

## **Pueblos Indígenas, democracia y gobernabilidad en la región andina**

*Oscar del Alamo*

El presente artículo ofrece un análisis del estado de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región centro-andina, y las afectaciones al sistema socio-económico de los pueblos indígenas así como su rol en el espacio político, tanto formal como informal. El artículo contiene dos partes diferenciadas y una de reflexión final. La primera, trata de manera breve, cuáles son los rasgos que han caracterizado a las democracias centro-andinas en los últimos veinte años y cuál es el estado de la gobernabilidad en la región en la actualidad. La segunda, se refiere cómo este panorama está afectando a las poblaciones indígenas de los países analizados y cómo, bajo estos parámetros, transcurre su actuación en el devenir político nacional. La tercera y última parte se encarga de valorar y hacer un balance breve de los procesos de cambio en relación a las poblaciones indígenas de la región.

### **1ª Parte: democracia y gobernabilidad en los países centro-andinos**

- **El proceso de democratización en la región centro-andina: desde los ochenta a la actualidad**

Los tres países de la región andina objeto del análisis – Bolivia, Ecuador y Perú – contemplan la llegada de las democracias a finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. Cada país ha experimentado una trayectoria peculiar y se ha enfrentado con sus particulares desafíos pero, a pesar de las especificidades, es posible hallar ciertos rasgos comunes en los logros que se han cosechado durante estas más de dos décadas de proceso de democratización. De manera sintética, estos avances pueden resumirse en:

1. Una ampliación destacada del reconocimiento y protección de los derechos políticos y libertades civiles fundamentales así como un mayor reconocimiento y vigencia de los derechos humanos básicos.
2. Una mayor calidad democrática de los procesos electorales, especialmente en términos de autonomía, limpieza y transparencia.
3. La modernización de la administración pública con un incremento de los niveles de profesionalización y con la progresiva interiorización de los procedimientos administrativos.
4. La profundización de los procesos de descentralización que han permitido que los gobiernos locales y regionales tengan una mayor proximidad con la ciudadanía para responder a sus expectativas y demandas al tiempo que se le ofrecen mayores canales de participación política.
5. Una creciente consolidación de la independencia del poder judicial, un aumento de la “calidad” de los funcionarios que lo integran así como una mayor eficiencia en su gestión.

6. Mejora de la seguridad y reducción de los conflictos armados. En la actualidad, la región no está afectada por conflictos armados.
7. Crecimiento económico (aunque modesto y variable) que se ha visto favorecido por la superación de los riesgos tradicionales de la democracia en la zona (por ejemplo, golpes de estado militares) y la reducción de los conflictos armados en la región.

Sin embargo, a pesar de los avances, la región sigue enfrentándose a graves problemas que todavía no se han superado. Fundamentalmente, los analizamos en dos esferas:

- **Los problemas de pobreza y desigualdad**

Aunque las medidas implementadas constituyen, en teoría, nuevas plataformas para la mejora en términos socio-económicos, los países centro-andinos siguen achacando graves problemas de pobreza y desigualdad. Es cierto que en algunas etapas se ha logrado un relativo crecimiento económico así como una mejora en sectores concretos como el sanitario o el educativo. A pesar de ello, los tres países analizados se han consolidado en la dinámica que caracteriza a América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo.

Las causas que determinan que esto haya sucedido son varias pero entre ellas, destacamos que:

1. La desigualdad está estructuralmente arraigada en la región y es resultado de un proceso histórico particular. Los problemas de integración y exclusión social son la herencia del modo en que se realizó el proceso de formación del Estado-Nación.
2. El impacto que las políticas de ajuste económico han tenido sobre las sociedades centro-andinas hicieron aumentar las dificultades económicas, de un modo inmediato, a la instauración de las democracias, sobre todo, para los sectores medios y aquellos más empobrecidos.
3. La débil calidad de las instituciones. A pesar de las reformas realizadas, la calidad de las instituciones en los países centro-andinos es débil y ello ha constreñido sensiblemente las capacidades de desarrollo. Las reformas institucionales se ha ajustado a las características de los actores que las han impulsado. Se origina así un círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad: las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes (en la medida en que plasman los intereses de las élites sociales) y, al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar las condiciones de desigualdad.

