

AUTOGOBIERNO INDÍGENA

Realidad y desafíos en el Ecuador

Redacción: Santiago Ortiz

Investigación y sistematización:

Santiago Ortiz - FLACSO,

César Pilataxi - Kawsay

ÍNDICE

Introducción

1. ¿Qué es la autonomía o el autogobierno?
2. Historia: Estado e indígenas en Ecuador, una relación conflictiva
3. Realidad social y geográfica
 - 3.1 Población
 - 3.2 Tierras y territorio
 - 3.3 Ecología
 - 3.4 Conflictos en el territorio
 - 3.5 Identidad
 - 3.6 Organización y autoridad indígena
 - 3.7 Autoridades indígenas
 - 3.8 Gobiernos alternativos
4. Marco institucional
 - 4.1 Marco institucional: El Estado
 - 4.3 Marco institucional: Los derechos de gobierno y territorio indígena
5. Alternativas
 - 5.1 Rediseño del marco institucional nacional
 - 5.2 Respeto al autogobierno y los derechos territoriales
 - 5.3 Aprendiendo de América Latina
 - 5.4 Conclusiones y desafíos

Sistematización

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Con la caída de tres gobiernos y el desgaste del régimen de partidos, desde hace una década el Estado ecuatoriano empieza a dar señales de ingreso a un período de crisis, expresado en una permanente inestabilidad política. Entre los factores que explican esta situación están las reformas neoliberales ejecutadas por diversos gobiernos a partir de la década de los 80.

Aunque el objetivo de esas reformas era lograr el crecimiento económico, éste se mantuvo estancado mientras que la pobreza y la inequidad crecieron. Además, la corrupción en las instituciones públicas y el abuso del poder, repercutieron en una mayor desconfianza de la población en las instituciones políticas y la democracia. Este proceso acentuó los conflictos entre los grupos dominantes y se debilitaron sus partidos y proyectos políticos. Las elites confiaron menos en el espacio político interno y más en el peso creciente de los bancos y los organismos multilaterales, que inducían las reformas mediante las famosas “cartas de intención”.

En medio del ajuste económico y la crisis política, el movimiento indígena ganó presencia en el escenario nacional cuestionando el carácter monocultural del Estado blanco-mestizo. Con el levantamiento del 90 se inició una década de movilización bajo las banderas de la plurinacionalidad, el reconocimiento a la diversidad y reivindicaciones por tierra, agua, identidad, autonomía y territorio.

Luego de un largo proceso de lucha el movimiento logró potenciar un importante acumulado histórico, constituyéndose en un eje central de acumulación de fuerzas sociales y democráticas contra el neoliberalismo. Este proceso permitió a los indígenas abrir espacios institucionales y obtener el reconocimiento de sus derechos colectivos a nivel nacional. También fue importante su presencia en los escenarios locales y regionales, rompiendo el monopolio de elites gamonales, conservadoras y racistas.

En resumen, si bien en esta década y media de lucha indígena se han producido avances importantes, sin embargo hay que señalar que el contexto general fue negativo desde el punto de vista de la equidad y las condiciones socioeconómicas, incidiendo en el empobrecimiento y la migración campo-ciudad e incluso hacia fuera del país.

En este escenario de transición -y luego de un largo proceso de crisis del régimen democrático- se plantea un nuevo proceso constituyente, que abre una oportunidad para profundizar los contenidos democráticos, fortalecer el tejido social, desmontar las reformas neoliberales y avanzar en una perspectiva que afirme la soberanía nacional, la solidaridad y la equidad, al tiempo de reconocer los derechos territoriales y de autogobierno.

Con este telón de fondo, este documento busca aportar a la reflexión sobre el autogobierno indígena. Se trata de un cuaderno que brinda elementos conceptuales,

históricos, sociales e institucionales para enriquecer el diálogo sobre las propuestas en torno a las autonomías o autogobiernos indígenas. No pretende ser un documento académico sino una herramienta que sistematice información para aportar a la reflexión sobre esta temática. Tampoco se trata de un documento político para el movimiento indígena, dado que sus organizaciones tienen los canales propios para hacer llegar sus propuestas a la Constituyente. Finalmente, desde nuestro compromiso social y político, aspiramos que este Cuaderno sea una herramienta pedagógica que organice la información y brinde elementos de juicio que aporten a la reflexión, con el objetivo de fortalecer las posiciones de los actores indígenas en el contexto político que se abre.

El Cuaderno contiene cinco capítulos y una sistematización sobre varias experiencias de prácticas indígenas de la sierra norte:

1. **Elementos conceptuales.** Ubica las nociones básicas sobre autonomías regionales y étnicas, diferenciando un concepto fuerte sobre autonomías de una noción débil o blanda, que ha sido utilizada en el lenguaje común de los que trabajan con gobiernos locales. Este capítulo incorpora aportes desde las ciencias sociales así como desde la visión de varios autores indígenas.
2. **Historia.** Se hace un recorrido por la historia del Ecuador desde la época precolombina, pasando por la colonia y la república. La idea central que cruza este capítulo es la de evidenciar que el conflicto étnico ha sido una constante que ha marcado la organización territorial del Estado en toda su historia republicana.
3. **Realidad social y geográfica.** Examina la situación social y geográfica de los pueblos indígenas en el territorio ecuatoriano; esto es, la composición demográfica, su distribución en la geografía y su relación con la naturaleza, los niveles de organización y la proyección de los actores indígenas en los escenarios locales. También ubica pistas de balance de las prácticas indígenas, algunas tensiones existentes al interior del movimiento así como los conflictos existentes con el Estado y las empresas multinacionales.
4. **Marco institucional.** Este capítulo tiene dos partes. La primera examina el marco institucional del Estado ecuatoriano y los procesos de descentralización. La segunda analiza los avances institucionales obtenidos en la legislación sobre autogobierno indígena. Es importante examinar estos marcos institucionales, dado que ellos constituyen el punto de partida para el debate constitucional.
5. **Propuestas y alternativas.** El capítulo aborda las propuestas sobre autonomías levantadas por el movimiento indígena ecuatoriano así como otras alternativas posibles que pueden ser utilizadas en la negociación constitucional. Sitúa y analiza también algunas experiencias que sobre esta temática se han dado en América Latina, destacándose el ciclo de luchas

desde 1990, mismo que tiende a modificarse debido a los desafíos que trae la globalización desde inicios de este nuevo milenio.

