismo tan atacado. Una típica tensión interna es la que opone a quienes frente al neoliberalismo enfatizan el papel del Estado en la economía, pero cuyo reforzamiento crea conflictos con las bases que han sufrido los abusos de las políticas del Estado en la explotación de recursos naturales y su abandono en la inversión pública. ¿En qué medida el nuevo modelo económico superará también el estatismo de las versiones desarrollistas o “socialistas del siglo XX” contra las que los pueblos indígenas también han tenido que luchar?

V. SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

V.1. Síntesis

Corresponde ahora hacer una síntesis de las respuestas a la pregunta de investigación. ¿Por qué los derechos indígenas, que han sido reconocidos en varias leyes y en una institucionalidad sin equivalentes en cuanto a autonomía de funcionamiento desde cuando menos 1997, tienen tantas dificultades para aplicarse efectivamente en el Ecuador? Respondemos sintéticamente a la pregunta en cuatro secciones:

Sobre el reconocimiento jurídico de los derechos indígenas

El sistema político ecuatoriano ha demostrado, en efecto, como planteamos en la primera hipótesis de este trabajo, una gran apertura para aceptar las propuestas de reconocimiento jurídico de los derechos indígenas. Una prueba de ello es que tanto la propuesta de constitución de 1997 como la propuesta de Ley de Instituciones indígenas de 2006 fueron utilizadas y recogidas ampliamente en los textos jurídicos finalmente aprobados. Sin embargo, la apertura jurídica tiene cuatro excepciones importantes: a) la declaratoria del Estado Plurinacional; b) la clarificación del ámbito de competencias y la legislación necesaria para aplicar el autogobierno territorial; c) las aspiraciones de reconocimiento del control de los recursos naturales por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas; y d) la representación política propia, elegida según usos y costumbres, en el Congreso Nacional y en otros organismos del Estado. Estas son demandas todavía pendientes.

Desde el punto de vista del “proyecto político” y no solo desde el punto de vista de los “derechos indígenas”, en el aparato jurídico ecuatoriano todavía hace falta desmontar las disposiciones constitucionales que favorecieron la implantación del modelo económico neoliberal y la concentración de los recursos productivos, especialmente en el agro. Se espera que estos temas sean resueltos por la ANC de 2008.

Sobre la diferencia en la aplicación de los derechos indígenas reconocidos legalmente

La hipótesis original necesita unos pocos ajustes. Como conclusión al estudio podemos decir que ha habido una alta aplicación de derechos indígenas en cuanto al reconocimiento de sus valores culturales, de sus idiomas, de su autonomía para manejar la educación y de su capacidad y autoridad para participar organizada y políticamente en el sistema político. Gozan también de importante autonomía en muchos de sus territorios especialmente en lo que respecta al manejo de sus asuntos y conflictos internos. Los derechos indígenas se aplican *de facto* en lo que concierne a la práctica de medicina ancestral y de justicia comunitaria.

La aplicación de los derechos indígenas sufre graves rezagos, en cambio, en: a) la garantía de la integridad de sus territorios frente a amenazas externas como las inversiones económicas foráneas o invasiones, b) la aprobación de una legislación específica para viabilizar el auto-gobierno en esos territorios, c) el mejoramiento de sus condiciones materiales de vida y bienestar social (superación de la pobreza y la indigencia, acceso a todo tipo de servicios públicos), y, d) la construcción de un país intercultural donde el resto de la sociedad se enriquezca, valore y aprenda sobre los modos de vida, de sensibilidad y de pensamiento de los pueblos indígenas. También existe un grave rezago en el uso de los sistemas de salud intercultural y de justicia indígena en el sistema público de salud y en el sistema judicial convencional.

*Sobre los obstáculos **externos** a la aplicación de los derechos indígenas*

Los actores sociales que se oponen u obstaculizan la aplicación de derechos indígenas son: a) las Fuerzas Armadas y casi todos los partidos políticos en lo que concierne a la declaratoria del Estado Plurinacional; b) las Fuerzas Armadas, casi todos los partidos políticos, casi todos los gobiernos seccionales, las empresas extractivas y los sucesivos gobiernos, en el reconocimiento de derechos al autogobierno territorial; c) los profesionales (y eventualmente los gremios) médicos y juristas en la aplicación y reconocimiento del derecho a la salud intercultural y a los propios sistemas de justicia indígena; d) las burocracias y funcionarios estatales de muchos ministerios (incluidas las instituciones indígenas) que mantienen rutinas, recelan la autonomía indígena y otorgan poca prioridad al tema en las prácticas diarias del Estado.

Se considera un obstáculo estructural que atraviesa transversalmente en mayor o menor medida todos los sectores de la sociedad, el racismo y la desvalorización de las culturas y civilizaciones indígenas. Este obstáculo estructural impide especialmente el cumplimiento de los siguientes derechos: a) la plena interculturalidad en el sistema educativo convencional; b) la aceptación de los modos de conocimiento y sabiduría médica, jurídica, científica y académica en las universidades pero especialmente en las facultades de medicina y de derecho; c) la valoración profunda y el conocimiento de las civilizaciones indígenas más allá de los aspectos puramente folklóricos o turísticos.

Otro obstáculo estructural es el modelo económico neoliberal que tiende a reforzar las desigualdades sociales y la exclusión entre los más pobres, especialmente del campo. Este obstáculo afecta al mejoramiento de las condiciones de vida económica y social de la población indígena y por esa vía, se constituye en un obstáculo para la aplicación del resto de derechos. La falta de autonomía económica también obliga a las organizaciones indígenas a depender de la intervención de las ONG y la cooperación internacional o de las instituciones y políticas asistenciales del Estado para responder a las apremiantes necesidades materiales de sus bases. De esta forma, muchas veces estas instituciones aliadas modifican las prioridades y las agendas de trabajo de las propias organizaciones y refuerzan prácticas clientelares o de subordinación social.

Un último obstáculo estructural es el del machismo o patriarcalismo imperante en la sociedad que tiende a excluir a las mujeres y en especial a las indígenas del ejercicio pleno de sus derechos. Es también un obstáculo transversal a pesar de que varios procesos recientes (como la organización de las mujeres indígenas, la ley de cuotas en la participación electoral, la intervención de otras organizaciones de mujeres, el aumento de la presencia de las mujeres indígenas en el mercado laboral) favorecen que el tema de género gane paulatinamente más fuerza en el propio movimiento y en la sociedad.

*Sobre los obstáculos **internos** a la aplicación de los derechos indígenas*

A las tradicionales diferencias internas por tendencias ideológicas y la vieja descentralización organizativa, se suman ahora dos factores adicionales de diferenciación política interna. Primero, al conseguir acceso a la representación política, al conseguir el manejo de instituciones propias, al conseguir la aprobación de una legislación general de reconocimiento de sus derechos, al conseguir la atención pública de los medios de comunicación por su capacidad de movilización, el movimiento indígena debe tomar nuevas definiciones sobre estrategia política. Debe definir de qué manera actuar dentro del Estado y de su desprestigiado sistema político, debe clarificar

cómo construir un programa económico alternativo al neoliberalismo al que se opuso por dos décadas, debe especificar las implicaciones políticas e institucionales de la Plurinacionalidad y cómo integra o excluye la interculturalidad. Segundo, los procesos de modernización social y económica han diversificado el mundo indígena. Factores como la diferenciación social, el crecimiento de las capas de funcionarios y profesionales, el aumento de la migración y la actividad comercial o empresarial, la creciente urbanización del campo o de indígenas que viven en las ciudades; hacen que las opciones ideológicas, políticas y de intereses sociales aumenten. Es mucho más difícil manejar la diversidad precisamente cuando al movimiento se le exigen cada vez más definiciones políticas en más campos temáticos y más rápido. Las estructuras organizativas existentes no dan abasto para responder a tales demandas sociales.

En síntesis, el problema interno es que las actuales estructuras organizativas, agenda política y estrategias de acción no son suficientes para manejar todo el poder social acumulado por el movimiento indígena. La sociedad, sus bases sociales y sus aliados cercanos le exigen más definiciones, más presencia, y más capacidad de respuesta de las que las organizaciones tienen capacidad de dar. Muy especialmente, la estructura de la CONAIE, la principal organización étnica, que se entiende a sí misma como la estructura de *gobierno* de los pueblos indios (y no solo una estructura de *representación social* de los pueblos indios), necesita más recursos económicos, más equipos técnicos, más aparato de seguimiento a las políticas públicas y a las demandas de las bases, más autonomía organizativa y más mecanismos para procesar las diferencias crecientes de posiciones políticas en su seno.

V.2. Recomendaciones

Las organizaciones indígenas necesitan mejorar los mecanismos de diálogo interno con tres propósitos: uno, adaptar el movimiento a las nuevas realidades sociales del mundo indígena; dos, responder más ordenada y coordinadamente a las nuevas y más complejas exigencias de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; tres, procesar sus crecientes discrepancias internas preservando la unidad en la diversidad y el sentido profundamente radical de su proyecto político.

Lograrlo será imposible si no se trabaja simultáneamente “en caliente”, es decir, avanzando en la resolución de los problemas políticos más candentes que tienen entre manos. Sin pretender ser exhaustivos, hay tres iniciativas que podrían contribuir a los tres propósitos mencionados antes sin perder de vista la respuesta a los problemas urgentes del momento.

Primera iniciativa, crear una escuela de formación política y gobierno indígena manejada por la propia CONAIE. El objetivo de esa escuela sería poner en contacto a los cuadros medios y locales del movimiento con las principales discusiones que llevan adelante los viejos dirigentes y aquellos que han pasado por las máximas funciones dirigentes y de responsabilidad en la gestión pública. Allí podrían tratarse todos los temas y avanzar en el diálogo entre pueblos y nacionalidades. Hay algunas escuelas ya para temas parecidos, pero ninguna está adscrita a la propia CONAIE como para alimentar los debates y apoyar técnicamente el trabajo de la dirigencia.

Segunda iniciativa, abrir foros de diálogo con algunos de los principales sectores sociales que se han opuesto a las iniciativas indígenas. Esto significaría pactar eventos más o menos largos de reflexión, encuentro y acercamiento con gremios como la UNE,

la Federación Médica Ecuatoriana, las universidades y escuelas politécnicas, las Fuerzas Armadas y los gremios de abogados. Estos diálogos sociales pueden ayudar a enfocar mejor algunas políticas específicas, a vencer ciertas resistencias a las demandas étnicas y a desarrollar en sus detalles el proyecto político de la plurinacionalidad.

