



FOCAL

CANADIAN FOUNDATION FOR THE AMERICAS
FONDATION CANADIENNE POUR LES AMÉRIQUES
FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS
FUNDAÇÃO CANADENSE PARA AS AMÉRICAS



GOBIERNOS LOCALES INDIGENAS EN ECUADOR

POR SANTIAGO ORTIZ CRESPO

ABRIL 2008



FOCAL

1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7

Tel: 613-562-0005

Fax: 613-562-2525

Email: focal@focal.ca

www.focal.ca

Copyright © FOCAL 2008

ISBN: 978-1-894992-50-3

GOBIERNOS LOCALES INDIGENAS EN ECUADOR

Por Santiago Ortiz Crespo

Presentación

Este documento describe el posicionamiento indígena en la institucionalidad local en Ecuador a través de tres formas reconocidas por el Estado: Comunas, Municipios y Circunscripciones Territoriales Indígenas. Luego de ubicar algunos datos sobre población y territorio, se caracteriza el marco institucional, para luego examinar las experiencias de gestión indígena en lo local y los resultados en cuanto democracia y desarrollo. Finalmente se ubicarán algunos límites, tensiones y desafíos que tiene esa presencia, tomando en cuenta que se está cambiando el marco institucional, con la Asamblea que dictará una nueva Constitución a finales de este año.

LA PRESENCIA INDIGENA EN EL TERRITORIO

Hay un debate sobre la importancia demográfica de la población indígena en Ecuador. La población varía de acuerdo a la pregunta que hacen los censos: si se interroga por el idioma nativo solamente asciende al 5%, es decir aproximadamente 600.000 y si se pregunta por otros elementos de identidad (idiomas nativos en la familia, auto identificación étnica) llegan a 1.800.000 ecuatorianos, lo que significa el 17% (Sidenmpe, 3.5 Emedinho 2000)

De cualquier manera que se juzgue esta presencia es relevante especialmente en la zona andina, la sierra central, donde viven 1.000.000 habitantes, pero también hay una población significativa en la Amazonía y menos relevante en la Costa. Es una población que vive en zonas rurales pero hay presencia creciente en las ciudades, pues se habla de medio millón de indígenas que viven en los barrios de las dos urbes principales, Quito y Guayaquil, así como en ciudades medianas y pequeñas como Tena, Otavalo o Riobamba.

En la zona rural los pueblos indígenas andinos controlan pequeñas propiedades, llamados minifundios. La estructura de tenencia de la tierra es bastante injusta en Ecuador dado que los grandes propietarios que no ascienden a más de 2,3% del total, controlan cerca de la mitad de la tierra, mientras los campesinos pequeños controlan menos del 12% de la tierra (Otáñez, Guillermo, 2000). Entre estos se encuentran gran parte de los indígenas.

En general la pequeña producción agrícola ha sido afectada por políticas macroeconómicas que beneficia a las grandes empresas agrícolas que se dedican a la producción de flores, hortalizas, palma africana, en perjuicio de la producción de alimentos para el mercado interno donde están los indígenas. Por otra parte se advierte una reducción de las tierras de los indígenas y pequeños propietarios en Ecuador mientras crecen las propiedades de propietarios medianos y grandes. Si bien la Constitución del año 1998 estableció que las tierras colectivas son inembargables, estas se han reducido y fragmentado. A esto hay que sumar un cambio de relación de los indígenas con la tierra debido a su relación al mercado y la migración a las ciudades, e inclusive al exterior, y a la presencia de polos agroindustriales en donde trabajan como jornaleros.

Por otra parte se puede afirmar que los indígenas ocupan una extensión de seis millones trescientas mil hectáreas en territorios continuos, reconocidos por el Estado. Esto se refleja en el siguiente cuadro:

Territorios indígenas (en hectáreas)			
Costa y Amazonía			
Nacionalidad	Territorios legalizados	Territorios ocupados	Total
Awa	121.000	5.500	126.500
Cofán	33.5711	148.907	182.478
Chachi	105.468.52		105.468.52
Epera	1.500		1.500
Hoaorani	716.000		716.000
Secoya	39.414.50		39.414.50
Shuar	718.220	182.468	900.688
Aschuar	884.0000	133.014	1.017.014
Siona	7.888	47.888	55.776
Tsa chila	19.119		19.119
Záparo		271.000	271.000
Shiwar	189.397		189.397
Kichwa Amazónica	1.115.000	1.569.000	2.684.000
Total	3.959.578	2.348.777	6.308.355

Fuente: García Fernando, 2006

El Ecuador es uno de los países de mayor riqueza y biodiversidad biológica en el mundo, contando con más de cincuenta tipos de ecosistemas naturales, muchos de los cuales son habitados por indígenas. Las tierras altas de la zona andina, la selva del Chocó al norte de la Costa así como los territorios amazónicos se han valorizado bajo un enfoque ambientalista, estableciendo parques nacionales y zonas de reserva. Debido a la creciente demanda de recursos naturales que se encuentran en dichos territorios se han dado conflictos entre los indígenas, las empresas agrícolas, petroleras, los colonos, las ciudades y el propio Estado.

Se debe agregar que la diversidad de formas de ocupación del territorio de los pueblos y nacionalidades, responden a procesos diferentes. Los de la Sierra fueron afectados por la Colonia y la hacienda mucho antes que en la Amazonía, donde el Estado ecuatoriano recién consigue una presencia efectiva en el siglo XX. En la Sierra la reforma agraria impone un régimen de propiedad privada que erosiona la tradición comunitaria y consagra el minifundio mientras que en la Amazonía y la Costa la política de colonización de tierras baldías promueve la llegada de miles de mestizos colonos desde los años 50.