6. **Sistematización.** Para terminar, el documento pretende tender un cable a tierra. Es decir, a partir de la sistematización de experiencias concretas de los pueblos indígenas de la sierra norte de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura-conectar los elementos conceptuales e históricos analizados en la primera parte, a fin de vislumbrar en la práctica los alcances y límites de control territorial y las formas de autogobierno.

Finalmente, el material que presentamos es fruto de una experiencia individual y colectiva, en la cual hemos participamos un líder indígena y un mestizo - ambos comprometidos con el trabajo académico y la militancia social - condicionados por nuestras miradas propias y perspectivas específicas. Tanto la producción del material como el proceso de consulta con organizaciones indígenas han constituido una experiencia enriquecedora para los dos autores. Es un aporte que puede ayudar al debate constitucional, aunque creemos que falta por sistematizar importantes experiencias regionales para tener una visión de un tema clave no sólo para los pueblos y nacionalidades indígenas, sino para todo el Ecuador.

1. ¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA O EL AUTOGOBIERNO?

RESUMEN

El capítulo ubica las ideas o conceptos básicos sobre el tema central de este estudio: las autonomías étnicas. Se diferencian los diversos tipos de autonomías, optando por una noción fuerte de autonomía con pleno gobierno en el territorio y con derecho propio, de acuerdo a usos y costumbres. Se incorporan aportes de las ciencias sociales y la visión de varios autores indígenas.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al finalizar esta unidad estarán en capacidad de:

- Diferenciar las nociones de autonomía, autonomía indígena y descentralización.
- Diferenciar los diversos usos de la noción de territorio.
- Identificar los componentes conceptuales de las nociones de autonomía indígena y territorio.
- Reconocer la visión de gobierno y territorio en un pueblo indígena de Ecuador.

1. ¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA O EL ATOGOBIERNO?

Entendemos por autonomía la capacidad que tienen las instituciones de gobernarse a sí mismas dentro de un ámbito territorial. Esta noción de gobierno incorpora la capacidad de la población de elegir o designar a sus autoridades, darse una legislación propia, contar con un sistema de justicia y ejecutar competencias de carácter ejecutivo en un territorio determinado. Se trata de una noción de gobierno que tiene fiscalidad propia y legitimidad en la sociedad regional o local.

La diferencia clave entre Estado autonómico y Estado descentralizado radica en que -en el primer caso- hay pluralidad legislativa mientras que en el segundo el Estado nacional monopoliza la legislación. El elemento clave de la autonomía consiste en la ruptura del monopolio legislativo del Estado nacional, pues tanto éste como los gobiernos autónomos tienen potestad legislativa, lo cual fortalece su carácter de autodeterminación política y de gestión dentro de un territorio determinado.

Esta pluralidad legislativa puede ser de diversa índole. Esto es, la Constitución del país puede reconocer potestad legislativa en ciertos ámbitos, dejando al Estado la potestad para asuntos claves de la vida nacional (por ejemplo: seguridad, relaciones exteriores, recursos naturales, etc.) Otra posibilidad es que el Estado nacional legisle los elementos generales y deje a las entidades autonómicas la adaptación y la extensión de las leyes, según las realidades particulares.

Albó y Barrios -en un estudio sobre Bolivia- llaman a esto *calidad gubernativa* y las entidades que tienen esta calidad son denominadas *entidades territoriales*. Para ellos la autonomía “consiste en incluir, en su estructura jurídica, órganos, funciones y competencias propias, parecidas a las del nivel estatal nacional, no por simple delegación sino con *autonomía*, entendida aquí preferentemente como su propio poder de *legislar* para sí” (Albo Barrios, 2006, 59 60).

Desde aquí, diferenciamos esta autonomía “fuerte” de otras autonomías “blandas”, que tienen únicamente potestad administrativa, electoral o financiera. Estas últimas responden a una noción de autonomía restringida y pueden aplicarse a entidades territoriales que están delimitadas por las normas del Estado nacional. Así por ejemplo:

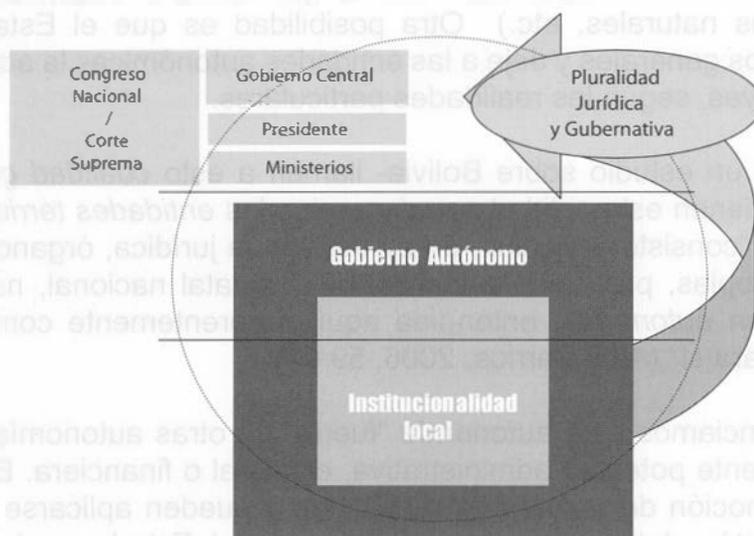
- *La autonomía administrativa* es la capacidad de un órgano de tomar decisiones y tener representación dentro de los ámbitos y funciones establecidos por la ley nacional. Se habla de que los municipios son autónomos. En este caso hay capacidad normativo-administrativa para expedir ordenanzas o decisiones que regulan la ejecución de competencias que han sido previamente descentralizadas por el Estado.
- *Autonomía electoral* consiste en la capacidad que tiene una institución para nombrar a sus propias autoridades. Por ejemplo, la población de un municipio tiene la facultad para elegir a su alcalde. Ejemplos de autonomías electorales

en Ecuador son los municipios o consejos provinciales, donde el pueblo elige a sus autoridades¹.

- *Autonomía financiera*, Radica en la capacidad de financiar las operaciones de una entidad pública, mediante recursos propios. Consecuentemente se mide el grado de autonomía financiera por el porcentaje de recursos obtenido por ingresos propios mediante tasas, impuestos o pago por obras y servicios.

Tomando distancia de esta noción de autonomía, en este estudio se mira a la autonomía como una cuestión integral, como autonomía política o gubernativa legitimada por la población, que modifica el carácter mismo del Estado. Desde esta mirada, la autonomía política o gubernativa tiene autodeterminación en referencia al ámbito territorial específico. Es decir, la autonomía no implica soberanía para una separación de la entidad territorial del Estado sino que alude a la capacidad de decisión y de ejercer poder de autoridad dentro de su jurisdicción territorial. O sea, la autonomía tiene autodeterminación interna y no externa.

AUTONOMÍA



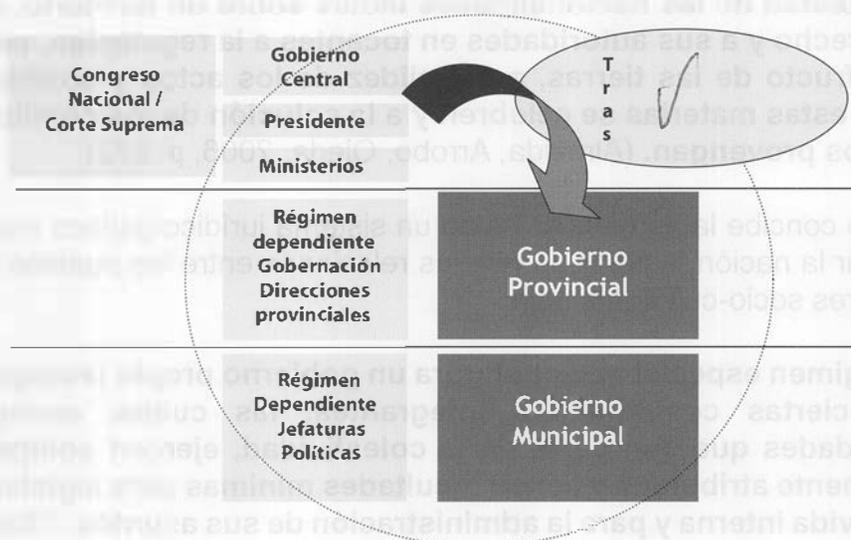
De otra parte, es necesario diferenciar autonomía de descentralización. Esta última alude a una reforma del Estado según la cual se redistribuye poder a los gobiernos locales autónomos. Tiene tres dimensiones, que deben observar coherencia y equilibrio entre sí:

- Dimensión política*: la transferencia de la toma de decisiones a gobiernos seccionales.
- Dimensión administrativa*: la transferencia de funciones y competencias
- Dimensión fiscal*: la redistribución de recursos.

¹ Hay entidades que tienen autonomía y que no son territoriales, como las universidades.

Desde nuestra visión, autonomía y descentralización no son lo mismo, pues ésta depende del traspaso de funciones y competencias del Estado central a los entes seccionales mientras que la primera implica un pacto constitucional de los actores que conforman la comunidad política de un país, reconociendo la capacidad gubernativa de los entes territoriales. Es decir, son conceptos cercanos que en ocasiones pueden prestarse a diversas interpretaciones. Así, para algunos autores, los procesos de autonomía y descentralización son paralelos o, en su defecto, la descentralización es un paso previo a la autonomía. Sin embargo –y desde nuestro enfoque– autonomía y descentralización se diferencian por la existencia de pluralidad jurídica y capacidad gubernativa en la primera. La autonomía conlleva un nivel mayor de poder en el ámbito territorial.

DESCENTRALIZACIÓN



¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA INDÍGENA?

La autonomía puede ser reconocida a entidades territoriales tanto por motivos de diversidad regional como por motivos culturales o étnicos. En el primer caso, la autonomía reconoce la existencia de sociedades regionales con características económicas, ecológicas y sociales diversas, que requieren autonomía política para poder desarrollarse. En el segundo, la autonomía reconoce la diversidad étnica existente, es decir identidades culturales que responden a procesos históricos previos.

En este punto llegamos al tema central que nos ocupa. Esto es, la autonomía étnica entendida como el reconocimiento del Estado a la capacidad de autogobierno de los pueblos o nacionalidades indígenas al interior de su propio territorio. La exigencia de los pueblos indígenas a este reconocimiento se fundamenta en que sus formas de vida, de organización, de designación de autoridades, etc., responden a una sistema

propio -como pueblos y nacionalidades- con una existencia previa a la del Estado nacional, con formas ancestrales y comunitarias de autoridad.