Tercera iniciativa, llevar a cabo investigaciones interdisciplinarias e interculturales sobre los principales “cuellos de botella” temáticos sobre los derechos indígenas. Estas investigaciones deben partir de la sistematización de experiencias concretas, de iniciativas locales y de comparación con algunos casos internacionales. Las investigaciones podrían alimentar tanto la escuela de formación política como los foros de diálogo. Sin pretender agotar la lista de temas básicos, es claro que la propuesta necesita desarrollarse mucho más detalladamente en el tema de cómo combinar la autonomía con la interculturalidad (en particular cómo empujar la interculturalidad en todo el sistema educativo nacional, cómo podrían funcionar los gobiernos territoriales en distintos contextos regionales); de cómo abordar las nuevas dimensiones de la vida de las poblaciones indígenas, en especial las identidades cambiantes en las ciudades, en la costa, en las demandas de albañiles o profesionales; y de cómo superar la exclusión económica y de género (mujeres indígenas, familia y cambios culturales).

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Andrade, Susana 2004. Protestantismo indígena. Procesos de conversión religiosa en la provincia de Chimborazo. Quito: Abya – Yala / FLACSO Sede Ecuador / IFEA.

Asamblea Nacional Constituyente 1999. Constitución Política de la República del Ecuador. Quito: PRUDELCO Editores.

Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo 1998. Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador. Quito: CONAIE. Enero.

Báez Rivera, Sara y Víctor Bretón Solo de Zaldívar 2006. El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra. En Ecuador Debate. No. 69. Diciembre. Quito: CAAP.

Barrera, Augusto 2007. La participación en el debate político y constitucional actual. Quito: Ecuador Dialoga. Cuadernos para el diálogo No. 3.

Bebbington, Anthony, Galo Ramón, Hernán Carrasco, Víctor Hugo Torres, Lourdes Peralbo y Jorge Trujillo 1992. Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad. Quito: COMUNIDEC.

Becker, Marc 2007. Indigenous Struggles for Land Rights in Twentieth-Century Ecuador. En Agricultural History. Spring. pp. 159-81.

Breihl, Jaime 2004. Epidemiología crítica. Ciencia emancipatoria e Interculturalidad. 1era reimp. Buenos Aires: Lugar editorial.

Bretón Solo de Zaldívar, Víctor 2001. Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo. Prólogo de L. Martínez. Quito: FLACSO - Ecuador / Universitat de Lleida / GIEDEM.

Bretón Solo de Zaldívar, Víctor 2005, Capital Social y Etnodesarrollo en los Andes, Serie Estudios y Análisis, Centro de Andino de Acción (CAAP)-Quito.

Carrasco, Hernán 1993. Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena. En J. Almeida, et. al. 1993. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Cervonne, Emma, Alicia Garcés, Sissy Larrea, Abelina Morocho, Mercedes Prieto, Nely Shiguango, Berta Tapuy y Dolores Yangol 1998. Mujeres contracorriente: voces de líderes indígenas. Quito: CEPLAES.

Chávez, Gina y Fernando García 2004. El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afro-ecuatoriana. Quito: FLACSO – Petroecuador.

Chiriboga, Manuel 1988. La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985. En P. Gondard, J.B. Carón y P. Sylva (coord.). Transformaciones agrarias en el Ecuador. Geografía Básica del Ecuador. T.V. Geografía Agraria. vol. I. Quito: IPGH-CEDIG-ORSTOM-IGM.

CODENPE 1999. Elementos básicos para la reconstitución de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Quito: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

CODENPE 2007. Legislación indígena. Ley orgánica de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador ... Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Convenio OIT No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Quito: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

CONAIE 2006. “Proyecto de Ley orgánica de las instituciones de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador”. Quito: inédito. 9 pp.

CONAIE 2006a. “Informe de Derechos Humanos”. Quito. Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Inédito.

CONAIE 2007. “Propuesta de Estatuto electoral para la Asamblea Plurinacional Constituyente desde la CONAIE”. [Quito: 4 de enero. Inédito].

CONAIE 2007a. Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. Construyendo la revolución de los pueblos. Propuesta de una Nueva Constitución Plurinacional. Quito: CONAIE. Octubre.

CONAIE 2007b. Proyecto político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE. Quito: CONAIE. Diciembre.

CONAIE 2007c. Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico. Quito: CONAIE.

CONAIE 2007d. Propuesta agraria de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE. Quito: CONAIE. Diciembre.

CONAIE 2008. “Reglamento del 3er Congreso de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador “CONAIE””. Santo Domingo de los Tsáchilas – Recinto Ferial, 9 al 12 de enero. Inédito.

Congreso Nacional. Comisión Especial de Asuntos Indígenas 1988. Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas. Quito: Congreso Nacional.

Editorial 2007. La CONAIE: ¿Una fuerza social que decayó?. En Boletín ICCI – ARY – RIMAY. Año 9, No. 101. Agosto.

Feres, Juan Carlos y Arturo León (coords.) 2007. Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI. En Panorama Social de América latina 2006. Santiago: CEPAL- UNFPA.

García, Fernando 2002. Formas indígenas de administrar justicia. Estudios de caso de la nacionalidad quichua ecuatoriana. Quito: FLACSO – Ecuador.

García, Fernando y Sandoval, M. 2007. Los pueblos indígenas del Ecuador, derechos y bienestar: Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Quito: FLACSO / OXFAM América

Grey Postero, Nancy y León Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.

Guerrero, Andrés 2003. Los linchamientos en las comunidades indígenas ¿la política perversa de una modernidad marginal?, en Ecuador Debate No 53, Centro de Andino de Acción (CAAP)-Quito.

Guerrero, Fernando 2005. Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001. Santiago de Chile: CEPAL – BID. Documentos de proyectos.

Hernández, Katty y Marcelo Naranjo 2005. “Balance crítico de los gobiernos locales alternativos. Estudios de caso: Guamate, Cotacachi y Otavalo”. Quito: Intercooperation – Instituto de Estudios Ecuatorianos. Inédito. Noviembre.

Herrera, Gioconda (ed) 2000. Antología de las Ciencias Sociales Estudios de Género. Quito: FLACSO-Ecuador / ILDIS.

Herrera, Stalin 2007. Percepciones sobre la reforma agraria. Análisis de discursos de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas. Quito: SIPAE.

Hidalgo, Mauro et. al. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.

Hobsbawm Eric y Terence Ranger (eds.). La invención de la tradición. O. Rodríguez (trad.). Barcelona: Crítica. Colección Libros de Historia.

Ibarra, Hernán 2002. “Tendencias y cambios en las relaciones indígenas estado en los andes”. Trabajo preparado en el marco del Proyecto Oxfam América-Fundación Ford “Avizorando los retos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio: territorio, economía, política e identidad” Quito. Marzo.

INEC / SIISE / INNFA / MBS / UNICEF, PNUD / UNFPA 2001. Los niños y niñas ahora. Una selección de indicadores de su situación a inicios de la nueva década. Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares (EMEDINHO) 2000. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

Kaltmeier, Olaf 2008. Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006). A. Ashca, M. Castro y C. Cofre, colaboradores. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Inversidad de Bielefeld / Corporación Editora Nacional.

Lalander, Rickard 2005. Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador: El alcalde Mario Conejo de Otavalo. En Ecuador Debate. No. 66. Quito: CAAP. Diciembre.

Lalander, Rickard 2007. El matrimonio entre Pachakutik y la UNORCAC en Cotacachi: ¿Una alianza rara? En Ecuador Debate. No. 72. Quito: CAAP. Diciembre.

Larenas, René 2007. ¿Cuestión de límites? Examen de las propuestas de descentralización y autonomías. Quito: Ecuador Dialoga – GTZ. Cuadernos para el diálogo No. 1.

Larrea Maldonado, Carlos 2006. Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador. En Ospina et al. 2006. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Larrea, Carlos, Fernando Montenegro, Natalia Greene y María Belén Cevallos 2007. Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador. Quito: Abya – Yala / Universidad Andina Simón Bolívar. [La versión original de este documento fue publicada por la editorial Macmillan en el libro “Indigenous People and Human Development in Latin America: 1994-2004”, Nueva York, 2005 en el capítulo 4, “Ecuador” cuyos autores son el Dr. Carlos Larrea y el Dr. Fernando Montenegro. La investigación se realizó con el auspicio del Banco Mundial, Washington].

Lembke, Magnus 2006. In the land of oligarchs. Ethno – Politics and the Struggle for Social Justice in the Indigenous – Peasant Movements of Guatemala and Ecuador. Estocolmo: Department of Political Science – Institute of Latin American Studies – Stockholm University. Stockholm Studies in Politics 115. Monograph Series ILAS 44

Lentz, Carola 1997. Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena de la sierra ecuatoriana. Postfacio A. Guerrero. B. Pedersen (trad.). Quito: Abya – Yala.

Macas, Luis 2001. Movimiento indígena ecuatoriano: una evaluación necesaria (diciembre 2000). Boletín ICCI No. 21, En P. Dávalos (comp.) 2001. Yuyarinakuy. “Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos”. Una minga de ideas. Quito: Abya – Yala / Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI, Amauta Runacunapac Yachay, ARY.

Maldonado Ruiz, Luis 2008. “Mapeo de actores y análisis de poder en relación a los pueblos indígenas en el Ecuador”. Quito: Inédito. Documento para el IEE. Marzo.

Martínez, Luciano 2000. Estudio introductorio: La investigación rural a fines de siglo. En L. Martínez (ed.). Antología de las Ciencias Sociales Estudios Rurales. Quito: FLACSO-Ecuador / ILDIS.

Martínez Novo, Carmen 2004. Los misioneros salesianos y el movimiento indígena de Cotopaxi, 1970 – 2004. En Ecuador Debate. No. 63. Diciembre. Quito: CAAP.

Ortiz, Cecilia 2006. Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX. Quito: FLACSO / Abya – Yala. Colección Tesis.

Ortiz, Cecilia 2006a. La influencia militar en la construcción política del indio ecuatoriano en el siglo XX. En Iconos. Revista de ciencias sociales. No. 26. Quito, FLACSO. Septiembre.

Ortiz Crespo, Santiago 2004. Cotacachi. Una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO.

Ortiz, Santiago y César Pilataxi 2007. Autogobierno indígena. Realidad y desafíos en el Ecuador. Quito: Ecuador Dialoga – Instituto de Estudios Ecuatorianos. Cuadernos para el diálogo No. 4.

Ospina, Pablo (coord.), María Arboleda, Alejandra Santillana, Santiago Ortiz y Carlos Larrea 2006. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Prieto, Mercedes 1998. El liderazgo en las mujeres indígenas: tendiendo puentes entre género y etnia. En Cervonne, Emma, Alicia Garcés, Sissy Larrea, Abelina Morocho, Mercedes Prieto, Nely Shiguango, Berta Tapuy y Dolores Yangol. Mujeres contracorriente: voces de líderes indígenas. Quito: CEPLAES. Mujeres Contracorriente. CEPLAES, Quito

Prieto, Mercedes 2005. Mujeres Ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades: 1990 – 2004. Quito: CONAMU – FLACSO – UNFPA – UNIFEM.