EL MOVIMIENTO INDIGENA

El ciclo de la movilización indígena se visibiliza en Ecuador desde los años 90. El origen de este ciclo está en la lucha por la reforma agraria y el declive del sistema de las grandes haciendas tradicionales desde los años 60. Entonces se descompone una estructura de poder piramidal articulada por los patrones de la tierra con mas de dos siglos de existencia. La caída de este sistema de autoridad deja un vacío en el campo y en la forma de vida del sector rural que giraba en torno a la hacienda. Este vacío querrá ser cubierto por el Estado con la oferta de modernización, industrialización y progreso, que prometía la reducción de la pobreza y la marginalidad, derechos sociales para todos y el sufragio. Las promesas se cumplen parcialmente y la protesta surge del fondo de la sociedad en la forma de un

movimiento étnico con una propuesta de plurinacionalidad, que encuentra su referente nacional en la organización de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE.

La presencia indígena está sustentada en una fuerte identidad étnica y cohesión social en las comunidades. Si bien la Ley reconoció a las comunas ya en la década del 30, abriendo un canal de reconocimiento desde el Estado para los campesinos indígenas, sería con la reforma agraria, que esta forma legal es utilizada para luchar por la tierra. Fruto de este proceso se organizan más de 3000 comunidades, que tiene su base en redes de parentesco, intercambio y solidaridad, y que se constituye en una forma organizativa social que representa a los indígenas ante el estado y las haciendas.

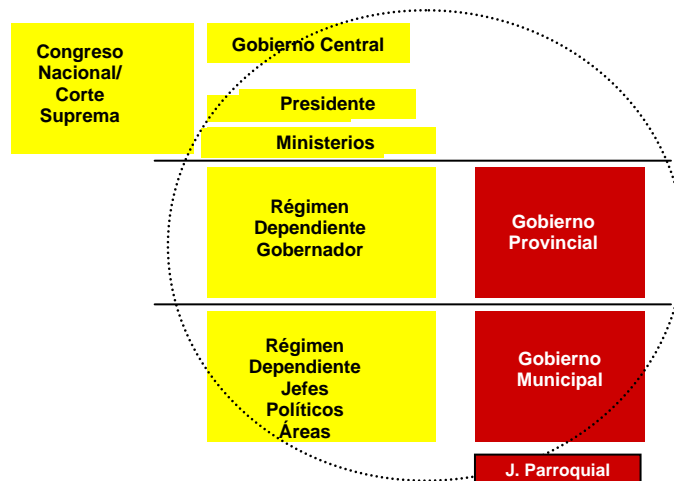
Las comunas serán el sustento del ciclo de revitalización cultural y política del movimiento indígena en los años 90. Se producen levantamientos, movilizaciones, marchas, ocupaciones de haciendas, fruto de lo cual logran que la Asamblea Constituyente del 98 reconozca sus planteamientos en torno a derechos colectivos. En cuanto a la demanda de gobierno territorial en la forma de “circunscripciones territoriales indígenas” (CTI) hay un reconocimiento parcial. Este reconocimiento constitucional debía regularse a través de una ley, pero esta nunca se dictó en el Congreso Nacional.

Sin embargo el movimiento indígena logró otros avances institucionales con la formación del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador, CODENPE, la Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección de Salud Indígena. El CODENPE impulsó un proceso de reconstitución de pueblos y nacionalidades formando consejos de gobierno en cada uno de ellos. También dicho movimiento alcanzó una importante presencia en los gobiernos locales, especialmente en los Municipios, mediante el proceso electoral y la victoria de candidaturas indígenas mediante el Movimiento político Pachakutik.

MARCO INSTITUCIONAL: LA DESCENTRALIZACION

Es importante examinar el marco institucional del Estado ecuatoriano para ubicar la relevancia de los Municipios y luego el lugar que ocupan las CTI.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA



El Estado ecuatoriano tiene cuatro niveles: nacional, provincial, cantonal y parroquial. La organización asume dos formas: la del Estado central y su régimen dependiente y desconcentrado y la del régimen seccional autónomo con gobiernos descentralizados. El carácter del Estado es unitario, rasgo que fue reforzado por el proceso desarrollista desde los años 50 y que fue confirmado en la última Constitución del 98. Tiene una fuerte estructura centralista debido a la importancia que tomó el Estado desde los años 60, alimentado por la explotación petrolera. Está organizado de arriba hacia abajo a nivel sectorial (por ministerios) lo cual impide tener gobiernos seccionales fuertes con una visión integradora del territorio. Tradicionalmente el Estado ecuatoriano ha sido presidencialista, aunque se reconoce la “separación” de poderes en el ejecutivo, legislativo y judicial. Cuenta además con un régimen democrático habiendo elecciones en todos los niveles del Estado.

La realidad del Ecuador es que el régimen central concentra gran parte de las funciones, competencias y recursos, dejando funciones de obras y servicios públicos al régimen seccional. Como resultado de este período se ha conformado una estructura centralista que enfatiza lo sectorial sobre lo territorial, es decir los Ministerios que se dirigen desde Quito por sobre los gobiernos seccionales. Además se conserva, pese a los cambios legales, una institucionalidad monocultural mestiza, homogénea, sin institucionalizar, en la práctica la diversidad étnica. .

En los años 80 las reformas neoliberales se plantearon reducir el Estado con los “ajustes” económicos y el equilibrio fiscal, bajo una visión de “Estado mínimo”. Ello implicaba privatizar empresas públicas, retirar los subsidios, desmantelar entidades dedicadas al desarrollo económico y social. Estas reformas neoliberales, realizadas parcialmente, tampoco modificaron la estructura centralista del Estado, pero si la debilitaron haciendo perder a éste las funciones de rectoría en política pública, planificación, regulación de la economía y garantía de los derechos sociales.