La CONAIE define la autonomía como:

La capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades indígenas en nuestros territorios, en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural, con la existencia y reconocimiento de las autoridades propias, en coordinación con las autoridades centrales. (CONAIE, 1998).

Ojeda la define como:

La potestad de las nacionalidades indias sobre un territorio, sujeto a su derecho y a sus autoridades en tocantes a la regulación, uso, goce y usufructo de las tierras, a la validez de los actos y contratos que sobre estas materias se celebren y a la solución de los conflictos que de ellos provengan. (Almeida, Arrobo, Ojeda, 2006, p. 222).

Díaz Polanco concibe la autonomía como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socio-culturales bajo:

Un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. (Díaz, 2003, p. 151)

De lo dicho, podemos concluir que la autonomía indígena consiste en el reconocimiento por parte del Estado de la capacidad de autogobierno y toma de decisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su vida y territorio, con un sistema de gobierno propio, cimentado en el derecho consuetudinario, con sus usos y costumbres y con una identidad que se sustenta en la continuidad histórica de su presencia en la geografía del actual Ecuador.

Las autonomías indígenas implican varios elementos:

- a. *Sujeto social y político*: Que detenta la autonomía, esto es, pueblos y nacionalidades indígenas.
- b. *Identidad*: Alude a una serie de características culturales comunes (memoria, idioma, saberes, forma de vida y organización, sentido de pertenencia, etc.)

que sustenta su auto-identificación y que es fruto de un largo proceso de conflicto y negociación con los grupos dominantes.

- c. *Territorio*: Reconoce la continuidad y dinámica de ocupación del territorio que han tenido los pueblos indígenas.
- d. *Autogobierno*: Capacidad de tomar decisiones dentro del territorio y definir el sistema institucional. Incluye formas de designación de autoridades, estructura comunitaria o institucional, sistema de representación y cargos, así como diversas competencias en ámbitos jurídicos, educativos, de salud, control de recursos naturales e impulso de su desarrollo.

Una particularidad fundamental de la autonomía indígena radica en la existencia del derecho consuetudinario; es decir, existe de hecho una capacidad auto-normativa que se asume en diversos aspectos de la vida social. En el caso de los pueblos y nacionalidades del Ecuador esta pluralidad jurídica es un hecho.

Las autonomías indígenas son fruto de una larga experiencia de lucha, de confrontación social y política -inclusive militar- que llega a un reconocimiento constitucional. En ese sentido se habla de una dinámica autonómica que viene de abajo y que generalmente utiliza la vía de los hechos, aunque existen también dinámicas de autonomía que vienen de arriba, desde el Estado. Se trata de un proceso generalmente conflictivo que debe culminar en una negociación, en donde está en juego el acceso a recursos, a cultura, a la capacidad de decidir sobre la vida, a los recursos naturales y al territorio. En suma, se trata de definir cuál toma las decisiones sobre el territorio y la población indígenas: ¿el Estado blanco-mestizo o los pueblos indígenas?

Como señalan Albó y Barrios:

Por la primera vía las autonomías se van formando desde lo más local hacia otras instancias superiores por asociaciones a niveles crecientes, de modo que las disposiciones desde los niveles superiores son ante todo un “reconocimiento” de dichas autonomías, que era ya la condición previa de los que se asocian. (Xavier Albó y Franz Barrios, 2006, p. 58).

Esto significa que si bien se requiere del reconocimiento estatal, la constitución social, cultural y política del sujeto autonómico se produce desde las prácticas cotidianas de los pueblos indígenas. Este es un requisito para el reconocimiento del Estado en términos de derecho. Por tanto no hay que confundir ésta con las formas de autonomía “restringida”, señaladas anteriormente².

² Parece necesario abrir un debate sobre las diferentes nociones de autonomía, pues se confunde el concepto de autonomía como forma de autogobierno con la autonomía de los movimientos políticos (Almeida, Arrobo, Ojeda, 2004) o con la autonomía administrativa, electoral o financiera de los gobiernos locales (como lo conciben los líderes cívicos de Guayaquil).

De otra parte, la existencia de contextos nacionales y de identidades indígenas diversas dentro del mismo contexto nacional, plantea varios tipos de autonomía indígena:

- *Con ordenamiento territorial*: Fija límites según la dinámica de ocupación ancestral del territorio por parte de los pueblos indígenas.
- *Sin reordenamiento territorial*: No modifica la división político-administrativa y territorial del Estado. En este caso, a las entidades existentes se les otorga una cualidad adicional, reconociendo la presencia de los pueblos indígenas.
- *Autonomía en espacios continuos y homogéneos*: Donde existe una clara mayoría de un pueblo o nacionalidad indígena. (Ejemplo: zonas de la amazonía)
- *Autonomía en espacios no continuos o autonomía pluricultural y multiétnica*: En donde conviven diversos grupos culturales en espacios urbanos y rurales. (Ejemplo: los pueblos indígenas de la sierra).

Por otra parte, la autonomía es una alternativa posible para la vigencia de los derechos colectivos aunque -como ha sucedido en el Ecuador- se puede reconocer y ejercer derechos colectivos sin necesariamente contar con un gobierno propio y territorio delimitado. Es decir, se reconocen derechos culturales -como educación y salud e incluso justicia- sin necesariamente llegar a la autonomía indígena.

La posibilidad de avanzar al reconocimiento de nuevos y más altos derechos territoriales y de autogobierno ha sido una exigencia y una propuesta de algunas organizaciones indígenas regionales y provinciales.