Prieto, Mercedes, Glorinda Cuminao, Alejandra Flores, Gina Maldonado y Andres Pequeño 2006, Respeto, discriminación y violencia: Mujeres Indígenas en Ecuador 1990-2004. En N. Lebon, E. Maier (eds.). De lo privado a lo público, 30 años de lucha ciudadana de las mujeres étnicas. México: UNIFEM.

Proyecto de Ley 2001. “Proyecto No. 23-760. Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas”. Iniciativa de Gilberto Talahua. Comisión Especializada Permanente de Asuntos Indígenas y otras etnias. Ingreso, 14 de noviembre de 2001. Archivo del Congreso Nacional. Dirección General de Servicios Legislativos. Inédita.

Ramírez Gallegos, Franklin 2007. “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador. El caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (PK)”. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Etnicidad y Política, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, septiembre.

Sánchez Parga, José 1996. Población y pobreza indígenas. Quito: Centro Andino de Acción Popular. Colección Estudios y Análisis.

Sánchez-Parga, José 2005. Educación indígena en Cotopaxi. Avances políticos y deudas pedagógicas. Quito: CAAP / PRODECO / SEIC.

Sánchez Parga, José 2007. El movimiento indígena ecuatoriano. Quito: CAAP.

Santana, Roberto 1995 [1992]. ¿Ciudadanos en la etnicidad? Los Indios en la política o la política de los Indios. F. Moscoso (trad.) Quito: Abya – Yala. Colección Biblioteca Abya – Yala, 19.

Santana, Roberto 2004 Cuando las elites dirigentes giran en redondo: el caso de los liderazgos indígenas en Ecuador. En Ecuador Debate. No. 61. Abril. Quito: CAAP.

Simbaña, Floresmilto 2007. El movimiento indígena y el actual proceso de transición. En Boletín ICCI – ARY Rimay. Año 9, No. 102, septiembre.

Stavenhagen, Rodolfo 2006. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 titulada “Consejo de Derechos Humanos”. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Consejo de Derechos Humanos. 28 de diciembre.

Tibán, Lourdes 2001. Derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador: aplicabilidad, alcances y limitaciones. Quito: INDESIC / Fundación Hanns Seidel.

Unda, Mario 2007. Incertidumbre a las puertas del cambio en Ecuador. En América latina en movimiento. Publicación internacional de ALAI. No. 423. Año XXI. II Época. Quito: ALAI

Van Cott, Donna Lee 2006. “Radical democracy in the Andes: indigenous parties and the quality of democracy in Latin America”. Kellogg Institute. Working Paper #333 - December 2006.

Wolff, Jonas 2007. (De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador’s Indigenous Movement. En Journal of Latin American Studies. 39, 1–29. Cambridge University Press.

Zamosc, León 1995. Estadística de las Áreas de Predominio Étnico de la Sierra ecuatoriana. Población Rural. Indicadores cantonales y organizaciones de base. Quito: Abya-Yala.

Zamosc, León 2005. El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.

VII. Entrevistas

Entrevistado	Organización/Institución	fecha	lugar de la entrevista
Abraham Salazar	MICC	11/02/2008	
Antonio Luis	ECORAE		
Ariruma Kowii	Departamento de educación intercultural del ME	03/02/2008	Quito
Blanca Chancoso	Coordinadora de la Escuela Dolores Cacuango	03/02/2008	Quito
Carlos Ambodia	MICH	01/02/2008	Riobamba
Carmelina	Asamblea Cantonal		
Cecilia Velasque	CPJ Cotopaxi	22/01/2008	Santo Domingo
Cesar Vuelva	MPD	03/02/2008	Quito
Delfín Tenesaca	Presidente del MICH	23/01/2008	Riobamba
Delfín Tenesaca	MICH	14/03/2008	Riobamba
Diana Atamaint	Ex diputada	14/01/2008	
Domingo Ankuash	CONFENIAE	20/02/2008	Poyo/ Santo Domingo
Elizabeth Araus	CONAMU	22/01/2008	Quito
Elizabeth Bravo	Acción Ecológica		
Estuardo Remache	Fundación Julián Quito	23/01/2008	Quito
evangélicos	Dirigente de Comunicación en el	23/01/2008	Riobamba

Fernando Buendía	FMLGT- Foro Urbano - AP	20/02/2008	
Fernando carrillo	Coordinadora de GLA en el PK	15/02/2008	Quito
Floresmilo Simbaña	ECUARUNARI	23/01/2008	
Galo Torres	Fundación Julián Quito	23/01/2008	Quito
Gaspar Serrano		30/03/2008	
Gonzalo Guzmán	Dirigente de Tierras y Territorios de ECUARUNARI	13/02/2008	
Josefina Lema		22/01/2008	
Julio Gortaire	Iglesia de los Pobres	20/02/2008	Guamote
Julio Yuquilema	Proyecto FORMIA - CODENPE	14/03/2008	Quito
Leonidas Iza	CONAIE	11/02/2008	
Leticia Viteri	Sub-proyecto de Salud Indígena MSP	23/01/2008	Quito
Lourdes Tibán	CODENPE	23/01/2008	Quito
Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica	08/02/2008	Quito
Luis Montaluisa	Ex Director de la DINEIB	13/02/2008	
Luis Villacís	MPD	08/02/2008	Quito
Mariano Morocho	DINEIB	03/02/2008	
Maritza Salazar		15/02/2008	Latacunga
Máximo Cuji		20/02/2008	
Miguel Lluco	Ex Coordinador Nacional del PK	23/01/2008	Riobamba
Pedro Torres	Iglesia de los Pobres	23/01/2008	Riobamba
Remigio Cerda	OPIP		
Rumiñahui Andrango	UNORCAC		
Santiago Zurita	CARE		
Sebastián Borja	Cámara de Industriales de Pichincha	14/03/2008	
Soledad Puente	Secretaría Técnica	13/02/2008	
Soledad Puente			
Humberto Cholango	ECUARUNARI	20/02/2008	Quito
Virgilio Hernández	Asambleísta (AP)		
Yadira Calazacón	FODEPI	23/01/2008	Santo Domingo
	Presidente del MIT	23/01/2008	Santo Domingo

ANEXO 1

Anexo 1.1.

LISTA DE NACIONALIDADES INDIAS

Proyecto de Ley 1988	Creación del CODENPE (1998)	Proyecto de Ley 2001	Proyecto de Ley de Instituciones indígenas 2006
Quichua	Quichua	Kichwa	Kichwa
Shuar – Achuar	Shuar	Shuar	Shuar
	Achuar	Achuar	Achuar
Siona – Secoya	Siona	Siona	Siona
	Secoya	Secoya	Secoya
Cofán	Cofán	Cofán	A'i Cofán
Huaorani	Huaorani	Huaroni	Waorani
Chachi	Chachi	Chachi	Chachi
Tsáchila	Tsá'chila	Tsáchila	Tsáchila
Awa	Awa	Awa	Awa
	Epera	Epera	Epera
	Zápara	Zápara	Zápara
		Shiwiar	Shiwiar

Fuentes: Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas (1988: art. 4); CODENPE (1999: 24-5); Proyecto de Ley (2001: art. 6); CONAIE (2006: transitoria 1)

Anexo 1.2.

LISTA DE PUEBLOS INDÍGENAS

Decreto de creación del CODENPE (1998)	Proyecto de Ley 2001	Proyecto de Ley de Instituciones indígenas 2006
Saraguro	Saraguros	Saraguro
Cañari	Cañaris	Kañari
Puruhá	Puruhá	Puruhá
Waranka	Warankas	Waranka
	Tomabelas	
Chibuleos	Chibuleos	Chibuleo
	Kisapinchas	Quisapincha
Salasacas	Salasacas	Salasaca
Panzaleos	Panzaleos	Panzaleo
Quitú	Kitú	Kitú
	Karas	Kara
Cayambi	Kayampis	Kayambi
Otavaló	Otavalos	Otavaló
	Cotacachi	
Caranqui	Karankis	Karanki
Natabuela	Natabuelas	Natabuela
Quichuas de la Amazonía	Kichwas de la Amazonía	Kichwa de la Amazonía
Manta – Huancavilcas	Manta – Huancavilcas	Manta – Wancavilca– Puná

Fuentes: CODENPE (1999: 25); Proyecto de Ley (2001: art. 7); CONAIE (2006: transitoria 1)

ANEXO 2

TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1998 COMPARADA CON LA PROPUESTA ELABORADA POR LA CONAIE (y otros movimientos sociales) EN 1997

Tema	Constitución 1998	Propuesta 1997
Garantías y Caracter del Estado	Art. 1. El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es representativo, responsable,	Art. 1. El Ecuador es un Estado plurinacional, soberano, social de derecho, independiente, de democracia participativa, pluricultural, solidario, con equidad de género, descentralizado y

	<p>alternativo, participativo y de administración descentralizada (...)</p> <p>El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley</p>	<p>unitario. Su forma de gobierno es la establecida en esta Constitución. La soberanía radica en sus pueblos que la ejercen por los órganos del poder público y los mecanismos de participación social. El castellano y el kichwa son los idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas de las nacionalidades son oficiales en las regiones y áreas de su uso y forman parte de la cultura nacional, de acuerdo con la ley</p>
<p>Garantías y derechos. <i>La cultura</i></p>	<p>Art. 62. La cultura es patrimonio del pueblo y constituye elemento esencial de su identidad. El Estado promoverá y estimulará la cultura, la creación, la formación artística y la investigación científica. Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza artística, histórica, lingüística y arqueológica de la nación, así como del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas</p>	
<p>Garantías y derechos. <i>Educación</i></p>	<p>Art. 69. El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural</p>	<p>Art. 43. La educación es un sector estratégico y deber primordial del Estado y la sociedad, derecho fundamental de la persona, derecho y obligación de los padres. Esta se regirá bajo los principios de interculturalidad, el bilingüismo y el respeto a la diversidad. La educación es laica y gratuita en todos los niveles y modalidades</p>
<p>Garantías y derechos. <i>Los derechos colectivos</i></p>	<p>Art. 83. Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible</p>	
	<p>Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p>	<p>Art. 28. Los indígenas gozan, en igualdad de condiciones, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de los derechos colectivos consagrados en esta Constitución. Sin embargo, en tanto pueblos y nacionalidades tienen derechos colectivos específicos:</p>
	<p>1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico</p>	<p>4. A desarrollar sus propias identidades, lenguas y culturas</p>
	<p>2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial</p>	<p>1. Sobre los territorios determinados por ley, sobre la tierra, su uso, administración y conservación y sobre los recursos naturales. Salvaguardando la unidad del país tal como está previsto en el art. 1</p>
	<p>3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley</p>	<p>3. A pertenecer a una comunidad o nacionalidad indígena, como pueblos y como personas</p>
	<p>4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras</p>	<p>7. A mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado; y tomar decisiones sobre sus usos de manera consciente y colectiva con información previa</p>
	<p>5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;</p>	<p>13. A la inviolabilidad de las formas de autonomías en sus tierras y territorios</p>

	participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio ambientales que les causen	
	6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural	8. A mantener todas sus prácticas de manejo de la biodiversidad
	7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad	2. A la conservación y desarrollo de sus propias formas de organización social, política, jurídica y productiva dentro de sus territorios
	8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras	5. A no ser desplazados por la fuerza, como pueblos, de sus tierras o territorios
	9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley	10. Al goce y ejercicio de los derechos colectivos de propiedad intelectual y a la valoración de su conocimiento ancestral
	10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico	
	11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe	12. A mantener en forma autónoma su propio sistema de educación intercultural bilingüe
	12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella	11. A la práctica de sus propios sistemas de administración de justicia y de salud Art. 67. El Estado reconoce la multidiversidad de las medicinas existentes en el país. La medicina tradicional y la de las nacionalidades indígenas, sus terapias e importancia serán tuteladas por la ley tanto como la medicina convencional
	13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado	6. A establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas
	14. Participar, mediante representantes, en los órganos oficiales que determine la ley	9. A la participación y representación política 14. A participar libremente, en los términos previstos en esta Constitución, en todos los niveles de las instituciones colectivas y organismos administrativos responsables de la adopción y ejecución de leyes, políticas, planes, programas y proyectos
	15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen	Art. 1. Son oficiales la bandera, el himno y el escudo establecidos por la ley. Las nacionalidades tendrán además, sus propios símbolos
	Art. 85. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable	Art. 29. La ley establecerá los recursos, acciones y procedimientos necesarios para que, en caso de violación de los derechos consagrados en esta sección, las colectividades afectadas puedan obtener la debida reparación e indemnización. El Defensor adjunto de las nacionalidades y comarcas negras de la defensoría del pueblo velará por el cumplimiento de esta garantía constitucional
Autonomías indígenas	Art. 224. El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley	Art. 214. El territorio del Ecuador es indivisible. Para la planificación del desarrollo, la mejor prestación de los servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración política, se establecen provincias, territorios de las nacionalidades indígenas, territorios de las comarcas negras, cantones y parroquias, cumpliendo con los requisitos señalados por la ley (...)
	Art. 228. Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que	Art. 215. La Ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los Consejos provinciales de Planificación y Desarrollo, de los territorios indígenas, de las

	<p>determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos</p> <p>Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa, podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras</p>	<p>comarcas negras, Concejos Municipales y parroquias, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, la desconcentración política y el desarrollo de las respectivas entidades territoriales</p>
	<p>Art. 241. La organización competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley</p>	<p>Art. 221. El Estado garantiza los territorios de las nacionalidades y reconoce el derecho a la autonomía y a gobernarse con las autoridades propias de conformidad con la Ley Orgánica de Pueblos o Nacionalidades Indígenas</p> <p>Art. 222. Las autoridades de acuerdo con la distribución de competencias y facultades tendrán a su cargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control de programas y proyectos de desarrollo humano sustentable de sus respectivos territorios, en armonía con el Plan Plurianual de Desarrollo del Ecuador 2. Intervenir en el Ejercicio de los derechos reconocidos a las nacionalidades indígenas en esta Constitución, especialmente en los arts. 86, 87, 88 y 89 <p>Art. 223. Las comarcas negras se regirán de conformidad con sus propias leyes</p>
<p>Instituciones públicas. <i>Defensoría del pueblo</i></p>		<p>Art. 31. Habrá un Defensor del Pueblo, con jurisdicción nacional, para difundir el conocimiento de los derechos de las personas, de las nacionalidades y comarcas negras, para defenderlos y excitar la observancia de estos derechos (...) El Defensor del Pueblo será elegido por el Congreso Nacional en pleno, con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros, de una terna enviada por los sectores sociales organizados por un período igual al del presidente de la república</p>
<p>Instituciones públicas. <i>Salud</i></p>		<p>Art. 65. El Estado organiza, planifica, ejecuta y controla el Sistema Nacional de Salud a través del Consejo Nacional de Salud, en el que están representados las nacionalidades y todos los sectores sociales que trabajan en esta área (...)</p>
<p>Instituciones públicas. <i>Elecciones</i></p>		<p>Art. 90. Las nacionalidades y comarcas negras dotadas de autonomía elegirán a sus representantes en sus respectivas jurisdicciones (...) Los ciudadanos que participen para ejercer un cargo en las provincias con población indígena, deberán dominar por lo menos un idioma de las nacionalidades indígenas</p>
		<p>Art. 93. Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley. La elección de los representantes de las nacionalidades indígenas y de los pueblos negros se regulará por un sistema electoral propio, contemplado en la Ley Orgánica de estos pueblos o nacionalidades</p>
<p>Instituciones públicas. <i>Congreso Nacional</i></p>		<p>Art. 146. La Cámara de diputados está integrada por doce diputados elegidos por votación nacional, dos diputados elegidos por cada provincia, además de un legislador elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil en cada provincia y los diputados de los pueblos o nacionalidades indígenas y negras de que se habla más adelante</p>

		(...) A los diputados de elección popular universal se sumará un número igual a la tercera parte de ellos, elegidos por los pueblos o nacionalidades indígenas y un número igual a la décima parte elegidos por los pueblos negros; los unos y los otros serán elegidos de acuerdo con el sistema electoral especial prescrito en la Ley Orgánica de Pueblos o Nacionalidades Indígenas y Negras (...)
		Art. 155. En las materias de competencia de las autoridades indígenas y negras, en los asuntos que interesen a las entidades territoriales indígenas, en lo que, sobre derechos humanos concierna a los pueblos indígenas, la ley Orgánica de los Pueblos o Nacionalidades Indígenas y Negras y sus reformas no podrán adoptarse decisiones si es que en ellas no están de acuerdo la mayoría de los diputados de los pueblos indígenas en la Cámara. Igualmente en las materias que interesen a las comarcas negras y en los asuntos de derechos humanos que comprometan sus intereses no podrá adoptarse decisiones si es que en ellas no está de acuerdo la mayoría de sus diputados
		Art. 161 [De la Cámara de representantes] La Cámara de representantes estará constituida por dos representantes elegidos en cada una de las provincias por los gobiernos locales y por dos representantes de cada uno de los territorios indígenas y dos de cada una de las comarcas negras (...)
Instituciones públicas. <i>Función Judicial</i>	Art. 191.(...) Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con las costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial	Art. 180. (...) La ley garantizará el uso oficial de los idiomas maternos de los pueblos o nacionalidades indígenas en los enjuiciamientos de sus miembros, para cuyo efecto se nombrará intérpretes. Se reconoce el sistema jurídico de las nacionalidades indígenas el sistema arbitral, la negociación y otros procedimientos alternativos para la solución de controversias Art. 183. (...) Se establece la unidad jurisdiccional. Por consiguiente, no hay tribunales y jueces que no dependan de la Función Judicial y todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o de cualquier órgano o entidad pública podrá ser impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial en la forma que determina la ley. No rige esta norma para las resoluciones de las autoridades de los territorios indígenas que estarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Pueblos o Nacionalidades Indígenas Art. 185. Son órganos de la Función Judicial: (...) 2. Las autoridades indígenas que de acuerdo con la Ley Orgánica de los Pueblos o Nacionalidades Indígenas, tengan competencia para juzgar los asuntos que en esta ley le sean sometidos para que sean resueltos de acuerdo con sus propios sistemas jurídicos (...) Art. 238. Los vocales del Tribunal Constitucional (...) serán designados por el Congreso Nacional, esto es la Cámara de Diputados reunida con la de Representantes, de la siguiente manera: (...) Uno de la terna enviada por las centrales de trabajadores y las organizaciones campesinas y comarcas negras de carácter nacional, legalmente reconocidas,

		<p>Uno de la terna enviada por las Nacionalidades Indígenas (...)</p> <p>Art. 242. La demanda de inconstitucionalidad podrá ser presentada por: (...)</p> <p>5. Las autoridades de los territorios indígenas y de las comarcas negras en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 5 del mismo artículo [229, <i>pero es un error</i>]</p>
Instituciones públicas. <i>Ministerio Fiscal</i>		<p>Art. 200. El Ministro Fiscal General debe reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia y durará cuatro años en sus funciones. Su designación la hará el Congreso Nacional, de ternas enviadas por los movimientos sociales y nacionalidades indígenas, de acuerdo a la ley (...)</p>
Instituciones públicas. <i>El Consejo Nacional de Desarrollo</i>		<p>Art. 203. El Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo estará integrado por los siguientes miembros: (...)</p> <p>3. Tres representantes de los pueblos o nacionalidades indígenas</p> <p>4. Un representante de las comarcas negras (...)</p>
Instituciones públicas. <i>La Junta Monetaria</i>		<p>Art. 206. (...) El Directorio de la Junta Monetaria estará compuesto además por tres delegados de los trabajadores organizados, tres delegados de las nacionalidades indígenas y tres de los empresarios organizados</p>
Instituciones públicas. <i>La Constitución</i>		<p>Art. 244. Pueden proponer reformas a la Constitución el Presidente de la República, los Diputados, la Cámara de Representantes, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las nacionalidades indígenas, las comarcas negras y por iniciativa popular</p> <p>Art. 245. Todo proyecto de Ley y reformas presentada por las nacionalidades indígenas, comarcas negras y movimientos sociales deberán ser conocidas y tramitadas por el órgano legislativo en un plazo no mayor de 90 días</p>
Economía. <i>Propiedad de la tierra</i>	<p>Art. 267. El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria. Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y la cooperativa, mediante la integración de unidades de producción. Regulará la colonización dirigida y espontánea, con el propósito de mejorar la condición de vida del campesino y fortalecer las fronteras vivas del país, precautelando los recursos naturales y el medio ambiente</p>	<p>Art. 119. El Estado garantiza la propiedad de la tierra en producción, estimula la empresa agrícola y fomenta la producción agroindustrial. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria. La política del Estado, en cuanto a la actividad agropecuaria y a la estructura de la propiedad en el sector rural tendrá como objetivos facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de quienes necesitan para trabajar en ella, el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida, la redistribución de la riqueza y de los ingresos. Se prohíbe el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimula la producción comunitaria y cooperativa mediante la integración de unidades de producción. Se prohíbe la colonización en los territorios indígenas, comarcas de negros y las áreas naturales protegidas</p>

Fuentes: Asamblea Nacional Constituyente (1998); Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo (1998).