Frente a este debilitamiento, que se daba por lo demás en toda América Latina fruto de la primera década “perdida” varios organismos multilaterales acordaron una segunda generación de reformas en los años 90 para mejorar el Estado, fortalecer la justicia, relanzar programas sociales y descentralizar el poder dándole competencias y recursos a los gobiernos seccionales, tales como los Consejos Provinciales y los Municipios.

En el campo de la descentralización se hizo una ley para transferir funciones, competencias y otra para transferir recursos, pero no tuvieron mucho resultado. Los gobiernos locales no solicitaron transferencia de competencias pero si recursos, es decir mas dinero, con menos responsabilidades. Con ello lograron ampliar la obra pública y mejorar su credibilidad ante la población, sin recibir nuevas funciones. Por otra parte la Constitución del año 98 dejó intocado el problema del gobierno intermedio manteniendo más de mil gobiernos locales sin coordinación entre sí.

El enfoque utilizado por la descentralización en Ecuador tuvo un sesgo municipalista y fiscalista, lo cual no permitió una transformación integral del Estado. La estructura

centralista no ha cambiado de manera significativa debido a la falta de voluntad de las elites que siguen usufructuando de los recursos del Estado central. Todo ello llevó a que el Estado mantenga su estructura central, pero debilitada, pero al mismo tiempo se produzca una fragmentación institucional.

Estos rasgos del Estado ecuatoriano se mantienen a pesar de las modificaciones y transformaciones en el territorio. Los últimos veinte años han significado cambios importantes, pues el país ha dejado de ser rural para pasar a ser urbano, mientras se consolidan ejes económicos que dejan su huella en el territorio: petróleo, minas, camaroneras, palma africana, turismo o floricultura. Otros cambios se han dado a nivel de infraestructura tales como vías, puertos, aeropuertos. Además, el Ecuador se ha insertado aceleradamente en la globalización con la migración, la apertura comercial, la dolarización, el desarrollo de los transportes y las comunicaciones y la revolución tecnológica.

En resumen se puede señalar que la modernización emprendida en estas dos décadas no tuvo mayores frutos. Ni el Estado se redujo, ni se descentralizó, ni se modernizó o privatizó completamente. El estado central se debilitó, mientras se abandonaban instituciones vinculadas al desarrollo.

A pesar de ello la oleada descentralista de los 90 generó un marco favorable a los experimentos de gestión local en municipios innovativos. En este contexto los actores indígenas lograron captar gobiernos locales, aunque dicho marco no fue aprovechado para negociar el reconocimiento de formas de autonomía territorial.

MARCO INSTITUCIONAL: DERECHOS INDÍGENAS

A partir de la aprobación de Convenio 169 de la OIT en 1998 y de la Constitución del mismo año, se manifiesta una nueva concepción del Estado y la ciudadanía que integra la diferencia étnica y cultural. El marco constitucional tiene un avance importante en el reconocimiento de los derechos colectivos entre los que se cuenta los derechos a la identidad, las tierras comunitarias, el uso de los recursos naturales, la consulta sobre el uso de recursos no renovables, el manejo de la biodiversidad. Otros derechos reconocidos son los del ejercicio de autoridad indígena, los conocimientos ancestrales, competencias para el desarrollo y manejo de la educación, salud, patrimonio, planificación de desarrollo y varios derechos de representación.

Sobre el tema territorial las nuevas leyes buscan integrar, a veces de manera contradictoria, principios de posesión ancestral, equilibrio ecológico, equidad, propiedad privada y fomento agropecuario. Así se advierte en la legislación la idea de tierra como territorio y hábitat de los indígenas, en donde los principios de propiedad buscan combinar la posesión colectiva y la individual. Está presente la capacidad de uso de ecosistemas, la protección ambiental, la conservación de recursos naturales y el patrimonio natural. Hay un enfoque que valora la posesión y uso de la naturaleza por parte de los pueblos indígenas y se respeta la consulta previa de las poblaciones. Se integra una visión de lucha contra la pobreza y de equidad, con la intención de controlar el acaparamiento. Finalmente hay también un enfoque que habla de fomento agropecuario, el cooperativismo y el apoyo para el desarrollo de la productividad.

En cuanto al reconocimiento de gobiernos subnacionales junto a las provincias, cantones y parroquias, se reconoce como entidad territorial la circunscripción territorial indígena (CTI). Las CTI tienen competencias como la planificación del desarrollo, justicia, manejo de recursos naturales, y pueden recibir competencias por descentralización. A las organizaciones indígenas se les reconoce el derecho a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia, ejercicio de la autoridad, justicia y organización social. En cuanto a autoridades se reconocen las electas y las designadas por los pueblos indígenas.

Del breve recorrido que hemos realizado se constata avances importantes en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas, especialmente en el tema de derechos colectivos y en el reconocimiento de territorios de las nacionalidades de la Amazonía y la Costa, pero ese proceso no ha culminado con un cambio de la institucionalidad del Estado que reconozca de manera expresa e imperativa las autonomías indígenas.

LAS COMUNAS

El CODENPE ha reconocido catorce pueblos y trece nacionalidades que habitan sobre todo en la Sierra y la Amazonía, pero también la Costa. Se trata de nacionalidades o pueblos que tienen identidad, historia, idioma, cultura propia, con formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia.

La base de la reactivación étnica en Ecuador, especialmente en la sierra y en la Costa, son las comunas. Hay una extensa red social en que se sustenta el movimiento indígena que

tiene su expresión orgánica en las comunidades, que se articulan a su vez en una red regional y nacional cada día más compleja, de instituciones complementarias, de educación, desarrollo y organización.

