

INDÍGENAS Y ESTADO, LAS CAMBIANTES RELACIONES EN OTAVALO Y COTACACHI, 1980 2010
Santiago Ortiz, FLACSO
Seminario Estados Descentralizados.
Quito Mayo de 2010

Otavalo and Cotacachi: the changing relationships between the indigenous people and the State. A case study from 1980 to 2010.
Santiago Ortiz, FLACSO Ecuador
Seminario Estados Descentralizados.
Quito Mayo de 2010

Como parte de un estudio sobre ciudadanía étnica en Otavalo y Cotacachi¹, dos cantones ubicados en la sierra norte de Ecuador, este trabajo se propone examinar las diversas prácticas y expectativas de los indígenas en su relación con el Estado. Para inicios de los 80, luego de la reforma agraria, los indígenas disputan el control económico de los mercados y de la propiedad urbana, especialmente de Otavalo. Se forma un movimiento sustentado por un lado en las comunidades indígenas –con fuerte cohesión étnica y autoridad sobre el territorio- y por otro en un discurso identitario y clasista, formulado por un grupo de intelectuales indígenas surgidos de las familias artesanales y comerciantes que llegan a la ciudad. Al luchar por la tierra, librarse de la servidumbre y luchar por el respeto, los indígenas adquieren derechos civiles y se encuentran con el Estado central en acciones colectivas que son reprimidas pero también abriendo canales de negociación para legalizar sus organizaciones y la propiedad de la tierra, en procesos que se alargan mas de una década. También en esa fase plantean demandas y presentan solicitudes contactos para construir escuelas, vías e insertarse en programas de desarrollo rural.

A finales de esta fase en los años 90 los indígenas dan un giro estratégico que se orienta hacia una disputa del poder local, enfrentando a las autoridades mestizas parroquiales y captando los Municipios con el movimiento Pachakutik, para convertirlos en un bastión que les permite responder su necesidad de servicios básicos y protegerse de los efectos negativos de las políticas neoliberales que se implementan en esta década. Al mismo tiempo emprenden con las uniones de segundo grado programas de “autogestión” y “desarrollo con identidad”, generando una red de instituciones en la sociedad civil: cooperativas de vivienda, crédito y transporte, asociaciones artesanales, centros de salud, agencias de turismo y exportación de artesanías. Los indígenas se afirman en el discurso étnico por el respeto a su identidad para alinear sus filas y asumen un discurso de modernización, equidad, desarrollo local y participación democrática, para ampliar sus fronteras de influencia

¹ Ortiz Crespo Santiago, La ciudadanía étnica y los derechos Políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi, 1990 2009, Tesis de doctorado, FLACSO. 2009

hacia los sectores mestizos urbanos y enfrentar a las elites tradicionales mestizas, atrapadas en un comportamiento clientelar y populista, todo ello en el marco de procesos nacionales de descentralización.

A partir del 2006 se inicia otra fase marcada por la crisis del modelo neoliberal a nivel nacional. Paradójicamente esa crisis coincide con el desgaste del movimiento indígena que luego de 15 años de lucha contra los gobiernos neoliberales no acierta a conducir la fuerza que desató y formular una agenda postliberal. Se ve rebasado por un amplio movimiento democrático liderado por las capas medias que capta el gobierno con el liderazgo de Rafael Correa, al tiempo que concretizan con el programa de la “Revolución ciudadana” las medidas nacionalistas y de equidad social planteadas por el movimiento indígena y fortalecen el Estado como órgano rector que establece reglas de juego “homogéneas” al conjunto de la sociedad. Ante el desgaste del liderazgo indígena y el entrampamiento de la agenda política del movimiento, la mayoría de los indígenas se distancian de las organizaciones y partidos étnicos formados en la década anterior, se ven atraídos por las posturas nacionalistas y estatistas de las capas medias y se alinean electoralmente con la fuerza política mayoritaria que capta el gobierno, Alianza País.