ANEXO 3

Análisis de las leyes sobre instituciones indígenas

Ley de instituciones del 2006	Ley de instituciones aprobada en el 2007	Cambios
Propone como argumento la <i>búsqueda de los indígenas de un relacionamiento institucional</i> con el	La base del argumento con el que inicia es el reconocimiento de los derechos colectivos en la constitución	Hay un cambio en los argumentos iniciales para la justificar la ley, inicialmente se plantea que la

<p>estado para garantizar los derechos humanos, colectivos y los programas para indígenas. Pone mucho énfasis en el papel del estado en el desarrollo y bienestar económico de los pueblos y nacionalidades.</p> <p>Asume como instituciones indígenas al CODENPE, FODEPI y salud Indígena, entidades de derecho público, con presupuesto y autonomía... no se menciona a Educación Intercultural Bilingüe...</p>	<p>y la suscripción de convenios internacionales que reconocen los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas (El Convenio de Diversidad Biológica suscrito en Brasil en 1992; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Las Nacionalidades y los Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes).</p> <p>Reconoce la existencia del CODENPE, el FODEPI y la <i>Dirección Nacional de Salud Indígena</i> como instituciones indígenas.</p> <p>El CODENPE es el órgano del sector público encargado de la elaboración de políticas públicas, aprobación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para el <i>desarrollo humano y la satisfacción de derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas</i>.</p> <p>Además asienta que el artículo 142 numeral 3 de la Constitución Política de la República establece que tendrán el carácter de orgánica “las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección”.</p> <p>Reconoce las instituciones como conquistas de los pueblos y nacionalidades indígenas, con presupuesto del estado.</p>	<p>búsqueda de un reacomodamiento institucional con el estado. Pasa de un reconocimiento de las condiciones de empobrecimiento las poblaciones indígenas, al reconocimiento de los derechos indígenas en la constitución y en la suscripción a convenios internacionales</p> <p>Mantiene el reconocimiento de estas tres instituciones como las de los pueblos y nacionalidades, pero la del 2007, el Consejo de Salud pasa a ser una Secretaría Nacional, además es más clara en subordinar el FODEPI y a la Secretaría Nacional.</p> <p>En el 2007 hay mucho énfasis en los derechos humanos y en las garantías de los derechos fundamentales reconocidas en la constitución.</p> <p>Además enfatiza el reconocimiento de las instituciones como el resultados de las luchas indígenas</p>
<p>CODENPE Plantea que es una institución técnica para el bienestar social cultural y económico de los pueblos. Es una institución que cumple un proceso de mediación entre los pueblos y nacionalidades con el estado, en esta la facultad de reconocimiento legal, la posibilidad de proponer de políticas públicas y de estado para indígenas, así como de leyes e instrumentos jurídicos. Parte de sus roles es el dialogo entre pueblos y nacionalidades y su fortalecimiento, así como la aplicación de los derechos colectivos.</p> <p>El grado de autonomía frente al estado es alto y la secretaría ejecutiva es designada por la el concejo de Nacionalidades.</p>	<p>CODENPE La propone como una institución de carácter técnico cuya misión es la definición de políticas públicas y estrategias para el desarrollo integral, sustentable, armónico y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y espirituales de las nacionalidades y pueblos indígenas. Tiene atributos para el reconocimiento de pueblos nacionalidades, la elaboración <i>ejecución</i> de planes y proyectos, la promoción del respeto a los derechos colectivos, la <i>coordinación con otras instancias gubernamentales</i>, la gestión de recursos para la el desarrollo de las nacionalidades y pueblos así como su fortalecimiento. <i>Además la promoción de la consulta y la participación de los pueblos y nacionalidades en el desarrollo del país.</i></p> <p>Propone una estructura del Comité Ejecutivo Nacional con <i>un delegado del presidente</i> de la república, un representante de las nacionalidades de la costa, uno de las nacionalidades de la amazonía y <i>tres de los pueblos</i></p>	<p>En ambas leyes se otorga el reconocimiento legal de los pueblos y nacionalidades. Mientras que en la primera ley se pone mucho énfasis en el desarrollo de leyes y fortalecimiento de los Pueblos y nacionalidades, lo derechos colectivos, en el 2007 se enfatiza la regulación y normatividad en las definiciones de las relaciones con los espacios gubernamentales, levanta la consulta y la participación de los pueblos y nacionalidades en la política. Es decir que ubica al MI como sujeto de consulta y decisión</p> <p>Mientras que en la primera ley mantiene un alto grado de autonomía en relación con el estado, y con una representación directa por pueblo y nacionalidad. En el 2007 plantea una estructura más dependiente del estado y con una estructura de representación que favorece a los quichuas (lo cual también esta relacionado con el tamaño de la población)</p>

<p>El estatuto de la secretaría es de Ministro de estado, con lo cual esta prevete en al sección de estado con los ministros y el presidente.</p>	<p><i>quechuas</i> de la sierra, más el secretario ejecutivo del CODENPE.</p> <p>Su secretaría ejecutiva mantiene el rango de ministro de estado.</p> <p>En la elección del secretario ejecutivo, es realizada por el Concejo de nacionalidades y Pueblos Indígenas, pero incluye el concurso de meritos y la coordinación con las organizaciones históricas, legalmente reconocidas y de representación nacional.</p>	<p>Mantienen el rango de ministro de estado para la subsecretaria.</p> <p>En el 2007 se incorpora el concurso de méritos, con lo que se privilegia o posiciona un nivel de formación, pero además una coordinación con las Organizaciones de nivel nacional, lo cual es o puede ser un recurso para organizaciones como la FENOCIN y la FEINE</p>
<p>En relación al Concejo Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Aparece como una institución técnica especializada en la medicina y en los conocimientos tradicionales, su misión es definir políticas públicas y de estado para proteger y asegurar una salud social y culturalmente adecuada.</p> <p>Entre sus funciones esta la recuperación, valoración, protección de las prácticas médicas y del saber relacionado, así como su protección.</p> <p>Su rango es de ministro de estado y es representante del Concejo Nacional de Salud intercultural de las Nacionalidades y Pueblos indígenas, para el cual no plantea la composición y representación del concejo de salud, ni las formas de elección. Sin embargo la elección de la subsecretaría esta subordinada a la elección del CODENPE, sobre las personas o representantes postulados los las nacionalidades y pueblos.</p>	<p>Sobre la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. Pasa a ser reconocida como una secretaria nacional y deja de ser un consejo. Se define como una institución técnica especializada en la medicina y conocimientos ancestrales, subordinada a los lineamientos del CODENPE y cuya misión es la definición de políticas públicas para proteger, desarrollar y asegura el derecho de acceso a servicios de salud intercultural adecuados a la realidad socio cultural y tradiciones propias.</p> <p>Entre su atributos esta la <i>implementación del sistema intercultural del país</i>; la recuperación, valoración y desarrollo de las practicas de los sistemas médicos tradicionales; <i>la formación de indígenas</i> en salud tradicional; <i>coordinar el funcionamiento</i> de los espacios comunitarios de sabiduría; proteger, recuperar y controlar los recursos biogénéticos y conocimientos ancestrales; otorgar el reconocimiento a los que practican; y garantizar los conocimientos, prácticas y usos de los medios para la medicina ancestral.</p> <p>Cuenta con una secretaria ejecutiva elegida mediante concurso de meritos por el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, e incorpora la coordinación <i>con sus organizaciones</i> históricas legalmente reconocidas y de representación nacional</p>	<p>En el tema de salud. La institución deja de ser un Consejo Nacional y pasa a ser una Secretaria Nacional, claramente subordinada al CODENPE, pero con funciones estratégicas operativas más fuertes</p> <p>Como decía sus atributos y objetivos son más estratégicos y claros aunque mantiene un discurso por la protección y valoración de los saberes.</p> <p>Además asume la facultad de reconocimiento y la garantía de medios para la práctica médica.</p> <p>Para el 2007, se plante como una institución, con una secretaría ejecutiva que pierde su rango de ministro de estado, mantiene la designación por el CODENPE, pero incorpora el concurso de méritos y la coordinación con <i>las organizaciones históricas del movimiento</i>, reconocidas legalmente y de representación nacional. Esto resuelve el problema de competencias y rangos entre Consejos y la subordina claramente al CODENPE. Además, esta idea de coordinación con las “organizaciones nacionales”, posiciona la capacidad decisión del CODENPE sobre ellas, sin haber definido claramente la relación del Consejo con las Organizaciones.</p>
<p>Sobre el FODEPI Es una institución pública, descentralizada con cierta autonomía y que pone énfasis en la gerencia de recursos para el desarrollo integra de pueblos y nacionalidades. Sus funciones son más limitadas y en relación a la coordinación con el CODENPE, pero su énfasis es el del desarrollo económico a través de un sistema financiero para las Nacionalidades y</p>	<p>Sobre el FODEPI Se define como una entidad técnica financiera, de derecho público con finalidad social, integrada por el estado y representantes de las nacionalidades y pueblos.</p> <p>Entre los objetivos esta la promoción Promover el desarrollo de los sistemas financieros, capacidad técnica y empresarial de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas;</p>	<p>En la ley del 2007, se enfatiza aún más su función y objetivos económicos, con dependencia de los recursos del estado</p> <p>En la ley 2007 se vincula más claramente con el desarrollo o la promoción del crédito, las empresas comunitarias o de autogestión. Y asienta la búsqueda de recursos</p>