Se calcula más de 3.000 comunas y asociaciones de base con una fuerte presencia en el centro de la sierra (Guerrero y Ospina, 2004, PG 131-3). La mitad de estas organizaciones fueron creadas en las últimas dos décadas del siglo que parecen corresponder a períodos de mayor apertura democrática

Las comunas, organismo que tomó forma legal desde la Ley de Comunas de los años 30, buscaba dar un lugar a los “campesinos” en el Estado, sin reconocerlos como indígenas. Esta ley partía de un enfoque asistencial e indigenista que buscaba integrar a los indígenas a la civilización y a la ciudadanía, dándoles un canal de representación social. De esta manera el estado ampliaba su presencia en el sector rural, que para entonces seguía bajo el control de los dueños de las haciendas.

Sin embargo los indígenas se apropiaron de la figura de la comuna para recrear sus tradiciones culturales comunitarias: reciprocidad, trabajo colectivo e intercambio familiar. De esa manera en las comunas se articularon una forma institucional y una identidad cultural. Si bien desde los años 30 se formaron las primeras comunas su expansión se dio en torno a la lucha por la tierra a mediados del siglo pasado, en donde se vivió un proceso de comunalización en el campo.

Las áreas de competencia de las comunidades tienen que ver con la reivindicación de las demandas agrarias, acceso a la tierra y desarrollo rural, pero también recrean las competencias tradicionales del mundo indígena: justicia, la salud, la educación, la organización de fiestas, constituyendo un núcleo de identidad cultural importante. En términos organizativos las decisiones fundamentales se toman en Asambleas comunitarias mediante complejos procesos de consenso y negociación interna mientras que el organismo dirigente de la comunidad, el cabildo, expresa y regula las relaciones entre las familias y grupos internos y entre estos y los agentes externos.

Luego de la reforma agraria se abrió una fase de “desarrollo rural” en el campo en donde las comunas se articularon en organizaciones de segundo grado, uniones y federaciones que cumplen funciones en la gestión de proyectos de desarrollo y la negociación con el estado y las agencias de cooperación, existiendo más de 170 uniones actualmente. Estas se fortalecieron intermediando con agentes externos, pero también autogestionando programas de desarrollo y con un papel clave en la captación de los gobiernos municipales a finales del siglo anterior.

A su vez las comunas deben competir ahora con formas asociativas sectoriales creadas en los últimos años en torno al manejo del agua, la producción, la seguridad, la identidad de género, el deporte. Por ello, el Cabildo ha ido perdiendo la autoridad ante sus miembros y en muchos lugares la Junta de Regantes, las coordinadoras de mujeres o las Juntas de Defensa del Campesinado, tiene más convocatoria que el Cabildo. Las autoridades “propias” tales como los consejos de ancianos casi han desaparecido, imponiéndose un

cambio generacional en donde los segmentos más jóvenes y estudiados, así como mujeres, asumen la dirección de sus directivas y Consejos de Gobierno.

Hay que señalar que las comunas y las uniones de segundo grado se articulan en federaciones y confederaciones tales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, el Consejo de Pueblos y organizaciones Indígenas del Ecuador FEINE y la Confederación Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) .

Esta realidad organizativa ha cambiado en los últimos diecisiete años en un proceso que varios analistas han llamado de descomunalización. Esto supone que las comunas se están debilitando por varios factores: la diferenciación social entre estratos altos y estratos pobres de la población indígena, la migración hacia las ciudades y el exterior, la presencia de agentes externos a nivel parroquial y cantonal que se superponen en los ámbitos de acción propios de las organizaciones indígenas.

En 1996 se conformó el movimiento Pachacutik y ganó las elecciones en varios Municipios, en el 2000 se amplió su radio de acción a Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales. En las elecciones de Octubre del 2004, se ratificó su control de 30 Municipios, 100 Juntas Parroquiales y 4 Consejos Provinciales logrando la adhesión de un 8% del electorado nacional.

Los líderes indígenas impulsaron proceso de transformación en los gobiernos locales en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local. Su iniciativa ha permitido caminar en un sentido de modernización y democratización de la gestión, para que los gobiernos locales asuman una representación no solo de los sectores urbanos sino rurales, asumiendo un desarrollo más amplio e integrador.

LAS EXPERIENCIAS MUNICIPALES

Los actores indígenas locales ha desarrollado una presencia importante en los gobiernos municipales desde hace varios años, iniciando un proceso de transformación en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local con diferentes estilos y resultados. No hay un solo modelo de gestión indígena, pues en algunos casos se enfatiza la democracia participativa, en otros se moderniza la gestión y en algunos casos se mantiene el estilo clientelar de provisión de obra pública como forma de control político. .

Hay que enfatizar que el tejido social y la capacidad organizativa de las comunidades, han sido básicos para captar el poder local. La iniciativa indígena ha desbloqueado las fronteras étnicas y han construido espacios públicos de dialogo intercultural. En una sociedad marcada por prejuicios étnicos estos espacios han sido claves para el reconocimiento de la diversidad. Además esos espacios ayudan a un mayor nivel de involucramiento de la población en los temas públicos, con un acceso más fácil a las autoridades. .

No hay como desconocer los conflictos que se dan en los procesos locales. La redistribución de poder en una sociedad discriminatoria como la sociedad rural y la emergencia de nuevos actores que antes estaban marginados, implican nuevas tensiones.

Hay diferentes intereses en relación a la propiedad de la tierra, el uso de los recursos naturales, el uso de presupuestos, la educación, la salud que reactivan los conflictos interétnicos tradicionales.

Por otra parte la relación de los actores con la democracia local está cruzada por instituciones propias de la cultura política ecuatoriana: clientelismo, corporativismo, sistemas de delegación de poder, que mantiene a los ciudadanos en una actitud asimétrica con los grupos y padrinos que dominan los gobiernos locales.