En este recorrido se propone examinar los variados vínculos que tienen con el Estado la población indígena desde los años ochenta. Desde las movilizaciones locales contra la discriminación étnica y la lucha por la tierra, en las que los indígenas se liberan de la servidumbre, pasando por las demandas de obras y servicios, y las diversas formas de relación con los programas sociales y de auxilio a la pobreza de la actualidad. Esa variedad de vínculos se puede observar en la relación con las comunidades, la participación política, la democracia y las percepciones respecto al Estado:

- Comunidades y Estado: Las comunidades tienen fuerte cohesión étnica y mantienen una autoridad en su territorio en torno al manejo de recursos naturales, el páramo, el agua y los espacios públicos interiores; también tienen un papel importante en la administración de justicia, las fiestas y ceremonias, la provisión de servicios para las familias y la salud. Esto pese a que las comunas se han transformando pues ya no cumplen funciones en la producción agraria, se han reducido las propiedades comunales y la mayoría de adultos sale a trabajar en las plantaciones de flores y en las empresas de la construcción. Las comunas fueron la estructura básica para las acciones colectivas del movimiento indígena: ellas fueron las que cerraron carreteras, realizaron manifestaciones y levantamientos por el agua o contra las medidas neoliberales. La formación de las organizaciones y el mantenimiento de la personería jurídica, así como la gestión de sus solicitudes en cuanto a servicios básicos les vincula con la burocracia y las autoridades de los Municipios y ministerios del gobierno central.

- Los indígenas participan masivamente como electores con un abstencionismo cercano al 20% de promedio - semejante a los mestizos-; forman el Pachakutik y captan los gobiernos locales por 15 años con Alcaldes indígenas. Con diferencias entre los procesos de toma de decisiones en Otavalo y Cotacachi la población participa en la deliberación, planificación y presupuesto, y sus Alcaldes mejoran la gestión y en general abren las puertas de los Municipios a la población, mejorando el trato a los indígenas en base a políticas de “interculturalidad”. Se puede advertir que los indígenas ejercen sus derechos políticos y han debido insertarse en los canales de la democracia representativa, manteniendo ciertos modos “indígenas” de hacer política –en la selección de candidatos, ritos en las campañas electorales, voto por candidatos étnicos-. En los últimos años los indígenas han resuelto apoyar mayoritariamente a las listas de Alianza País, llegando a negociar “cuotas” de representación, manteniendo un 20% de apoyo a Pachakutik y un porcentaje similar a caudillos mestizos populistas con los que mantienen relaciones clientelares.
- En la visión de la democracia se advierte una valoración positiva del voto como mecanismo de cambio político, valorando la calidad de las autoridades indígenas por su buena gestión; la democracia representativa parece legitimada, aunque un sector apreciable esperaría un gobierno fuerte y muchos desconfían de sus resultados. Muchos indígenas acuden a las urnas por el certificado de votación - requisito para las gestiones en las oficinas públicas- y votan por candidatos con los que tienen acuerdos personales para realizar obras. Tienen una cultura política “democrática” combinado por un pragmatismo propio de grupos excluidos que requieren respuestas concretas y que utilizan formas de protesta cuando es necesario alcanzar soluciones efectivas. También se advierte una fuerte corriente de opinión adversa a partidos e ideologías, con un marcado desencanto en indígenas y mestizos que generó la irrupción de Alianza País como una corriente contra la *partidocracia*. Se nota un proceso de individualización política de la población, valorando menos las decisiones que toma la comunidad. Si se compara las opiniones entre indígenas y mestizos, se puede advertir que existen diferencias en cuanto a cultura democrática, pero no son mayores y tienen en común rasgos de una cultura política regional.
- La población indígena local tiene una amplia relación con el Estado, cuestión que se confirma tanto en los habitantes rurales como en los grupos más pobres, aunque un sector, en torno al 20%, está al margen y no tienen relación. Se trata de relaciones variadas: predomina la solicitud de obras, pero incluye también pago de impuestos, participación en las elecciones y en los dispositivos participativos. Se advierte una relación de los indígenas más particularista y pragmática que los mestizos y tienen una fuerte expectativa en que pueden resolver los problemas que los aquejan, llegando a asumir en ciertos momentos una relación paternalista o contestataria, mas en tono de reclamo que de derecho. En ese sentido se nota una diversidad de relaciones entre los indígenas y el estado que conforma diversos tipos de “ciudadanos”,