<p>pueblos indígenas.</p> <p>Menciona una estructura de elección y de representación con delegado del presidente o el presidente, el presidente del concejote Nacionalidades y un delegado más, el ministro de economía y la secretaria ejecutiva del CODENPE. Es una institución con menos autonomía</p>	<p>Fortalecer el desarrollo económico, financiero de las <i>empresas comunitarias y de autogestión</i>; sistemas de capacitación, autogestión y canalización de recursos <i>públicos, privados, provenientes de la cooperación bilateral, multilateral y otros</i>, para el fortalecimiento y, desarrollo económico y financiero; Desarrollar y aprobar proyectos, que contemplen la utilización de recursos reembolsables; Implementar sistemas de crédito a través de empresas económicas comunitarias o de autogestión; Gestionar convenios con organismos internacionales y organismos no gubernamentales. Pero dentro de las atribuciones de directorio se encuentran un listado detallado de normas, procedimientos, la ubicación de los fondos, presupuestos, políticas internas, programas de operaciones, resoluciones, contrataciones, manuales de inversión y demás acciones operativas de funcionamiento.</p> <p>Su financiamiento es directo del presupuesto general del estado, recursos de organismos internacionales y propios obtenidos por autogestión, donaciones, legados y herencias.</p> <p>Su estructura de dirección esta formada por un delegado del presidente, el ministerio de economía y finanzas, un miembro del Consejo de Nacionalidades y Pueblos, que sustituye al presidente en su ausencia, un delegado de las organizaciones históricas de las Nacionalidades y Pueblos, legalmente reconocidas y de representación nacional, más el secretario ejecutivo del CODENPE.</p> <p>Además incorpora la supervisión de la contraloría</p>	<p>públicos, privados, provenientes de la cooperación bilateral, multilateral, incluso habla de convenios con organismo internacionales no gubernamentales</p> <p>Si en la primear ley, el FODEPI mantiene un carácter financiero, sin mucha definición, en el 2007 hay una presión por la integración al desarrollo económico productivo, sin distinciones ideológicas.</p> <p>En el 2007 mantiene la estructura de representación pero enfatiza el concurso de meritos y la coordinación con las organizaciones nacionales <i>de las nacionalidades y pueblos</i>, donde aparecen con un delegado, e incorpora a la contraloría.</p>
<p>Sobre el presupuesto y financiamiento Plantea que el conjunto de instituciones deben ser financiadas por el presupuesto general del estado, así como de entidades oficiales nacionales o extranjeras; con créditos externos e internos, autogestión; de donaciones, legados u otro tipo de subvenciones hechas por personas naturales o jurídicas</p>	<p>Sobre el presupuesto y el financiamiento Refuerzan los decretos ejecutivos que establecen el financiamiento de las instituciones por el presupuesto del estado y al Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación de presupuestos.</p>	<p>Refuerza los decretos ejecutivos que establecen el financiamiento de las instituciones por el presupuesto del estado y al Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación de presupuestos. Mantiene la dependencia al presupuesto general del Estado.</p>
<p>Art. 17 Reconoce la existencia del Consejo de las Nacionalices y Pueblos Indígenas del Ecuador, el mismo que estará conformado por un representante de cada Nacionalidad y Pueblo. Al cual se le atribuye las posibilidades de definir políticas públicas y de estado,</p>	<p>Disposiciones generales... Reconoce la existencia del Consejo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador como una <i>instancia de consulta, coordinación, planificación y de rendición de cuentas</i>.</p>	<p>El reconocimiento del Consejo de Nacionalidades y Pueblos, en la ley de 2007 tiene una estructura más clara, pero su papel es reducido. Deja el rol de gobierno y los atributos en el desarrollo de políticas, incluso de estado. Deja sus atributos en el ordenamiento y definición de</p>

estrategias de desarrollo, aprobar el presupuesto de las instituciones, elegir y destituir a los secretarios ejecutivos, de contraloría y rendición de cuentas, y el de hacer cumplir las normas y la ley de reglamento. <i>Es decir que tiene los atributos de gobierno de las instituciones.</i>		secretarios por lo cual se le atribuye un cierto grado de jerarquía, de gobierno. Y pasa a ser una instancia de consulta y coordinación, planificación y rendición de cuentas
Pare el efecto del artículo 17, reconoce a 15 nacionalidades y 17 pueblos.	Para la acción del CODENPE, Reconoce la existencia de 14 nacionalidades y 18 pueblos	Los quichuas de la amazonía pasan a ser una nacionalidad nueva
Esta ley se otorga la representación de los pueblos y nacionalidades, exige que Los ministerios y más instituciones del Estado remitan al CODENPE los estatutos, reglamentos y más documentos de las organizaciones y asociaciones indígenas que por esta ley, deben constar en el registro del CODENPE.	Esta ley también se otorga la representación de los pueblos	No hay cambios.

Fuentes: CONAIE 2006, CODENPE 2007

ANEXO 4. ESTADÍSTICAS

Anexo 4.1

Cuadro de población indígena por provincias según el Censo de 2001 (autoidentificación)

	Indígena	AfroEcuatoriana	Mestiza	Blanca	Otros	Total
	20.733	7.162	521.993	48.823	835	599.546
Bolívar	40.094	2.204	112.800	14.137	135	169.370
Cañar	33.776	2.924	161.226	8.884	171	206.981
Carchi	4.263	8.291	132.220	8.059	106	152.939
Cotopaxi	84.116	3.267	243.654	18.101	402	349.540
Chimborazo	153.365	2.872	227.550	19.634	211	403.632
Imbabura	86.986	16.492	222.446	17.828	292	344.044
Loja	12.377	3.050	375.558	13.641	209	404.835
Pichincha	95.380	78.621	1.918.767	290.734	5.315	2.388.817
Tungurahua	64.708	5.271	332.563	38.073	419	441.034
El Oro	5.505	28.387	423.120	67.034	1.717	525.763
Esmeraldas	10.543	153.746	178.984	39.699	2.251	385.223
Guayas	42.377	216.922	2.518.328	510.649	20.758	3.309.034
Los Ríos	5.518	27.093	561.820	53.846	1.901	650.178
Manabí	6.448	29.367	1.068.290	78.775	3.145	1.186.025
Morona	47.495	825	61.021	5.898	173	115.412
Napo	43.456	1.138	29.798	4.597	150	79.139
Pastaza	22.844	682	34.478	3.652	123	61.779
Zamora	9.348	580	63.729	2.820	124	76.601
Sucumbíos	13.476	6.700	98.787	9.684	348	128.995
Orellana	26.249	3.046	51.393	5.677	128	86.493
Galápagos	739	783	14.735	2.300	83	18.640
Zonas no delimitados	622	4.586	58.630	8.506	244	72.588
TOTAL	830.418	604.009	9.411.890	1.271.051	39.240	12.156.608

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2001.

Anexo 4.2

Hogares según auto identificación étnica y lengua de los miembros (2000) (en %)

	Se auto identifica indígena	Habla lenguas nativas	Sus padres hablan o hablaban lenguas nativas	Se auto identifica indígena o habla lenguas nativas o sus padres las hablan o hablaban	Se auto identifica indígena o habla lengua nativa	Se auto identifica indígena o sus padres hablan o hablaban lenguas nativas	Habla lenguas nativas y sus padres hablan o hablaban lenguas nativas*	Los padres hablan o hablaban lenguas nativas pero la nueva generación no las habla
País	6.6	5.8	14.7	17.0	8.3	16.4	4.9	10.3
Urbano	2.8	1.9	11.0	12.6	3.7	12.1	1.3	9.8
Rural	13.8	13.2	21.8	25.6	17.1	24.7	11.8	11.1
Costa	1.1	1.0	10.0	11.0	1.8	10.6	0.5	9.5
Guayaquil	1.4	1.2	12.1	13.1	2.1	12.8	0.7	11.5
Machala	1.7	1.8	10.0	11.9	2.9	11.2	1.1	9.3
Costa urbana sin Guayaquil y Machala	1.1	1.0	9.3	10.5	1.9	9.9	0.4	8.9
Costa rural	0.8	0.7	8.4	9.0	1.3	8.7	0.4	7.8
Sierra	11.4	9.4	18.5	22.0	13.7	21.3	8.4	10.9
Quito	5.6	2.9	12.3	13.9	6.4	13.7	2.6	9.9
Cuenca	3.2	2.3	16.7	19.5	4.6	18.6	1.3	15.5
Sierra urbana sin Quito y Cuenca	3.5	2.4	9.3	11.6	4.4	10.9	1.6	7.8
Sierra rural	22.7	20.6	30.2	36.4	27.3	35.2	18.7	13.2
Amazonía	14.0	18.9	26.1	29.2	20.7	27.2	16.3	12.7
Pobre	9.8	8.6	16.5	19.5	11.9	18.9	7.7	9.6
No pobres	3.6	3.1	12.7	14.4	5.0	13.7	2.4	10.5
20% más rico	2.6	2.4	12.3	13.9	3.7	13.2	1.6	10.9
20% más pobre	11.4	10.6	19.7	22.8	14.0	22.2	9.7	10.7

Notas: El porcentaje se refiere a los hogares, no a las personas, cuando en ese hogar uno o más miembros responden al criterio enunciado.

* Nótese que se incluye en ésta columna a los hogares donde un miembro cumple *simultáneamente* las dos condiciones. En la publicación de la EMEDINHO aparece erróneamente como aquella en la que se cumple *alternativamente* una de las dos. Solo de esta forma se explica que la proporción de hogares de esta columna sea menor que la proporción de hogares donde un miembro habla lenguas nativas (salvo en el caso de la Costa, en la que seguramente hay un error).

Fuente: Encuesta EMEDINHO (INEC / SIISE / INNFA / MBS / UNICEF, PNUD / UNFPA 2001: 89).

Anexo 4.3

TIPO Y NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE BASE REPORTADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO (1998)

	COMUNIDADES	COOPERATIVAS	JUNTAS DE AGUAS	ASOCIACIONES	GRUPOS DE MUJERES	CLUBES	RELIGIOSAS	SOTRAS	TOTAL
AZUAY	65	5	76	23	8	15	27	124	343
BOLIVAR	65	3	8	35	8	10	0	7	136
CAÑAR	209	18	80	24	134	132	27	251	875
CARCHI	5	2	6	16	13	0	0	2	44
COTOPAXI	240	8	221	66	104	294	4	322	1259
CHIMBORAZO	431	21	331	80	209	383	1	434	1890
EL ORO	0	0	0	1	0	0	0	0	1
ESMERALDAS	79	25	2	52	21	0	0	78	257
GUAYAS	67	0	0	31	0	0	0	31	129

IMBABURA	249	8	113	47	45	221	5	89	777
LOJA	87	4	12	14	38	61	0	69	285
PICHINCHA	114	4	55	63	57	158	0	57	508
TUNGURAHUA	91	11	171	31	51	197	2	80	634
TOTAL	1702	109	1075	483	688	1471	66	1544	7138

Fuente: Rosario Coronel (1998), citada en Guerrero y Ospina (2003).