Se han perfilado tres pilares de la participación local: la planificación, espacios públicos cantorales y el presupuesto participativo. Hay una experiencia significativa en planes de desarrollo que permiten construir visiones estratégicas sobre el territorio, consensuar con actores mestizos, sumar recursos y priorizar las inversiones locales. Uno de los resultados fundamentales de este ejercicio es que los pobladores señalan las líneas maestras del desarrollo. En algunos casos, no en todos, estos planes han significado un cambio de prioridades en la gestión municipal enfrentando problemas claves para la integración territorial, la gestión económica o ambiental.

En cuanto a la gestión el aparato municipal ha sido el más resistente a estos procesos “alternativos”. Hay dependencias que se articulan a los planes locales y orientan sus recursos hacia las prioridades establecidas en el plan. Por lo general los Municipios indígenas han sido activos en la solicitud de competencias de manera que han ampliado sus funciones más allá de su labor tradicional, recibiendo. Atribuciones en la salud, el turismo o el medio ambiente. Además los gobiernos locales han incursionado en una serie de programas –en muchas ocasiones aislados- para promover la economía, el medio ambiente, la educación, la cultura, realizando proyectos con relativo impacto. Sin embargo cambiar estructuras añejas es difícil y muchas veces los procesos participativos llegan hasta el Alcalde de turno pero no cambian los estilos rutinarios municipales.

En cuanto a los resultados es importante la reorientación del gasto de recursos hacia el sector rural. En esto han incidido los presupuestos participativos. Al abrir el gobierno local a múltiples actores, también se modifican el destino de las obras e inversiones. En general se nota un mejoramiento de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la ampliación de cobertura de los servicios de responsabilidad municipal, como agua, alcantarillado, eliminación de basura, así como el de electricidad. Generalmente los indicadores de vivienda y servicios mejoran más en los cantones liderados por alcaldes indígenas. Esto se debe entre otras razones al hecho que los Municipios destinan un alto porcentaje de su presupuesto a inversiones, como el caso de Cotacachi el cual asignan el 70% para obras y servicios básicos.

Hay que anotar que si bien mejoran las condiciones de vida por a través de mayor cobertura de servicios, se mantiene un deterioro en los indicadores de empleo e ingresos. Se advierte que se mantienen altos niveles de pobreza, que superaban el 80% en 1990 y el 2001 y altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50% en la zona rural (Siise, 2004).

Varios Municipios han intervenido en temas de carácter ambiental ya sea para defenderse de la penetración de empresas mineras y petroleras, para regular el uso de los recursos

naturales, como el caso de Cotacachi o Shushufindi. También se han desarrollado proyectos novedosos en el manejo de micro cuencas, ligando medio ambiente y agro ecología. Por lo general los Municipios con Alcaldes indígenas son demasiado frágiles para enfrentar los poderes que disputan los recursos naturales.

Los municipios con liderazgo indígena pagan de alguna manera, su carácter pionero: se da un avance de la experiencia local en medio del rezago de los procesos nacionales de descentralización. Hay que señalar que el Estado, debilitado en su rol de rectoría, no cuenta con políticas destinadas a apoyar los procesos locales y más bien cuando formula políticas, estas juegan un rol negativo que afectan seriamente a los procesos locales.

En conclusión se puede afirmar que los procesos de participación en los gobiernos municipales por parte de los indígenas han permitido enfrentar hasta cierto punto la existencia de grupos cerrados de poder, mecanismos clientelares, ausencia de prioridades en la gestión, ineficacia y falta de transparencia. Esto ha sido posible por la configuración inicial de espacios públicos donde se ejerce derechos, se renueva el régimen democrático y se generan mejores condiciones para superar relaciones de intolerancia y discriminación racial. .

Su iniciativa desde la sociedad ha permitido caminar en un sentido de modernización y democratización de la gestión local, para que los gobiernos locales asuman una representación no solo de los sectores urbanos sino rurales, y se proyecte sobre el conjunto del territorio, asumiendo un desarrollo más amplio e integrador.

Sin embargo parecería que estos procesos locales no logran afectar las estructuras de poder económico de carácter nacional. Las experiencias son aún muy localistas. Si bien los actores indígenas han logrado pasar de lo parroquial a lo cantonal aún no está claro el paso a lo provincial y menos aún a lo regional. Hay problemas de escala por lo cual muchos planes cantonales no logran incidir en problemas de desintegración territorial, segmentación de las cadenas productivas o contaminación ambiental que rebasan los límites municipales.

LOS AUTOGOBIERNOS INDIGENAS

Con el Convenio 169 de la OIT el Ecuador se comprometió a reconocer formas de gobierno y autoridad indígena que les permita mantener y recrear su diferencia cultural, bajo sus usos y costumbres, lo cual implica la existencia de un sujetos indígenas demandante de estos derechos, formas efectivas de control del territorio, conservación de lazos culturales e identitarios y formas de autoridad propia.

Como se mencionó anteriormente este compromiso se concretó en la vigencia de varios derechos colectivos en la Constitución del 98, aunque solo hubo un reconocimiento parcial de los derechos de autogobierno y territorio. Para ello se creó la figura de un gobierno local como Circunscripción Territorial Indígena (CTI). La resistencia del Congreso a dictar una ley secundaria que operativice esta figura impidió que aquellos derechos sean efectivamente garantizados.

A pesar de ello los indígenas han desarrollado experiencias concretas de delimitación territorial pues se ha alcanzado –por diversos mecanismos- la legalización de cerca de seis millones de hectáreas. Además tienen un control efectivo de zonas agrarias de la altura cordillerana en la sierra. Todo ello configura unas “autonomías de facto”. La autoridad sobre esos espacios lo tienen los indígenas mediante las comunas, las uniones y federaciones, aunque el Estado ecuatoriano no haya reconocido efectivamente las formas de gobierno que estaban establecidas en la Constitución del 98.