Finalmente, el siguiente cuadro enfatiza los elementos comunes y diferentes entre autonomía, autonomía indígena y descentralización.

FORMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN EL TERRITORIO NACIONAL

	Legislativo	Régimen político	Territorio	Estructura
Autonomías	Pluri legislación	Democracia electoral o representativa	Puede o no existir reordenamiento territorial	Referido a la forma del Estado (en el Estado autonómico es distinta a la de un Estado unitario)
Autonomías indígenas	Pluri legislación Derecho Consuetudinario	Elección de autoridades en base a usos y costumbres o de formas democrático-participativas	Puede o no existir reordenamiento territorial	Referido a la forma del Estado (en el Estado autonómico es distinta a la de un Estado unitario)
Descentralización	Monopolio legislativo nacional	Democracia electoral o representativa	El mismo ordenamiento territorial	Reforma que redistribuye el poder en el territorio.

DIFERENTES PUNTOS DE VISTA SOBRE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Frente a la emergencia de conflictos nacionales y étnicos en el Continente, existen diversos enfoques sobre la autonomía o la multiculturalidad³. Así, Díaz Polanco manifiesta que hay un enfoque liberal, un enfoque relativista cultural y un enfoque izquierdista.

El liberalismo plantea el predominio de los derechos individuales construidos por la cultura occidental, de manera que los valores de occidente se ubican como principio superior sobre las demás culturas. Para los liberales, los derechos corresponden a la naturaleza humana individual y son, por ello, principios racionales superiores que se imponen sobre la diversidad cultural. Consecuentemente, se jerarquizan los principios, desde donde el principio de libertad e igualdad está por sobre la diversidad étnica. Es decir, el enfoque liberal prioriza los derechos civiles y políticos -de carácter individual- que son vistos como superiores a los derechos culturales y sociales -de carácter colectivo - Mientras los primeros son sustantivos (inalienables), los segundos son adjetivos (prescindibles)

De otro lado está la visión relativista que enfatiza los derechos culturales, ignorando los demás derechos. Para el relativismo, el problema de la discriminación étnica o cultural desplaza a los problema de la inequidad, la explotación y la desigualdad socio-económica o los coloca en un plano secundario. Los relativistas, al ver a los derechos culturales como exclusivos, ignoran los cimientos socio-económicos y el régimen de dominación político- autoritaria, que están en la base de las desigualdades (nacionales, étnicas o de género). (Díaz Polanco, 1996, p. 61)

Finalmente están los enfoques de algunos sectores de izquierda que plantean que los únicos derechos válidos son los económico-sociales. Para ellos, los derechos a la salud, a la educación, al empleo, etc., están por sobre los derechos de los pueblos a mantener su identidad. Para estos izquierdistas, la distribución de la riqueza permitirá que todos seamos iguales y por tanto no habrá diferencias entre blancos, indios y negros. Si bien es cierto que la desigualdad va junto con la discriminación -y se refuerzan mutuamente- no es menos cierto que la cultura de un pueblo -su cosmovisión y estilo de vida- pueden mantenerse incluso en países desarrollados que tienen altos niveles de vida y han resuelto sus problemas básicos. Por tanto, hay que distinguir los derechos de identidad o cultura de los derechos socio-económicos. Ambos son necesarios.

Díaz Polanco plantea la necesidad de superar estas visiones, ya que desvincular la problemática socio-económica de la de diversidad es tan incorrecto como dejar de lado el reconocimiento de las identidades. Por ello afirma que la diferencia por

³ El debate sobre el multiculturalismo y la política de la diferencia requiere de un tratamiento más amplio. Participan en este debate autores como Held (1997), Charles Taylor (1993), Kymlicka (1996 a) y (1996 b) y en América Latina, de la Peña (2000), Stavenhaggen (1997), Díaz Polanco (1996), entre otros.

motivos étnicos y la igualdad van de la mano. Esto es evidente en los países como Ecuador, donde los indígenas presentan los peores indicadores de educación, salud e ingreso, viviendo una doble exclusión: como pobres y como indígenas.

Para este autor se debe enfrentar tanto la exclusión por motivos étnicos como la exclusión por motivos socio-económicos. Por ello es fundamental ver a los derechos como un sistema integral, en donde los civiles, sociales y políticos van junto con los derechos de identidad, étnicos o culturales. Por su parte, Stavenhaggen plantea la necesidad de vincular los derechos humanos generales con los derechos colectivos (Stavenhaggen, 1997).

Finalmente, Díaz Polanco plantea una crítica a la visión izquierdista de los derechos, pues estos se concentran en la lucha por la distribución de la riqueza y contra la desigualdad, lo cual -siendo un objetivo correcto- no puede llevar a descuidar la lucha por los derechos culturales, el respeto y el reconocimiento a la diferencia. De allí que Díaz Polanco recoge la propuesta de la autora feminista Nancy Fraser, para quien la justicia tiene dos dimensiones: redistribución y reconocimiento

En parte esto significa resolver la cuestión de cómo reconceptualizar el reconocimiento cultural y la igualdad social, de forma que éstos se conjuguen en lugar de enfrentarse entre sí. También significa teorizar las formas en las que la desigualdad económica y la falta de respeto cultural se encuentran en estos momentos entrelazadas, respaldándose mutuamente. Posteriormente significa clarificar los dilemas políticos que emergen cuando tratamos de luchar en contra de ambas injusticias, simultáneamente (Fraser, Nancy, 2000, 127, citada Díaz Polanco 2005, p.63)

El tener siempre en la mente los derechos como un sistema integral es fundamental cuando los estados -bajo un enfoque liberal- reconocen en sus constituciones ciertos derechos culturales, sin incluir un reconocimiento sustantivo de los derechos sociales y económicos. El autor De la Peña plantea la necesidad de que los estados reconozcan los derechos de manera formal y sustantiva, es decir que aparte del reconocimiento legal, se invierta recursos y garantice con políticas públicas los diversos derechos. (De la Peña, 2007).