Nota: Este cuadro fue obtenido mediante una encuesta a las Organizaciones de Segundo Grado, quienes detallaron cuáles eran sus organizaciones de base afiliadas. Seguramente incluye, pues, una sobre-estimación del número de organizaciones

ORGANIZACIONES INDÍGENAS, CAMPESINAS Y POBLACIÓN ESTIMADA (CODENPE)				
Organizaciones de autodefinición nacional	Número de organizaciones de segundo grado	Provincias	Nacionalidad o pueblo	Población
Coordinadora Nacional Afro (CNA)	1	1 Imbabura	1 (afro ecuatorianos)	6.909
CONAIE	141	16 (Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe)	14 (Achuar, Afro, Awa, Chachi, Cofan, Epera, Huaorani, Kichwa, Secoya, Shiwiar, Shuar, Siona, Tsachila, Zapara)	804.801
Federación ecuatoriana de Indígenas (FEI)	2	2 (Chimborazo y Esmeraldas)	2 (Puruwa y afro)	5.655
Federación de ecuatoriana de Indígenas y negros evangélicos (FEINE)	5	4 (Chimborazo, Imbabura, Pastaza y Cañar)	4 (Puruwa, Otavalo, Cañari, Pastaza)	26.384
FENOCIN	17	7 (Cañar, Carchi, Esmeraldas, Imbabura Loja, Pichincha Azuay)	3 (Afro, Kichwa, Shuar)	109.278
UCAE	2	1 (Chimborazo)	1 (Kechua)	9.569
Independientes	34	9 (Azuay, Cañar, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe)	3 (Afro, Kichwa, Shuar)	115.245
Sin registro	7	2 (Guayas y Manabí)	3 (Huancavilca, Punaes y Manteños)	151.810
Totales	209			1.229.651
Población País			12.156.608	10,11%

Fuente: CODENPE

Anexo 4.4

Territorios indígenas en la costa y amazonía (has)

nacionalidad	territorios reconocidos legalmente	territorios ocupados	total
Awa	121.000,00	5.500,00	126.500,00
Cofán	33.571,00	148.907,00	182.478,00
Chachi	105.468,52		105.468,52
Epera	1.500,00		1.500,00
Huaorani	716.000,00		716.000,00
Secoya	39.414,50		39.414,50
Shuar	718.220,00	182.648,00	900.868,00

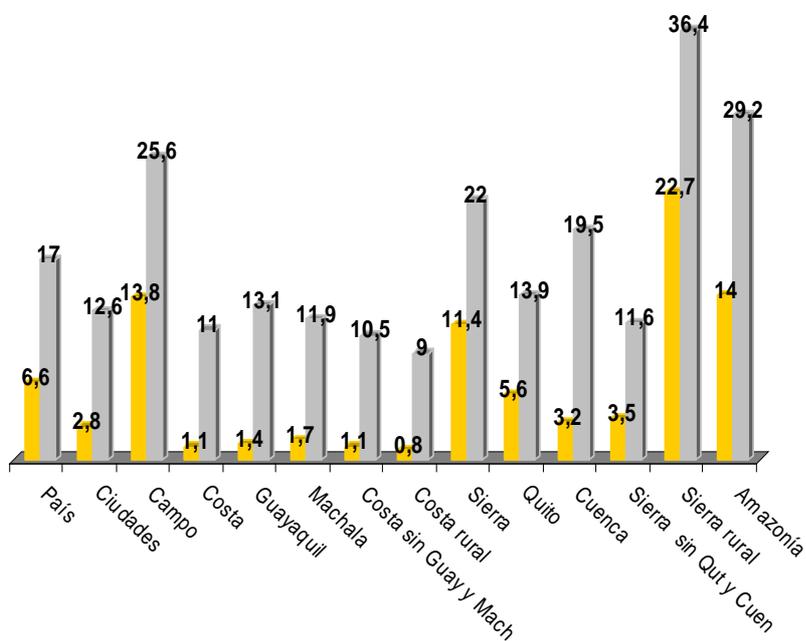
Achuar	884.000,00	133.014,00	1.017.014,00
Siona	7.888,00	47.888,00	55.776,00
Tsa'chila	19.119,00		19.119,00
Zaparo		271.000,00	271.000,00
Shuiwiar	189.397,00		189.397,00
Kichwa Amazónica	1.115.000,00	1.569.000,00	2.684.000,00
Totales	3.950.578,02	2.357.957,00	6.308.535,02

Fuente: García (2002).

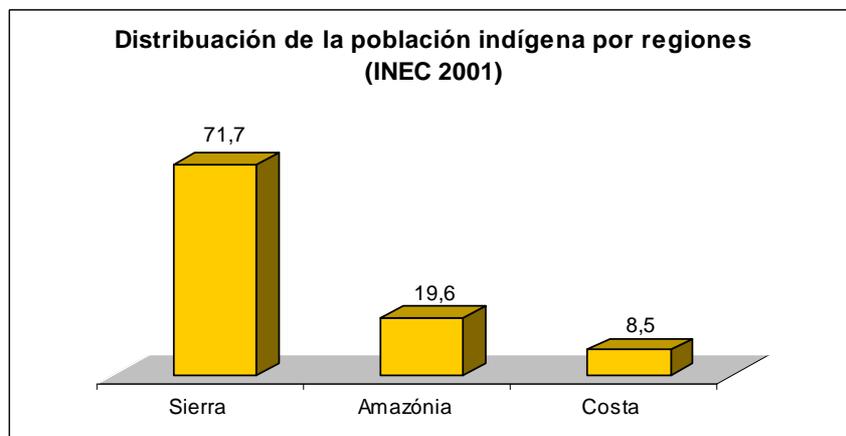
Anexo 4.5

Porcentajes de población indígena según auto – adscripción y lengua nativa

Población indígena que se autoadscribe indígena y población en la que algún miembro habla alguna lengua nativa



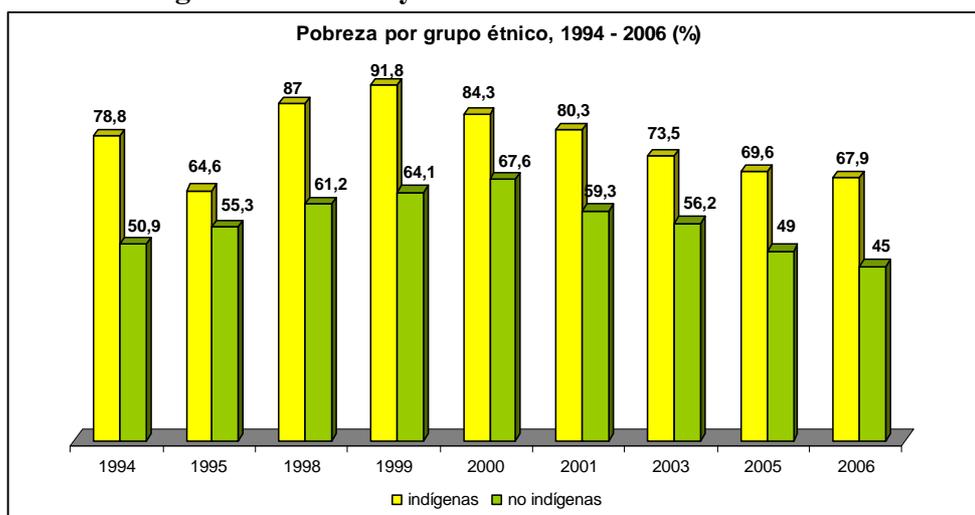
Fuente: Censo de Población y Vivienda del 2001, INEC



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001.

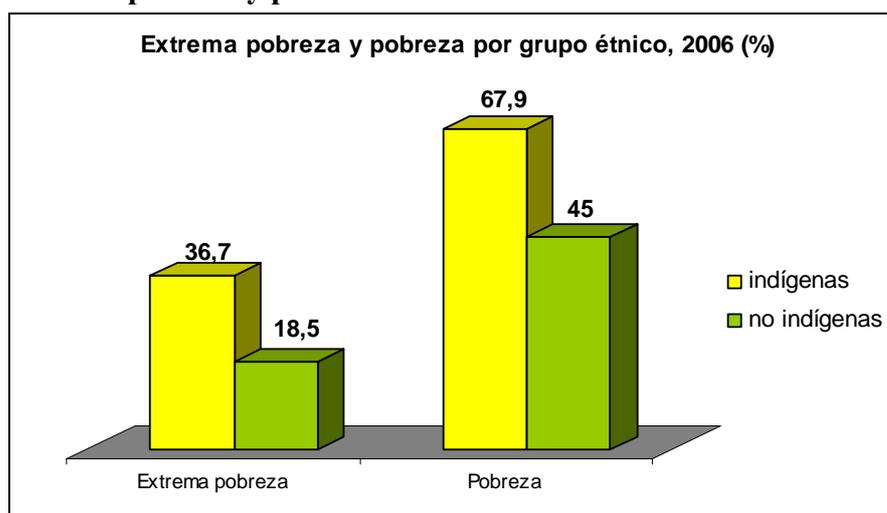
Anexo 4.6

Pobreza indígena entre 1994 y el 2006



Fuentes: Encuesta de condiciones de vida, 1995 y 1998; Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares, 2000; INEC, 2001; Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

Extrema pobreza y pobreza



Fuente: INEC, ENDEMUR, Encuesta de empleo 2006

Anexo 4.7

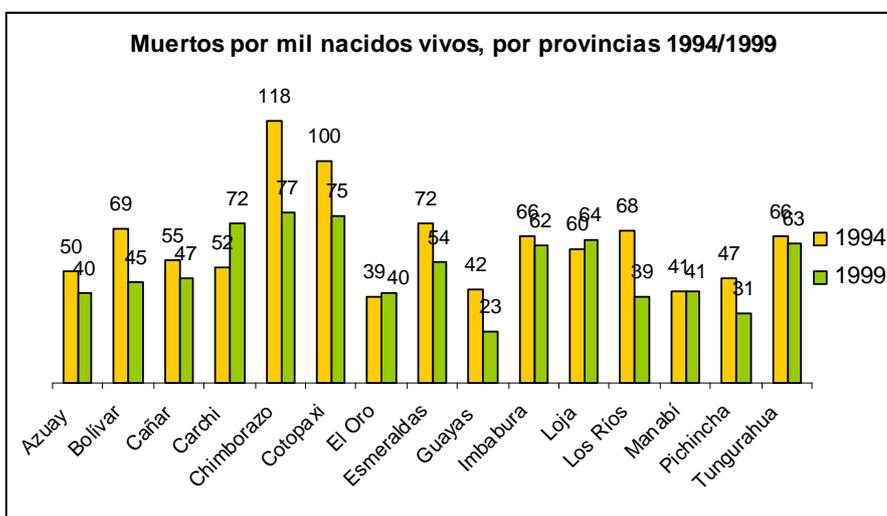
Salud

Los datos de 1990, 2001, 2004 y 2006 muestran mejoras en vivienda, salud, ciertos indicadores de salud, disminución de fecundidad, mortalidad infantil y desnutrición. La mortalidad infantil en el censo del 2001 es de 59,3%, alto en relación a 29,2% del total de país. Y el 64 % de mortalidad se encuentra en el área rural. Las tasas mas altas de mortalidad se ubica en las provincias centrales de la Sierra donde hay mayor concentración de indígenas, en Cotopaxi y Chimborazo de encuentra el 80,9 y 80,5 de defunciones por cada mil nacidos vivos, parecidos a los datos de los años 75 y 80 (Larrea et al 2007).