- **Los problemas de gobernabilidad en la región**

Los problemas socio-económicos se añaden a los de gobernabilidad en la región. Distinguimos entre los que afectan a la fragilidad de los estados y a la fragilidad de los sistemas políticos:

### Fragilidad de los estados

Los estados centro-andinos han demostrado notables dificultades para cumplir con sus funciones consideradas como básicas (imperio de la ley, estabilidad política, control de la violencia, etc.). Ello se ha traducido en:

1. Problemas de corrupción y de particularismo en la distribución de bienes y servicios públicos.
2. Problemas con la garantía efectiva del imperio de la ley en todo el territorio y para toda la población nacional.
3. Problemas para generar una identidad colectiva común entre su ciudadanía.

### Fragilidad de los sistemas políticos

Otro de los obstáculos que dificulta la gobernabilidad en la región es el hecho de que los respectivos sistemas políticos han visto como se han ido diluyendo sus capacidades para:

1. Generar espacios de diálogo y negociación entre los actores políticos
2. Lograr una aceptación social generalizada
3. Desarrollar una acción efectiva de gobierno

Así, el sistema político se encuentra en un notorio estado de fragilidad. Este estado ha sido consecuencia, sobretodo, del efecto de tres factores relacionados entre si:

1. La baja institucionalización del sistema de partidos.
2. La debilidad de los gobiernos
3. La baja efectividad política de los mismos.

## **2ª Parte: Las poblaciones indígenas ante la democracia, la desigualdad y la crisis de gobernabilidad de la región.**

- **El impacto del proceso de democratización en las poblaciones indígenas**

La llegada de las democracias en la región centro andina se ha traducido en una serie de cambios / alteraciones en el panorama de las poblaciones indígenas que puede contemplarse desde una visión positiva (mejoras obtenidas) así como una negativa (pervivencia de problemas – nuevas dificultades). Entre las primeras destaca:

1. Se abrieron espacios para la ampliación del ejercicio de los derechos ciudadanos, se dieron una serie de cambios normativos en la relación del

Estado con los pueblos indígenas y se registró un importante número de reformas constitucionales en materia indígena.

Dichas reformas son un paso adelante para reconocer que la región es un enorme tejido social formado por un conjunto de grupos étnicos muy diversos al tiempo que se hacía visible lo que había sido una injusticia histórica reparable sólo por medio de un Estado multinacional y multiétnico.

2. Esta apertura y el reconocimiento de derechos políticos y libertades civiles, suponen una ventana de oportunidad para emprender procesos organizativos (como los de los movimientos indígenas y partidos de base étnica) destinados a defender los intereses y cosmovisión indígena tanto en el terreno formal (arena electoral) como informal (marchas, manifestaciones, protestas, etc.).

Sin embargo, como aspectos negativos o problemas sin superarse encontramos que:

1. El reconocimiento de derechos no se tradujo necesariamente en una expansión de la ciudadanía a las poblaciones indígenas porque las instituciones políticas no han logrado cabalmente crear ámbitos de participación real y adecuados para que los grupos indígenas puedan tener una representación efectiva en el seno del Estado como interlocutor válido. Por varios motivos relacionados con las deficiencias que arrastra la región y que hemos puntualizado antes; entre ellos:

- Deterioro de los mecanismos de representatividad que se manifiesta en rasgos como la crisis de identidad de los partidos y movimientos políticos así como el quiebre en los flujos de relación entre éstos y las bases electorales y que ha desembocado, entre otras consecuencias, en una deficiente representación de las “minorías”, lo cual se traduce en problemas de participación, representación y satisfacción de las mismas con los procesos de toma de decisiones.
- El modelo de crecimiento que buscaba nuevas formas de inserción en la economía mundial redujo el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas lo cual se tradujo en ineficacia para superar la heterogeneidad de los países de la región. El Estado vio estrechada su capacidad de acción para dar respuesta a las demandas sociales, lo que ha acabado acentuando las desigualdades crónicas que han caracterizado a la región durante toda su historia.

- **El fenómeno de la desigualdad en las poblaciones indígenas**

La desigualdad crónica que afecta a los países centro-andinos tiene una especial gravedad en el momento de referirse a las poblaciones indígenas porque:

1. La desigualdad (tanto material como simbólica) en las poblaciones originarias es un proceso que nace desde la época de la colonia y que las

nuevas democracias apenas han logrado solventar (es más, podría decirse que se ha consolidado / agravado).