TERRITORIO

Otro aspecto importante tiene que ver con el tema de territorio. Para Victor Toledo, es posible distinguir en los planteamientos indígenas al menos cinco usos de territorio:

- a. *Territorio como jurisdicción*: Es decir, una zona geográfica bajo control político de un colectivo indígena o reclamada como tal. El tema se resuelve en gran parte en el campo legal, institucional y político, reconociendo los territorios realmente existentes, ya sea por la vía de municipios o de nuevas entidades territoriales.
- b. *Territorio como demarcación*: Una zona que requiere ser delimitada, medida y titulada bajo las normas del derecho civil, tal como ha sucedido en las llamadas "tierras bajas" de Bolivia (amazónicas o tierras comunitarias de origen).
- c. *Territorio como hábitat*: Concepto consagrado por el Acuerdo 169 de Naciones Unidas, conlleva un conjunto sistémico de recursos esenciales para la existencia colectiva, lo cual entra en conflicto con las empresas extractivas que explotan el subsuelo o las agroindustriales que utilizan los recursos tierra y agua.
- d. *Territorio como biodiversidad*: Bajo un discurso ecologista se pone en primer plano los conocimientos indígenas sobre la naturaleza. Frente a las políticas de libre comercio, propiedad intelectual, bioprospección, etc. -que deterioran el ambiente- se plantea a los indígenas como guardianes de la naturaleza.
- e. *Territorio como espacio histórico y simbólico*: Noción íntimamente vinculada con la identidad, con los modos de vida y uso y significación del espacio, lo que sirve de fundamento para reclamaciones territoriales.

Toledo señala que:

(si a comienzos de los años 90) se planteaba la autonomía y autogobierno en nombre del derecho a autodeterminarse libremente como pueblo y reclamaban tierras y hábitat en nombre de los derechos de propiedad y posesiones ancestrales, desde mediados de los 90 emergen otras contiendas autonómicas cuyo trasfondo son procesos de reterritorialización que conlleva la globalización económica neoliberal. (Toledo, 2005 p. 95).

El modelo neoliberal no solo que está tras los "recursos naturales" -como el gas, petróleo o el cobre - También disputa territorios por la biodiversidad, la conservación ambiental, la riqueza genética y los conocimientos ancestrales. En resumen, Toledo plantea la necesidad de integrar diversas acepciones a la de "derechos territoriales", pues en el marco de la globalización, desconocer una de ellas, implica ignorar todo un campo de ideas, instituciones, políticas, recursos y conflictos, lo que permite a los estados implementar políticas en beneficio de las empresas y agencias, quebrantando la resistencia indígena.

LA VISIÓN INDÍGENA SOBRE LA COMUNIDAD Y EL TERRITORIO⁴

COMUNITARISMO

Las prácticas comunitarias de los pueblos indígenas y el ejercicio de la autoridad en los *ayllus* territoriales han sido desconocidas en la república de Ecuador. Al momento de estructurar la división político-administrativa del Estado, se impuso la noción de: provincias, cantones y parroquias por sobre la de los territorios y autoridades ancestrales.

Esto trajo como consecuencia una permanente confrontación entre el Estado y los pueblos indígenas, la que expresa -a su vez- diferencias en las lógicas de pensamiento, la concepción de la vida y dinámicas de desarrollo social y cultural. Así, la concepción de la organización sustentada en los principios de reciprocidad bajo un enfoque comunitario se enfrenta a la lógica liberal europea y anglosajona que considera al individuo como único sujeto de derechos y a los derechos individuales los únicos universalmente válidos.⁵ Sin embargo, las comunidades indígenas han implementado estrategias de resistencia a través del mantenimiento de sus estructuras organizativas enraizadas en los territorios de sus ancestros y han desarrollado también capacidades de adaptación a las dinámicas sociales y culturales del resto de la sociedad nacional.

Las comunidades se caracterizan por ser entes colectivos que: desarrollan una forma de vida social de los pueblos indígenas andinos, comparten espacios territoriales de manera colectiva e individual y toman decisiones por consenso, en base a valores compartidos. El ejercicio de gobierno es una responsabilidad colectiva, las políticas adoptadas por las asambleas las ejecuta el cabildo y el gobierno se elige con la participación directa de los miembros de la comunidad, representando a diferentes actores internos, en base a los principios de la democracia comunitaria. El ejercicio de gobierno comunitario implica capacidad legislativa en el interior del territorio ancestral así como el ejercicio del poder y una autoridad con control y administración territorial.

La estructura de organización comunitaria la integran todos los miembros de la comunidad quienes -en el espacio territorial, con sus propias normas y principios- gozan de iguales derechos y deberes. Las comunidades no son islas dentro del territorio nacional sino que forman un todo con el Estado ecuatoriano, el que reconoce y garantiza la existencia de los pueblos y nacionalidades indígenas⁶.

La asamblea es el máximo espacio de participación junto con la estructura de gobierno de la comunidad (el cabildo). En estos espacios, los criterios son analizados,

⁴ Texto elaborado por César Pilataxi -Kawsay, "Propuesta sobre gobiernos comunitarios kichwas", 2006

⁵ Ibid.