Hay catorce pueblos y trece nacionalidades indígenas como sujetos del derecho de autogobierno. Su presencia demográfica y organizativa ha sido importante, pero su cohesión étnica e identidad está afectada por varios factores –migración, diferenciación social -. Si antes la población indígena era campesina hoy se constata su alta diferenciación social pues hay jornaleros, artesanos, comerciantes, empresarios, así como maestros, intelectuales, autoridades políticas muchos de los cuales viven en las ciudades. Además hay que tomar su diferenciación étnica y regional –los indígenas de la sierra no son lo mismo que la Amazonía- y la presencia de confesiones religiosas, por lo cual no se puede hablar de “un sujeto” indígena unificado que demanda derechos de autogobierno, sino de una diversidad de pueblos y etnias que tienen cada una sus características culturales y políticas y sus proyectos de autoridad y control territorial.

En cuanto a sus formas de autoridad los pueblos indígenas han construido un denso tejido social en donde practican diversas formas de gobierno en torno a solución de conflictos internos, justicia, control de la tierra y el territorio, gestión de recursos, educación y salud y mediación con actores externos, que rigen sobre todo a escala micro. Las formas de autoridad están envuelta en un acelerado proceso de cambio generacional de sus dirigencias, paralelismo organizativo y competencia con los gobiernos locales, en medio de un proceso de resistencia y adaptación a la modernidad, combinando formas que se entrelazan con las agencias de desarrollo y el Estado y en muchos casos mantienen un comportamiento contestatario, sin que se hayan institucionalizado como formas de gobierno territorial indígena.

En cuanto al territorio hemos encontrado que la población indígena está ubicada en zonas de producción de alimentos y de alta biodiversidad, que superan el 20% de la superficie del Ecuador. Los indígenas de la sierra ven actualmente reducidas y fragmentadas sus propiedades, lo cual no es tan dramático en la Amazonía donde mantienen un significativo control territorial pese a la colonización y la presencia de empresas petroleras y el Estado. Los territorios están marcados por la nueva relación urbana rural, la integración a los mercados y la presión por los recursos naturales. A esto debe sumarse la crisis de la agricultura campesina y nuevos ejes económicos propios del modelo exportador que afectan a sus territorios.

El movimiento indígena ha integrado demandas de tierra, recursos naturales y delimitación de territorio sin embargo no se ha construido una propuesta consistente y articulada de autogobierno o autonomías indígenas que oriente sus luchas. Esto ha llevado a privilegiar procesos de participación en la institucionalidad política, mediante procesos electorales por ejemplo, relegando el fortalecimiento de su institucionalidad propia.

Como hemos dicho estas formas de autoridad y control territorial de los pueblos indígenas son diferenciadas. Así podemos señalar:

- Comunidades campesinas indígenas en la sierra centro y norte, asumiendo la defensa de la tierra, defendiendo recursos, impulsando procesos de desarrollo y reivindicando autonomía bajo la forma de autogobiernos comunitarios. La escala de estas experiencias es por lo general zonal, en algunas con población indígena es mayoritaria, mientras en otras con población indígena dispersas junto a grupos mestizos mayoritarios con fuerte presencia urbana.
- Pueblos y nacionalidades reivindicando la delimitación de territorios ancestrales en la Amazonía y zonas de la Costa, en territorios continuos, que desbordan los límites de la división político administrativa proyectándose regionalmente
- Movimiento indígena que plantea demandas de derechos colectivos en los temas de educación, salud y desarrollo, demandas que no tienen un territorio con autoridad propia, pero que se configuran mediante formas institucionales descentralizadas del Estado (dirección de educación bilingüe, dirección de salud indígena, Fondo de Desarrollo Indígena).
- Grupos migrantes en las ciudades que reivindican su referencia identitaria con formas de institucionalidad propia e incluso comunidades transnacionales indígenas en varios países europeos y Estados Unidos.

A esto hay que agregar el acceso de indígenas a los gobiernos locales ampliando, como hemos visto, su proyección a territorios multiétnicos. Se trata de procesos de democratización y modernización en el marco institucional del Estado, en donde se mantienen los aparatos de gobierno, pero en este caso bajo control de autoridades indígenas.

LAS MUJERES INDIGENAS

Si bien es cierto que las mujeres han sido tradicionalmente poseedoras de tierra en el mundo indígena, las relaciones de género en los sistemas étnicos no son ajenas a las prácticas de discriminación tanto en la familia y las comunidades. Esto cuestiona la vigencia de la noción romántica de la complementariedad comunitaria entre varones y mujeres. Entre las múltiples restricciones vividas por las mujeres indígenas están su apropiación desigual de la tecnología y su menor acceso a la educación, así como a la representación pública. Según un cálculo del FIDA a mediados de los años 80s, apenas un 10% de mujeres representaban a sus familias en las comunidades y aunque en 1999 Ecuador poseía un alto nivel de organización rural, las mujeres apenas constituían menos del 1% de la dirigencia.

Este escenario viene cambiando. Las mujeres se han organizado para defender la propiedad de la tierra, para ser valoradas, para defender sus oportunidades o combatir el maltrato masculino. La ausencia de varones por la migración ha dejado a muchas mujeres a cargo de las economías campesinas, lo que ha conducido a una feminización real y simbólica de vida rural. Todo ello posibilitó la visibilización del liderazgo femenino que venía creciendo en las comunidades, liderazgo que cuestionó los viejos patrones de liderazgo en manos de los varones.