2. Las poblaciones indígenas son aquellos colectivos nacionales que sufren la pobreza / extrema pobreza y desigualdad con mayor severidad (de acuerdo a las mediciones de pobreza y los indicadores de bienestar más frecuentemente usados).
3. Los proyectos de modernización del Estado no han sabido combinarse con el respeto hacia los territorios ancestrales y el medio ambiente, dos pilares básicos de la cosmovisión indígena y de su supervivencia como poblaciones. Las desigualdades y desequilibrios sociales derivados de la exclusión y marginación de los pueblos indígenas está en directa relación con el deterioro de sus recursos naturales así como con la disminución y pérdida de sus territorios ancestrales.

- **El proceso de emergencia indígena en los países centro-andinos**

En estas circunstancias, la democracia ha empezado a perder sentido fundamentalmente entre aquellos sectores – básicamente los indígenas - que han visto erosionados, de manera más dramática, sus niveles de vida. Más aún cuando en muchas zonas de la región siguen predominando la baja efectividad gubernamental, la excesiva burocratización, la persistencia del clientelismo, la corrupción, un reducido imperio de la ley, la escasa fortaleza y calidad de las instituciones, las dificultades para hacer prevalecer el respeto hacia los derechos humanos, etc. Esta situación (aprovechando las nuevas oportunidades que, a pesar de los problemas, ofrece la democracia), ha fomentado, desde inicios de la década de los ochenta un progresivo proceso de emergencia indígena que se traduce en:

1. Aparición de movimientos indígenas (fundamentalmente en Bolivia y Ecuador) que han iniciado un camino de visibilización y constitución como actores sociales colectivos exigiendo el reconocimiento y apoyo a sus identidades específicas así como su derecho a la participación política en términos colectivos.
2. Transición desde la protesta informal al terreno electoral: competencia por cargos oficiales, formación de partidos políticos (en contraste con la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales) o implicación en diversas alianzas con los partidos ya establecidos (con la creciente apertura de muchos de los partidos políticos existentes y con las reformas electorales que han reducido las barreras de entrada).
3. A partir del final de la década de los noventa, los logros se traducen en cargos en el ejecutivo, legislativo y también a nivel local, logrando éxitos notables. Asimismo, los movimientos / partidos indígenas se han convertido en actores estratégicos dentro de los panoramas políticos nacionales y han logrado presionar para la obtención de mejoras legales / institucionales acordes a sus intereses.

- **Las demandas indígenas y el proceso de reforma del Estado**

Sintetizar las demandas indígenas es una tarea compleja dada la heterogeneidad de perspectivas de las poblaciones originarias y a pesar de las similitudes que las conectan entre sí. De todos modos, pueden extraerse algunos rasgos comunes:

1. El territorio: hace referencia a los recursos naturales, territoriales y económicos, pero también culturales y políticos; el control y el derecho al uso de estos recursos económicos, de acuerdo con sus propias necesidades y sus propias lógicas de producción y consumo. En este sentido, la reivindicación territorial pasa por dos dimensiones: el espacio y los procesos. El espacio se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. Se reclama el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural para asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo. Con el reclamo de que estos procesos se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas.
2. Lenguas y culturas: se expresa con toda claridad en la lucha que organizaciones y movimientos indígenas libran para conseguir programas de educación bilingüe e intercultural así como la reivindicación de la dignidad y el respeto que durante años les han sido negados.
3. El cuestionamiento del concepto de igualdad establecido. Se defiende el derecho de ser diferente y seguir siendo diferente. Se reclaman, en consecuencia, una ciudadanía étnica, una doble ciudadanía: la del estado nación y la del pueblo indígena al que se pertenece. La igualdad formal de todos los individuos, dentro de la ideología del estado nación, parece esconder una profunda desigualdad de oportunidades para que los individuos y los pueblos ejerzan plenamente sus derechos. En este punto preciso conviene advertir que, desde la perspectiva indígena, no se trata de rechazar el ideal de igualdad e imponer en su lugar el ideal de la diferencia. Se trata de buscar un ideal en que la igualdad en un conjunto de derechos coexista con el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas.

Estos reclamos han provocado que las sociedades latinoamericanas deban enfrentarse a nuevas visiones sobre qué debería ser la democracia. De forma más detallada, puede decirse que están forzando a los nuevos regímenes a enfrentarse al limitado alcance de las anteriores etapas de formación del estado, a solventar la indeterminación del actual proceso de construcción institucional y a considerar cómo las nuevas democracias pueden reformar estados de manera más efectiva para acomodar identidades plurales, unidades políticas y heterogeneidad administrativa. Ello implica:

1. La necesidad de reformas en el plano de la participación y representación política para que los indígenas sean reconocidos como parte clave de la ciudadanía. En parte, estas demandas han sido respondidas con un progresivo reconocimiento de los derechos colectivos para los indígenas, así como el derecho al autogobierno de acuerdo con sus propias costumbres políticas y jurídicas.