⁶ Constitución Política de Ecuador (1998), Capítulo 5, Art. 83.

tomados en cuenta o rechazados por los asistentes y sus resoluciones son “ley” que todos deben acoger. La autoridad está ejercida mediante los mecanismos representativos, participativos, comunitarios, deliberativos y directos: asamblea, consulta, legislación colectiva de todos los miembros, cabildos sectoriales, revocatoria del mandato, rendición de cuentas. De conformidad a sus costumbres, se designa a los representantes para los distintos niveles de gobierno y autoridades.⁷

TERRITORIO Y CULTURA

La conservación de los **saberes** científicos y técnicos -unida a una cosmovisión propia- ha permitido la supervivencia de las culturas, las lenguas y los pueblos y nacionalidades que hoy conviven en el territorio ecuatoriano, aunque no estén debidamente sistematizados y registrados⁸. Ellos tienen vigencia en un espacio territorial determinado en ámbitos como: medicina, agronomía, astronomía, sistemas de producción, espiritualidad, etc. y se desarrollan en el tiempo y en el espacio concreto de un territorio comunitario.

Alrededor del territorio, hay varios conceptos claves:

Pacha: Etimológicamente quiere decir tiempo y espacio, entendido como mundo. Esta categoría encierra la doble dimensión histórica del hombre: la época histórica como tiempo y el lugar concreto como espacio.

Pachamama: Significa madre del tiempo y el espacio que genera acciones y cambios de orden cósmico. Etimológicamente *pacha* significa tiempo y espacio y *mama*, madre. Dentro del pensamiento andino la concebimos como el origen de la vida. Esta categoría comprende a las diferentes formas de vida de la naturaleza: empezando por el ser humano como fruto de la tierra a la cual volverá; luego la tierra, los animales, las aves, las plantas y los elementos como el agua, el aire, el calor y los astros. Incluir al ser humano como parte de la naturaleza significa afirmar que es naturaleza en sí, que de ella recibe la vida y a ella la devuelve. Por eso, si algo afecta a la naturaleza, afecta al ser humano y viceversa.

Pachakamak: Se compone de *pacha* (tiempo y espacio) y *kamak*, cuidador. O sea, cuidador del tiempo y del espacio, de la naturaleza y de la historia. Viene a ser como el dios supremo, lo trascendente. Además de *pachakamak* también al sol se le consideró un dios (*taita inti*). En los diccionarios *kichwas* se da los siguientes significados de *pachakamak*: *apunchic*, *achillic-taita*, *runacuna yuyaipi tacuita ushac apunchic*. *Pachakamak cushka allpapka tantanacushpa causana canchic*⁹.

⁷ “Propuesta de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores hacia la Asamblea Constituyente”, Sucre-Bolivia, 5 de agosto de 2006, p. 6.

⁸ Se ha avanzado muy poco en la investigación de las formas de producción y pedagogía del pensamiento andino. Kawsay, Proyecto de Universidad Intercultural, 2003.

⁹ Diccionario kichwa-español *Caimi shimiyuk panca*. PUCE. Quito-Ecuador, 1982. p. 94.

Pachakutik: Palabra formada por *pacha* y *kutik*, que viene de *kutina*: continuar, con lo que *pachakutik* significaría: el continuador del tiempo y del mundo. La invasión española fue interpretada como un *pachakutik*, o sea: el cataclismo cósmico y periódico que marca el fin y el inicio del orden y del caos. Este concepto ha tenido mucho que ver con el mito del *inkarri* (el regreso del inca) donde "la sangre del *inkarri* está viva en el fondo de nuestra madre tierra. Se afirma que llegará el día en que su cabeza, su sangre, su cuerpo habrán de juntarse. Ese día amanecerá en el anochecer y los reptiles volarán. Se secará la laguna de *Paranicochas*, entonces el hermoso y gran pueblo que nuestro *inkarri* no pudo concluir, será de nuevo visible".¹⁰

Chakana: Representa la organización milenaria de nuestros padres. Es el símbolo geométrico que ordena las cuatro dimensiones de los sistemas de vida: *munay* (espiritual), *atiy* (organización social y política), *ruray* (producción o economía) y *yachay* (saber o educación). La interrelación e interacción concreta es el *sumak kawsay* (vida plena y realizada). Muchos identifican la *chakana* con el incario. Sin embargo, restos arqueológicos encontrados en el Ecuador dentro de la cultura Valdivia, permiten ubicar a este símbolo astrológico como uno de los principales de las culturas pre-incas.

Una aproximación sobre la concepción del universo está recogida en los comentarios de Garcilazo de la Vega, cuando afirma que los indígenas dividían el universo en tres mundos, llamando al cielo: *hanan pacha*, que quiere decir mundo alto; a este mundo llamaban *hurin pacha*, que quiere decir mundo bajo; y al centro de la tierra llamaban *ucku pacha*, que quiere decir mundo inferior de allá abajo. El *kay pacha* es el mundo de espacio natural, donde habitamos o mejor dicho los ecosistemas en que vivimos.

El Mapamundi de Guamán Poma (Nueva Crónica y Buen Gobierno 1584-1614), representa la concepción andina del universo. En dicho mapa, los ejes de orientación toman la salida del sol como referencia básica y los movimientos del astro hacia los puntos extremos de los solsticios. Cuatro direcciones que señalan los ejes diagonales de orientación celeste.

El espiritualismo indígena está presente en la comunicación con los elementos naturales y se expresa en ritos ceremoniales que se realizan en las fechas especiales, lugares y actividades concretas, como: matrimonios, actividades agrícolas, construcción de vivienda, de puentes, canales de riego, etc. El territorio es la base fundamental del espiritualismo, por que tienen lugares apropiados para estas prácticas. El espiritualismo es la guía de los valores de la vida. El *pacha* es el tiempo y el espacio o universo de la naturaleza. Todos los elementos de la naturaleza se relacionan e interactúan en la vida de las familias y de la comunidad.