Por otro lado la estrategia indígena de captar los gobiernos locales y los cambios constitucionales que han obligado a los partidos a candidatar a mujeres ha dado lugar a que el número de mujeres en cargos de elección popular en gobiernos de zonas indígenas se eleve a más del 25% en las elecciones del 2004. Su papel ha sido clave en la construcción de gobernanza territorial, especialmente en campos como la salud, educación, combate al analfabetismo y a la violencia intrafamiliar y sexual, proyectos productivos agroecológicos, agro-artesanales y de turismo comunitario así como el manejo de alternativas de crédito y comercialización. Así, la emergencia de las mujeres indígenas conlleva este proceso delicado de resignificación de las relaciones hombre-mujer en 4 campos. Tres de ellos, campos internos: la familia, la comunidad y el movimiento indígena; el cuarto es el campo multicultural y multclasista de la arena social y política externa.

Hay que señalar que la equidad de género usualmente es recibida con desconfianza por líderes sociales y políticos. Se cuestiona una entrada occidentalizada, impuesta desde fuera por agencias de cooperación. Hay que señalar sin embargo que la suerte de la participación de la mujer en los diversos escenarios locales se mueven en un contexto nacional desfavorable, en una crisis económica que fue enfrentada con políticas neoliberales que pusieron la mayor carga del trabajo y sostenimiento de la familia en manos de las mujeres (extracto de Arboleda María, 2006)

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha planteado interrogantes respecto a la presencia indígena en el Ecuador y sobre el tipo de prácticas de autoridad y control territorial. Hemos incluido la forma comuna, que si bien no es una figura de derecho público, de hecho mantuvieron funciones y competencias de gobierno, en base al derecho consuetudinario y un sistema judicial propio. Los municipios son entidades públicas de gobierno que son parte descentralizada del Estado y que en algunas zonas pasan a ser controladas mediante elecciones por autoridades indígenas. Las Circunscripciones Territoriales están reconocidos normativamente pero no tienen una institucionalidad que les garantice; lo que existe es son formas de autoridad y control territorial de facto.

Hay una serie de factores que han permitido mantener latente la presencia indígena en los gobiernos locales: existencia de pueblos y comunidades con identidad cultural y control de territorios, la red organizativa indígena, el ejercicio de formas de autoridad y derechos colectivos especialmente en campos como el idioma, la cultura, la justicia y la administración de recursos naturales. En medio de un contexto de debilitamiento del Estado estos factores contribuyeron a un ciclo de avance del movimiento indígena que logró transformar una identidad negativa, producto de la discriminación étnica, en una identidad positiva, que reivindicó su identidad y que demandó derechos colectivos y territoriales.

Se puede afirmar que los pueblos indígenas han asumido formas de autoridad heterogéneas, formas que han surgido de procesos históricos y contextos regionales y sociales diferenciados. Estas formas no responden a un patrón único que pueda originar una sola forma de autogobierno. Se trata más bien de procesos que asumen formas diversas. Unas como las comunas les sirvió para luchar por la tierra y les permitió mantener su identidad

durante el siglo XX, otras como los Municipios les ha servido para acceder a las obras y servicios públicos y finalmente los autogobiernos de facto para defender sus tierras y territorios.

Se ha constatado que estas prácticas están siendo afectadas por intensos cambios territoriales, demográficos e institucionales que se producen por los cambios en el Estado y la evolución del modelo de desarrollo en el marco de la globalización. Esto trae un desfase entre pueblos indígenas y territorios. Para varios autores el proceso de comunalización que sustenta la presencia política del movimiento indígena del '90 parece haberse modificado tornándose en un proceso de descomunalización, es decir de erosión de los lazos comunales, de migración y la individualización de los indígenas.

Aunque el movimiento indígena ha propuesto en diversas ocasiones los temas de autogobierno o autonomía, no ha tenido una propuesta clara en este campo. Sus intereses se han canalizado en la forma de un movimiento social contestatario o de un movimiento político electoral con incidencia en los gobiernos locales, más no en lograr que el Estado reconozca sus instituciones propias. Esto ha hecho que se produzcan tensiones y hasta conflictos entre las comunidades indígenas y los Municipios dirigidos por indígenas o que hayan privilegiado la participación en los Municipios descuidando la defensa y reconocimiento de sus autogobiernos.

El movimiento indígena no ha logrado construir un enfoque que responda a la diversidad de realidades étnicas y regionales. Ello lleva a que las propuestas de autonomías se mueven en la ambigüedad y no han contado hasta hoy con una elaboración precisa. El movimiento indígena ha abarcado tanto, desde demandas agrarias, antineoliberales, culturales y de gobierno, que a la final no ha logrado consolidar bien ninguno de estos frentes abiertos.

La respuesta del Estado también cuenta. Este ha sido más abierto a los derechos culturales y su respuesta a las demandas territoriales y de autogobierno ha sido básicamente negativa, en la medida en que se trata de demandas que cuestionan el ejercicio del poder del Estado en el territorio y el modelo de desarrollo imperante. El Estado puede aceptar el reconocimiento de ciertos derechos, pero no de otros que considera lesivos a su unidad territorial o al régimen económico imperante.

El reconocimiento de los derechos de autonomía implica una correlación de fuerzas adecuada para el movimiento indígena. No es posible en este artículo analizar más a fondo este tema, pero lo cierto es que los actores indígenas ya no tienen adelante gobiernos erráticos como en el pasado reciente sino un gobierno relativamente fuerte, con un alto grado de legitimidad y apoyo popular, está empeñado en una propuesta de reformas encaminadas a dejar atrás la "larga noche neoliberal", afirmando una ideología nacionalista que busca racionalizar el Estado, sin interesarle mayormente el reconocimiento de la diversidad territorial y étnica.

Por cierto las elites conservadoras y empresariales privados, desde la otra orilla, están desconcertados frente al gobierno de Correa, aunque algunos buscan su desgaste, lo cual puede llevar a una polarización ideológica y política, que incidirá en el debate sobre las autonomías, en donde los indígenas tienen la peor parte ahora que pasan por una situación

de debilidad electoral y de repliegue en sus movilizaciones. En esas condiciones es difícil demandar con posibilidades de éxito un reconocimiento a su gobierno territorial indígena.