unos mas liberales y autónomos, especialmente en las capas medias artesanales y comerciantes urbanas, que se molestan ante la presencia del Estado y le ven como un obstáculo para su desarrollo, otros mas “-socialdemócratas” que esperan ciertas soluciones a sus problemas, en términos de educación y salud, y un tipo paternalista en donde el estado debe resolver la mayor parte de los problemas. También hay un 20% de la población indígena y de los sectores bajos de la población que le miran como un centro de poder distante y lejano

- Sin embargo para indígenas y mestizos el Estado central es un sobre todo un organismo redistributivo llamado a garantizar servicios y vida digna. A partir del índice de relación con el Estado y mirando en conjunto las opiniones de los dos grupos étnicos, aparece una relación entre mediana y alta con el estado, con una perspectiva de mayor presencia estatal, distanciándose de una ideología que busca reducir al Estado. El balance habla también de indicadores de satisfacción diferente respecto a los servicios y programas sociales, notándose claramente las diferencias de clase y etnia al respecto, pero también entre grupos urbanos y rurales y entre estratos sociales.

En resumen la idea que plantea la ponencia es que los indígenas cuestionan al Estado asumiendo posturas étnicas y contestatarias, aunque van desarrollando una amplia y creciente relación con los diversos niveles de gobierno, relaciones que varían en la fase neoliberal, cuando el Municipio ocupa el centro de la vida local y en la actualidad, cuando es el Estado central el que retorna al centro de la sociedad.

A pesar de su discurso de plurinacionalidad en general se advierte en los indígenas una visión de “más Estado” en donde se notan que hicieron suyos muchos de los derechos y promesas del discurso estatal; también asumen elementos identitarios “ecuatorianos” mostrando que siendo diferentes, su sentido de pertenencia étnica no se contradice con su identidad “nacional”. Por cierto esta intensa relación con el Estado transforma a los propios indígenas que ocupan una posición subalterna: les individualiza, les clienteliza, les fraccionaliza y se debilitan sus niveles de autonomía y autoridad en sus territorios ante el creciente peso de las estructuras estatales.

Se podría intentar tres explicaciones de estos fenómenos, que tienen que ver con las dimensiones material, política y simbólica del Estado. Por una parte con la consolidación de su infraestructura material, por otra parte por el carácter de la estrategia política impulsada por los indígenas en su disputa del poder local y en tercer lugar por el auge y declive de la propuesta étnico nacionalista indígena, que se debilita como alternativa al neoliberalismo y es rebasada por el proyecto nacionalista de las capas medias que captan el gobierno con Alianza País.

El crecimiento y ampliación de la infraestructura material del Estado se produce en el marco de un amplio proceso de urbanización, migración, acceso al mercado y ampliación de la oferta de servicios básicos y educación, que responde a las demandas de mejoramiento de los niveles de vida, todo lo cual lleva a una ampliación de la presencia del aparato institucional responsable de esas funciones. Este es el caso de las juntas parroquiales que compartimentan los territorios indígenas y se superponen a las organizaciones indígenas, pero sobre todo en rol de los municipios que se convierten en los nodos locales del Estado en los territorios, proveedores de obra pública. El desarrollo de los sistemas de información y distribución de recursos a través de los programas de lucha contra la pobreza y la ampliación de la inversión pública en educación y salud debido al aumento de la renta petrolera y al giro de las políticas sociales con el gobierno de Correa permite una amplia y creciente relación del Estado central con los indígenas, que es la población más pobre del país.

Desde el punto de vista político los indígenas impulsan una estrategia dual (León Zamora: 1993, 2005). Por una parte actúan por fuera de los canales institucionales con los paros y levantamientos, pero también se insertan en esos canales mediante la formación de movimientos étnicos, la participación en las elecciones, la captación de los gobiernos locales, al control de los recursos de los programas de desarrollo y de varias instancias interculturales como la educación bilingüe, la salud indígena, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que tuvo el apoyo del Banco Mundial.