Según Guerrero (2005) “como parte de la denominada “transición demográfica” se observa que la tasa global de fecundidad ha pasado de 7 hijos por mujer en el período

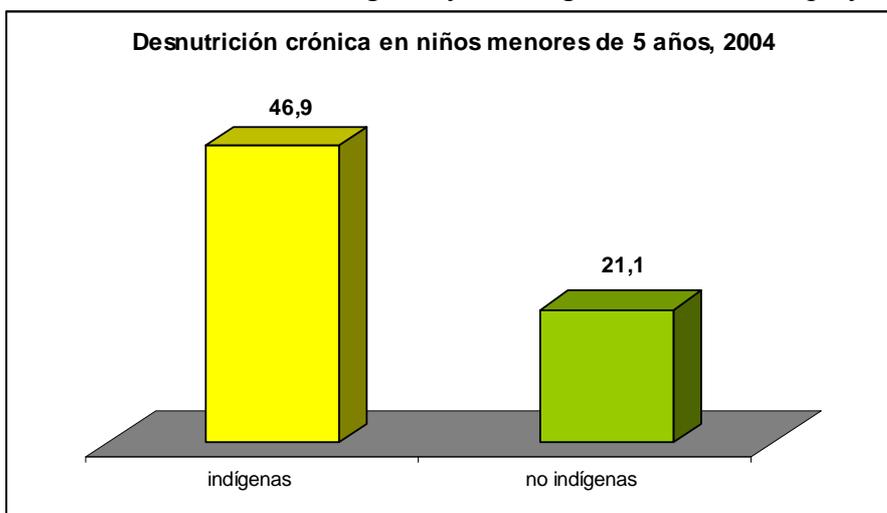
1950-65 a 3,2 en 2001 según las estimaciones elaboradas a partir del censo del mismo año. Asimismo, en el ámbito de la mortalidad general se observan cambios significativos y como resultado de su reducción se registra un incremento en la esperanza de vida de la población. En efecto, si en el quinquenio 1950-55 la esperanza de vida al nacer era de 48.4 años, hacia el quinquenio 1995-2000 era de 75 años. Por su parte, la mortalidad infantil bajó de 139.5 muertes de menores de un año por mil nacidos vivos en el quinquenio 1950-55 a 29.2 por mil en el período 1997-98 según las estimaciones elaboradas a partir del censo de población de 2001. Sin embargo, cabe señalar que la mortalidad infantil es más alta en las áreas rurales (38.6 por mil) que las áreas urbanas (22.2 por mil)”.

Además, los datos recogidos en el SIIE 3,5 muestran que hay mejoras en las condiciones de salud entre 1994 y 1999, sin embargo lo datos muestran que tasas mas altas de mortalidad se ubica en las provincias centrales de la Sierra (Cotopaxi y Chimborazo) donde hay mayor concentración de indígenas.

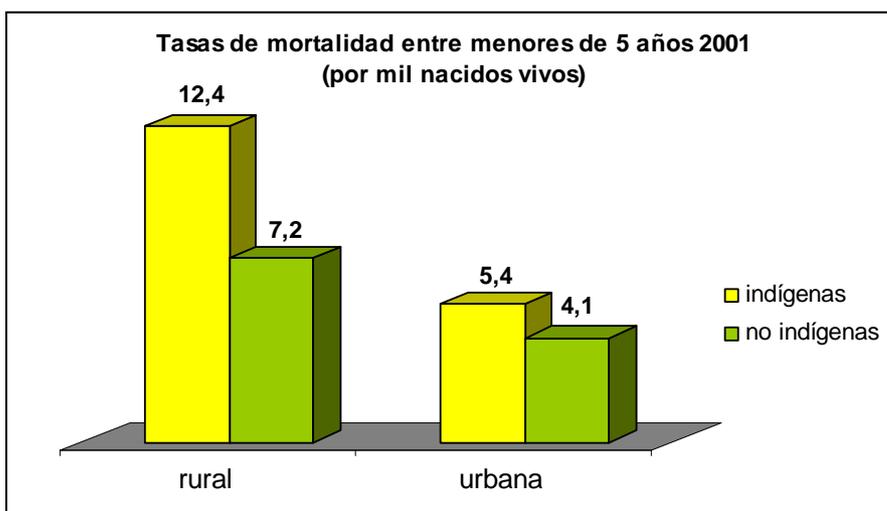


Fuente: CEPAR, ENDEMAIN 1994 1999

Sin embargo, según Larrea et al (2007), la desnutrición y la atención en salud impacta diferenciadamente entre indígenas y no indígenas, entre el campo y la ciudad.



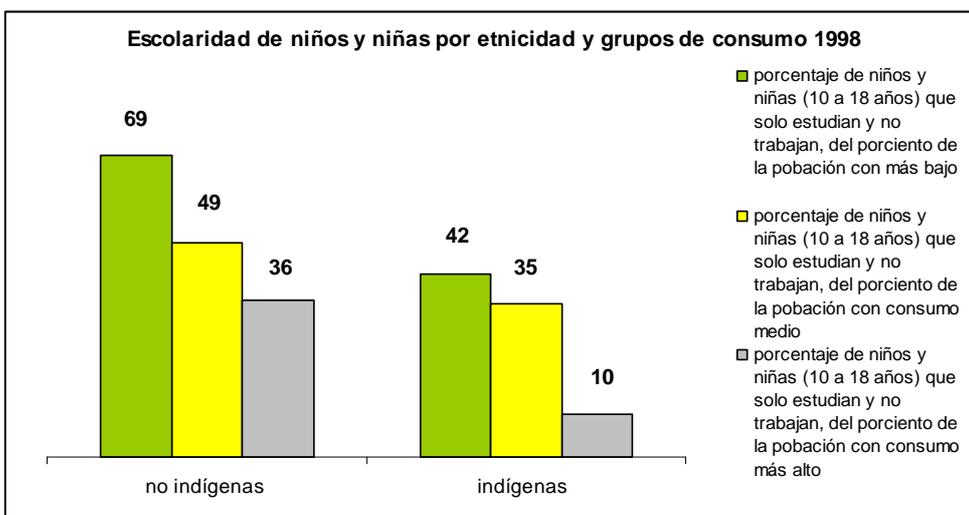
Fuente: INEC, ENDEMAIN, 2004



Fuente: INEC, Censo Nacional de Población, 2001.

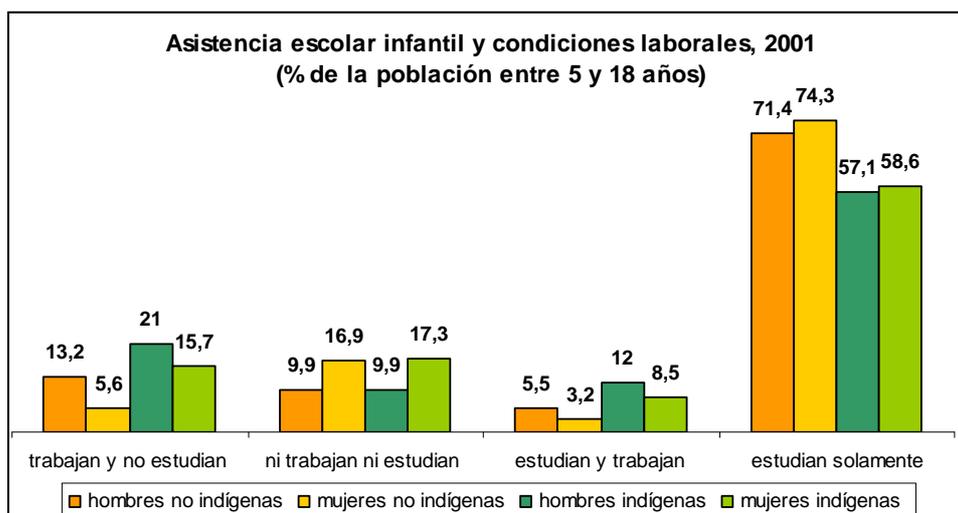
Los datos muestran que a pesar de los cambios y de las mejoras en el sistema de atención de salud, reflejado en la esperanza de vida, las brechas entre grupos étnicos y las diferencias campo ciudad se mantienen.

Anexo 4.8 Educación



Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1998, citado por Larrea et al (2007)

Las brechas y las diferencias entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres mantienen siempre la misma tendencia. Mejores condiciones laborales y libertades para los hombres blanco mestizos y peores condiciones para las mujeres indígenas, por eso es significativo que en relación a su grupo, el porcentaje más alto sea el de las mujeres indígenas que ni trabajan y ni estudian (17,3).



Fuente: INEC, Censo nacional de población, 2001, citado por Larrea et al (2007)

Anexo 4.9

Educación Intercultural Bilingüe (2005-6)

	Básico	Bachillerato	Institutos Superiores Pedagógicos	Institutos Superiores Tecnológicos	Total
Estudiantes	104889	13269	934	907	118.495
Establecimientos	2083	115	5	9	2.166
Profesores	5613	1729	173	100	7.601

Fuente: Estadística de las direcciones provinciales y de las nacionalidades

Elaborado: Msc. Rafael Perugachi, Telef: 094276606.

Fecha de actualización: 18/05/2006

Anexo 4.10

Derechos de las mujeres indígenas

Las indígenas trabajan más y estudian menos, la brecha entre hombres y mujeres mantiene la misma tendencia. Hay estudios que muestran que las mujeres gana 22% menos que los hombres con los mismos niveles de educación y más de la mitad de esta diferencia se debe a la discriminación (Larrea et al 2007).

Así, el analfabetismo en mujeres indígenas de 15 años y más es de 35,8 % superior a la de los hombres indígenas que bordea el 19,7 y superior también al 29 % del resto de población femenina del país. Únicamente el 50% de las gestantes indígenas recibieron vacuna contra el tétano y el 36% de las madres indígenas no recibieron control prenatal frente al 12% de madres no indígenas. Esto no es debido únicamente a una variable cultural, sino que es probable que esté relacionado con la distancia, acceso y situación económica, lo cual hace que imposible recibir estos servicios.

Finalmente, Según Larrea et al (2007), la probabilidad individual de ser pobre, un indicador de la vulnerabilidad social en la que se encuentran las mujeres y hombre, es más alto para las mujeres indígenas.

El mapa muestra las zonas en las cuales se encuentran asentadas la población indígena (zonas marcadas en azul), la red de oleoducto (líneas rojas), los pozos de perforación (puntos rojos), las refinerías (triángulos rojos) y los bloques o áreas petroleras de concesión y exploración (cuadros delimitados con rojo). El fondo del mapa muestra los índices de biodiversidad.