2. Lograr un equilibrio entre la participación indígena en el Estado y sus instituciones y el respeto para la autonomía de las instituciones indígenas. Las reformas estatales por las que presionan los movimientos indígenas suponen una desviación significativa del modelo acostumbrado de Estado-nación y de las nociones de democracia y ciudadanía practicadas en este modelo. Esto implica una demanda dual: que el Estado reconozca sus derechos colectivos a la autonomía indígena y que asegure los derechos individuales para ser tratados con igualdad en las democracias existentes.
3. Formular un nuevo modelo de desarrollo, que permita superar las disparidades precisadas en los apartados anteriores, y renovar la democracia. La cuestión no es sólo promover la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo que se persigue con estas reformas sino lograr su participación en la definición misma de ese desarrollo.

### **3ª Parte: Poblaciones indígenas y balance de los procesos de reforma en la región**

1. El conjunto de reformas llevadas a cabo durante estas más de dos décadas de democracia, suponen un corte profundo en el discurso colonial y su andamiaje jurídico-institucional: a) se da paso a una pluralidad cultural y a la originada en la existencia de los pueblos indígenas al modificar las fronteras políticas que excluían a la población indígena en tanto pueblos; b) se inicia una transformación en la medida que el discurso colonial se ve privado, constitucional y jurídicamente, de las bases que apoyaban la praxis y el discurso de la exclusión.
2. La democracia en la región ha sido capaz, en el contexto y con todas sus limitaciones, de dar algunas respuestas, aunque, sin lugar a dudas insuficientes a las demandas de los pueblos indígenas.
3. Así, a pesar de la importancia de los avances legales e institucionales señalados, los sistemas de dominación y exclusión de los pueblos indígenas siguen vigentes. Los cambios no han eliminado las determinaciones específicas de la situación colonial y, hoy día, siguen vigentes los bloqueos, manipulaciones y tensiones que traban el desarrollo político de los pueblos indígenas y la construcción de una democracia y ciudadanía desde su punto de vista.
4. A pesar de los avances, la construcción de una sociedad plural y democrática es un desafío complejo. Avanzar significa la negociación de las identidades sociales a partir y sobre la base del reconocimiento mutuo; la necesidad de encontrar una base de unidad que permita que todos sean parte de un mismo proyecto.
5. No es suficiente reconocer y crear las condiciones para el ejercicio de los derechos sino que también es necesario dar cabida en la organización del Estado y la sociedad a los derechos de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas, en consecuencia, deben contar con los instrumentos teóricos y medios prácticos para la defensa de sus derechos colectivos. Así mismo, los derechos colectivos deben servir para promover las garantías individuales y sociales de los indígenas

como ciudadanos, no para preservar formas ancestrales de marginación y discriminación.

6. La identidad es el mecanismo empleado por los nuevos actores emergentes para contrarrestar la corriente contraria, la de la asimilación y la discriminación. Es una forma no sólo de consolidar o rearticular vínculos sociales sino que un modo cultural, y sobre todo político, de reafirmar la diferencia y el derecho a vivir en ella. El futuro de la región pasa por el reconocimiento de las identidades propias y la resolución de la discriminación como una característica estructural, que ha estado en la base de la formación de sus Estados y relaciones sociales.
7. El marco actual de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de los países centro-andinos requiere ser modificado: la pluralidad y la diversidad cultural constituyen claves para establecer un nuevo orden en el interior de los Estados de la región. Los instrumentos y las instancias institucionales ya existen en diversos casos y ya se ha iniciado el camino para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y se está haciendo, de manera progresiva, con una mayor participación de las organizaciones y de la sociedad civil indígena. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer y muchos obstáculos que superar.

#### Biografía

“Candidato a doctor por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Diploma de Estudios Avanzados en Ciencias Políticas por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu de Barcelona. Actualmente es analista en el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya con especial interés sobre las poblaciones indígenas latinoamericanas (concretamente las de los países centro-andinos), los procesos de democratización, reforma institucional, desarrollo humano y la emergencia de las nuevas tecnologías de la información. Sobre estos mismos temas es autor de diversos artículos y conferencista a nivel nacional e internacional. Ha desarrollado actividades docentes en la Universitat de Catalunya y la Universitat Politècnica de Catalunya. Ha sido consultor para organismos diversos como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament (AACD)”