Sin embargo, en los dos cantones estudiados, esta estrategia se realiza sin plantearse la consolidación de las formas de autoridad indígena mediante propuestas autonómicas sino insertándose en el Estado y los municipios. De hecho luego de dos décadas de la reforma agraria el vacío que deja la desaparición de la hacienda como eje vertebrador del poder local, es cubierto por los Municipios, de cuño urbano y mestizo, que paradójicamente son modernizados y democratizados por Alcaldes indígenas que los convierten en instancias promotoras de “desarrollo” con “interculturalidad” convirtiéndose en el eje del poder y la sociedad local, en el marco de los procesos de descentralización. Esto fue posible en un escenario en donde el Estado Central cambiaba de funciones, se reducía y fragmentaba en términos de su presencia territorial, escenario que cambia con la “revolución ciudadana” y las definiciones que asume la nueva Constitución del 2008, aprobada por la Asamblea de la ciudad de Montecristi, que fortalecen el Estado, su soberanía y su rol protagónico en el desarrollo.

Los intelectuales de Otavalo y Cotacachi son uno de los núcleos más importantes en la formulación de un discurso identitario, político y cultural que cuestiona el sistema institucionalizado de discriminación y las actitudes y

valores paternalistas de los mestizos, resignificando el sentido de lo indígena, afirmando su autoestima y reclamando el respeto a su cultura. Pero también este discurso atrae a grupos mestizos que provienen de las capas medias y populares de la zona, en la medida en que asume contenidos de soberanía, democracia y desarrollo endógeno, que les permite ganar la hegemonía regional. Además a indígenas y mestizos populares les une el afán de mayor presencia del Estado y los gobiernos locales, pues aspiran a una institucionalidad pública que intervenga activamente en la solución de sus problemas, con políticas redistributivas y servicios básicos que aseguren condiciones de vida igualitarias. Esta visión por cierto es distante de las propuestas de inspiración neoliberal que gobernaron el país en las últimas décadas.

Pero paradójicamente este discurso étnico, de participación y desarrollo, pierde impulso con la “marea verde”² de la revolución ciudadana, cuando son las capas medias de las ciudades las que luego de las movilizaciones urbanas que derrocan a tres gobiernos neoliberales, construyen un discurso nacionalista y democrático para refundar el país. De ahí que los indígenas y amplios sectores mestizos de las dos localidades coinciden con la propuesta de un Estado proactivo que plantea el Presidente Rafael Correa y se identifican con este líder izquierdista y nacionalista, quien obtuvo más del 70% de los votos en las últimas elecciones en los dos cantones estudiados.

ALGUNAS CLAVES TEÓRICAS

Para terminar quisiera plantear algunos elementos conceptuales que guían la reflexión sobre el movimiento indígena, la consecución de la ciudadanía y su relación con el estado: ante una visión normativa y liberal de la ciudadanía se introduce como un elemento clave el conflicto que dinamiza la lucha por derechos, la ampliación de la comunidad política y los cambios en el Estado (Giddens, 1982: 171). Se subraya el papel de los movimientos sociales (Tilly, 2004: 278) y de una diversidad de actores –étnicos, de género, nacionalistas– que luchan por derechos en medio de una diversidad de conflictos (Held, 1997: 60).

Esa perspectiva se diferencia de un tratamiento esencialista de los movimientos indígenas, pues como propone De Gregori, hay que constatar la subordinación y resistencia de las poblaciones indígenas:

“Pero es necesario ir más allá, evitando construir sujetos étnicos homogéneos, radicalmente diferentes y contrapuestos cuya única actitud sería la resistencia frente al Estado... porque si se enfatiza únicamente la

² Se refiere al color de la propaganda de Alianza País

confrontación se pierden de vista otras múltiples interacciones entre poblaciones indígenas y no indígenas que, aun cuando asimétricas, han creado espacios comunes que son al mismo tiempo terreno de disputa por la hegemonía y de negociación de poder” (De Gregori, 2: 1999)

Es precisamente un enfoque que mira el conflicto pero también la negociación, lo que puede explicar el cuestionamiento por parte de los indígenas al Estado, pero también la formulación de discursos con perfil hegemónico, la construcción de nuevos espacios públicos, o la captación y el cambio de los gobiernos locales y la institucionalidad pública.