A pesar de ello nada está descartado. La transición que vive hoy el Estado ecuatoriano abre una oportunidad para debatir alternativas que reconozcan los cambios ocurridos en el país, incluyendo la diversidad étnica y nacional. Parece difícil que en el debate sobre una nueva carta constitucional los indígenas *boten el agua con el guagua adentro*, es decir que hagan borrón y cuenta nueva, cuando las conquistas logradas en la Constitución anterior y en el Convenio 169, son significativas. Más bien es probable que asuman una postura defensiva de los logros adquiridos, afinando el marco institucional para hacer efectivos esos derechos.



Acerca del autor: *Santiago Ortiz Crespo, tiene una Maestría en Desarrollo Local en FLACSO Ecuador y es Doctorado en Ciencias Sociales. Es profesor de los Cursos de Postgrado en Desarrollo Local. Vinculado a las áreas de formación de los movimientos sociales, ha realizado varias investigaciones en torno a participación ciudadana, gobiernos y desarrollo local, descentralización, autonomía indígena e identidades locales. Es autor de varios artículos y libros en este campo. Ha sido profesor de las Universidades Andina, Salesiana y Central y consultor de varias entidades de cooperación para el desarrollo.*

BIBLIOGRAFIA

Albó Xavier c. Franz Barrios, 2006, Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías Idh Bolivia, La paz, Bolivia

Arboleda María, 2006, Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi, en Ospina Pablo (coord.) Las Fisuras del poder, Los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y del Gobierno Provincial de Cotopaxi, RIMISP-IEE

Assies, Willem

2003, 13 34 La Descentralización en Perspectiva, en Assies ed, Gobiernos Locales y reforma del estado en América Latina, El Colegio de Michoacán,

Blanes, José, 2000 La Descentralización En Bolivia, avances y retos actuales, FLACSO, Parlamento Andino, OEA, Noviembre

Báez Sara, Ospina Pablo, Ramón Galo, 2004, Una breve historia del Espacio ecuatoriano, Curso de Desarrollo Local, Terranueva, Comunidec, IEE, Quito, unidad 2, 43 185

CONAIE, 1998, Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador, Quito.

De la Peña, 2007 Guillermo Territorio y ciudadanía Etnica en la nación globalizada, en www.ciesas.edu.mx/Desacatos/01/pdf Ciesas, Occidente,

Díaz Polanco Héctor, 2005 Los dilemas del pluralismo, en Pueblos indígenas Estado y democracia, Dávalos Pablo, CLACSO

Espinosa, María Fernanda,

2000Derechos Indígenas y políticas territoriales en el Ecuador, Ponencia Lasa

Faust, Joerg, y otros, 2005 Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador, IAD

García Fernando, coordinador, 2006 Informe alternativo sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano al convenio 169 de la OIT, resumen preliminar, Flacso.

Grijalva, Agustín, 2007, Derechos Colectivos y procesos constituyentes, Ponencia presentada en el Encuentro Etnicidad y Política, IASB.

Grey Postero, Nancy, y Zamocs, León, 2005, La lucha por los derechos indígenas en América Latina, Abya Yala, Quito.

Guerrero Fernando Ospina Pablo, 2004, "El Poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos", IEE, Clacso.

Ibarra, Hernan Gamonalismo y dominación étnica en el Ecuador, Flacso, Iconos 14, 2002.

Ojeda, Lautaro, 2000 La Descentralización en el Ecuador, Ceplaes, Quito, Abya yala, Quito.

Ortiz Crespo Santiago, 2007, La Frontera Interior, reflexiones sobre una relación conflictiva, en Carrión Fernando, Comp. La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, FLACSO, Senplades, GTZ, Cosude, PDDL, PRODESIMI-BTC, Quito.

Otáñez; Guillermo Ecuador: breve análisis de los resultados de las principales variables del censo nacional agropecuario 2000, Adobe Acrobat http://www.sica.gov.ec/censo/contenido/estud_an.htm.

Ramón, Galo, 2004, Estado, región y localidades en el Ecuador: 1808-2000, en Báez, Sara, Ospina Pablo y Ramón Galo, Una Breve Historia del Espacio ecuatoriano, Camaren, IEE, Terranueva, Comunidec, 105-188.

Ramón, Galo, 1993, ¿Hay nacionalidades indígenas en el Ecuador?, en Sismo Étnico en el Ecuador, Quito, Cedime, Abya Yala, pp187.

Santana, Roberto, 1995, ¿Ciudadanos en la etnicidad? Los indios en la política o la política de los Indios, Abya Yala, Quito.

Santos, 2003, Boaventura de Souza “Para ampliar el canon democrático” en www.ces.uc.pt/bss/documentos.

Sánchez Parga, José, 2007 El movimiento Indígena Ecuatoriano, CAAP.

Velásquez Fabio, La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática, en Carrión Fdo. Procesos de Descentralización en la comunidad andina, Flacso, Quito, 2003.

Zamocs, León, 1993, Protesta agraria u movimiento indígena en la sierra ecuatoriana, en Sismo Étnico en el Ecuador, Quito, Cedime, Abya Yala, pp273.

Leves y otros

Ley de Descentralización y Participación Social, 1998.

Constitución Política del Ecuador, 1998 <http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones>

Bid,
Enero 2007, Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas,
http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm

Sica, Inec, Mag
2002 III Censo Nacional Agropecuario.



FOCAL

**1, rue Nicholas Street
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada
Tel/Tél: 613.562.0005
Fax/Télé: 613.562.2525
Email/Courriel: focal@focal.ca
www.focal.ca**