También es necesario criticar un enfoque de la ciudadanía indígena como imposición del Estado, tal como está presente en varios autores y señala León Zamosc,

“La ciudadanía es una condición de membresía que es definida e implantada por el Estado nación... (que en América Latina) ha jugado un papel decisivo en la formación de las identidades indígenas que se expresan en la actualidad”. (León Zamosc, 2005, 17)

Sin descuidar el hecho que el Estado y las elites dominantes han ejercido un papel clave, es importante señalar que la ciudadanía puede surgir de procesos y estrategias que vienen de abajo (Turner, 1993).y de políticas culturales desarrolladas por los grupos subalternos, tal como señala el propio De Gregori (1999) pero también Sinesio López, (1997) Evangelina Dagnino (2001) o el texto de Escobar, Alvarez y Dagnino (2001)

Para abordar los movimientos indígenas en América Latina son interesantes las afirmaciones de Deborah Yashar que señala el papel de las redes asociativas intercomunitarias que surgen luego de la lucha por la reforma agraria, en el marco de las oportunidades políticas que se crean desde el Estado, como el proceso de democratización política o el de descentralización. También es necesario tomar en cuenta los efectos que produce el vuelco neoliberal que rompe los lazos que tenían los indígenas con los Estados (Yashar, 2005).

A esto debe agregarse, como señala León Zamosc (2004), otros factores como los conflictos distributivos de sesgo clasista y la disputa creciente por recursos naturales entre los grupos indígenas y las elites nacionales y las compañías transnacionales. También hay que mirar, como se ha mencionado anteriormente, la incidencia de los activistas e intelectuales que surgen en el marco de la diferenciación de capas indígenas y que formulan el discurso étnico político en el marco de la crisis de dos “grandes narrativas”: la de los discursos clasistas de izquierda, y la del nacionalismo desarrollista, que postulaba la necesidad asimilarlos social y culturalmente a través del mestizaje y la modernización. (Zamosc 2004: 14-15).

Para el caso de Ecuador y de Bolivia, el movimiento indígena se constituye como eje de una alianza plebeya contra el neoliberalismo. Su acción va más allá de un comportamiento defensivo y logra desestabilizar la propuesta neoliberal y el régimen de partidos políticos, aunque a la postre no logre, en particular en Ecuador, conducir su desenlace con una propuesta postliberal.

En esta reflexión es importante asumir un enfoque regional en el tratamiento la relación de los indígenas y el Estado. No se trata de abandonar el nivel macro de análisis, pero sí rescatar la particularidad y diversidad de contextos y situaciones de poder que se dan entre el nivel nacional y el local. (Mallon 2003, Gilbert Nugent, 2002) También se asume una perspectiva de la ciudadanía que busca recoger y examinar las experiencias y opiniones de los indígenas y de sus líderes sobre sus prácticas “desde abajo” y no desde un supuesto “deber ser” ciudadano, que prioriza lo que falta y no cómo se vive y se piensa la ciudadanía (Assies, Calderón y Salmann, 2002, 22-25). Además se indaga cómo los indígenas son constructores de innovaciones políticas –en tanto sujetos que acceden, hablan, deliberan, toman decisiones- modificando las reglas de juego de la democracia local (Santos, 2003, Menéndez, 2003: 333).

BIBLIOGRAFIA

Anderson, Benedict

1993 "Introducción", en Comunidades Imaginadas. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires., Pp. 17- 25

Anderson, Perry

1982, "Clase y Estado: Problemas de periodización". En: Perry Anderson, El Estado Absolutista. Siglo Veintiuno editores, México, Capítulo 2, Pp. 38-54.

Assies Willem, Marco Calderón y Ton Salman, edit. (2002). Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. México: Colegio de Michoacán, IFE, El Colegio de Michoacán.

Chatterjee, Partha

1993, "La nación y sus campesinos", En: Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán (Comp.), Debates Post Coloniales: Una Introducción a los Estudios de la Subalternidad. Ediciones Aruwiyiri - SEPHIS, Bolivia, 1997, pp. 195-210.

Chatterjee Partha,

1997."El Estado Nacional", En: Debates Post coloniales: Una introducción a los estudios de la Subalternidad. Compilación de Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán. Editorial historias, Bolivia, Pp. 211-233.

Escobar Arturo, Alvarez y Dagnino (2001). *Política cultural y cultura política*. Bogotá: Alfaguara.

Dagnino, Evangelina (2001). Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana en Escobar Arturo, Alvarez y Dagnino. *Política cultural y cultura política*. Bogotá: Alfaguara.

Degregori* Carlos Iván, 1999 Pueblos indígenas y democracia en América Latina En: Nieto Montesinos, Jorge (Comp). Sociedades multiculturales y democracias en América Latina, UNESCO, México, 1999, pp.177-210. [www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales](http://www.cholonautas.edu.pe/BibliotecaVirtualdeCienciasSociales)

Gellner, Ernest

1997."¿Qué es una nación?", En: Ernest Gellner, Naciones y nacionalismos. Alianza Editorial, Madrid, Capítulo 5, Pp. 77-88.

Geertz, Clifford

2000 "Bali y la teoría política". En: Clifford Geertz, Negara. El Estado-teatro en el Bali del siglo XIX. Editorial Paidós, Barcelona, Conclusión, pp. 217-242.

Giiddens, Anthony (1992). "Profiles and Critiques in Social Theory". En La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Mac Millan. Londres. México: Taurus.

Gilbert Joseph y Daniel Nugent (2002). "Cultura popular y formación del Estado en México revolucionario". En Aspectos cotidianos de la formación del Estado. Joseph Gilbert y Nugent Daniel. México: Era.

Grey Postrero, Nancy, Zamosc, León, 2005, La batalla de la cuestión indígena en América Latina, en Grey Postrero, Nancy, Zamosc, León, editores, La lucha por los derechos indígenas en América Latina, ed. Abya Yala, Quito

Held, David (1997). Democracia y orden global. Madrid: Paidós, Ibérica.

Hobsbawm, Eric
1992. "Introducción", en: Eric Hobsbawm, Naciones y nacionalismos desde 1780. Editorial Crítica, Barcelona, pp. 9-21

López Sinesio (1997). Ciudadanos reales e imaginarios. Lima: Instituto Dialogo y Propuestas.

Mallon Florencia, Campesinado y Nación, la construcción de México y Perú poscoloniales, Ciesas, México 2003,

Menéndez Amparo (2003). "Para pensar la cuestión de la gobernabilidad", en Simón Pachano. "Ciudadanía e identidad". Serie Antología. Quito: FLACSO. Pp. 323-360

Santos De Souza Buenaventura (2003). "Para ampliar el canon democrático". Disponible en: www.ces.un.pt/documentos

Smith, David, El fundamento étnico de la identidad nacional, www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, en La identidad nacional. Capítulo 2. Trama Editorial, Madrid, 1997. pp.17-39.

Tilly, Charles (2004). "¿De dónde vienen los derechos?". Revista Sociológica, No 55.

Turner, Byan (1993). Citizen and Social Theory, Sage Public. Londres, Nueva Delhi: Thousand Oaks.

Yashar, Deborah J. (2005). Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post liberal Challenge. Nueva York: Cambridge University Press.

Zamosc, León, 2005, El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de influencia a la política del poder, en La batalla de la cuestión indígena en América Latina, en Grey Postrero, Nancy, Zamosc, León, editores, La lucha por los derechos indígenas en América Latina, ed. Abya Yala, Quito

Zamosc, León (1993). "Protesta agraria y movimiento indígena en la 0sierra ecuatoriana". Sismo étnico en el Ecuador. Quito: CEDIME, Abya Yala.