¹⁰ Randhi Kaarhus. *Historia en el tiempo, historias en el espacio*. Abya-Yala. Quito, 1976, p.15.

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

- ¿Qué significa pluralidad legislativa?
- ¿La autonomía implica autodeterminación? ¿Si o no? ¿Por qué?
- ¿Qué tipos de derechos existen? ¿Cuáles son las diferencias entre los enfoques liberales, relativistas y enfoques izquierdistas sobre los derechos?
- ¿Cuál es la diferencia entre una visión del territorio como jurisdicción y la del territorio como hábitat?
- De cara a los diversos significados de autonomía: ¿qué tipo de autonomías hay actualmente en el Ecuador?
- ¿Cuál es la visión del territorio de un pueblo indígena del cual usted proviene o conoce? ¿Qué elementos están presentes en esa visión?

2. ESTADO E INDÍGENAS, HISTORIA DE UNA RELACIÓN CONFLICTIVA

RESUMEN

En este capítulo se hace un recorrido por la historia del Ecuador desde la época precolombina, pasando por la colonia y la república. La idea central del capítulo es la de que el conflicto étnico ha sido una constante que ha marcado la organización territorial del Estado en la historia republicana.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Identificar las relaciones y principales conflictos que en el curso de la historia se han dado entre el Estado y los indígenas.
- Relacionar los conflictos étnicos con la forma de organización del Estado en el territorio.
- Precisar los factores que hacen de los pueblos indígenas sujeto de derechos colectivos.

2. ESTADO E INDÍGENAS, HISTORIA DE UNA RELACIÓN CONFLICTIVA

La organización territorial del Estado se refiere a la forma en la cual el sistema político-administrativo se configura a nivel territorial; es decir, “toda actividad que el Estado despliega y las instituciones que éste crea, con el propósito de tomar control militar y administrativo de su territorio nacional” (Maignashca, 1981, p. 357). Vale señalar que la problemática de la organización en el territorio tiene que ver no sólo con los aparatos burocráticos sino también con el sistema político; esto es, con la representación y la ampliación de la ciudadanía y la comunidad política y con elementos culturales importantes que cohesionan al Estado y que hacen parte de la identidad nacional de la población (los símbolos, el himno, el mapa, etc.).

En este marco hay que entender la relación entre Estado e indígenas en la historia ecuatoriana. Esta historia transcurre por varios períodos. En primer lugar, los pueblos indígenas existentes en el territorio del actual Ecuador, que temporalmente conformaron el Tahuantinsuyo, en el tiempo de los Incas. En un siguiente período los pueblos indígenas son dominados por la colonia, en la que se establece un “pacto” entre las dos repúblicas, la de los españoles y la de los indios, permitiendo a las autoridades indígenas controlar su población y territorio a cambio de pagar tributos. Ese pacto se mantuvo hasta comienzos de la república, para luego irse desmoronando conforme a la avanzada terrateniente, que pasó a controlar a los indígenas en sus haciendas. Un nuevo período se abre con el desarrollo del capital y la puesta en marcha -entre avances y retrocesos- de la ciudadanía liberal, que homogeniza a la población y en la que los indígenas son reconocidos como campesinos. El debilitamiento del Estado con el neoliberalismo volvió a poner sobre el tapete la existencia de los pueblos indígenas y su propuesta de plurinacionalidad, derechos colectivos y autogobierno.

2.1 ÉPOCA PRECOLOMBINA¹¹

Los señoríos étnicos

Los señoríos étnicos se desarrollaron con mucha fuerza hasta el 1250, época en la que comenzaron a aparecer las grandes confederaciones, aglutinando a los señoríos más importantes. Los señoríos fueron sociedades redistributivas dirigidas por un señor principal, que en el caso de la región norandina se caracterizaron por ser pequeños en escala -comparados con los surandinos- pero con sistemas económicos y políticos muy complejos, estratificados, jerarquizados y originales.

A pesar de que los señoríos fueron diversos, la estructura interna de un cacicazgo estaba conformado por una o varias *llactacuna* -o parcialidades- cuyas familias tributaban trabajo y productos silvestres a su señor principal. Los señoríos se sustentaban en una cultura de reciprocidad (lo que) explica que las elites indígenas no podían tomar decisiones separadas de la sociedad.

¹¹ Este texto (2.1) es un resumen de la propuesta de Galo Ramón, 2006.

CONFEDERACIONES Y ÁREAS CULTURALES

La construcción de las confederaciones en la región norandina requirió de al menos 250 años. Resultan novedosas las formas emprendidas para lograr la unidad entre los señoríos utilizando formas de intercambio complementario, control de rutas y alianzas interétnicas para acceder a recursos escasos situados en cuencas calientes o en sitios específicos como la sal. Se desarrollaron estrategias innovadoras como el mando alternativo entre los señoríos, las alianzas por intereses compartidos, la creación de redes de intercambio de productos, la creación de zonas multiculturales integradas por personas de diversa procedencia étnica, etc.

La experiencia en la región norandina muestra una intensa relación y fluidez de las fronteras andino-selváticas en la época aborígen. Las familias serranas transitaban sin problema por las regiones selváticas y los habitantes selváticos por las regiones andinas.

LA PRESENCIA INCAICA

La presencia incaica en la región norandina -fecha entre 1465 y 1532- introdujo varias modificaciones en la organización social y política. Una de ellas se refiere a la relación entre los señoríos étnicos y las sociedades tribales. Los incas buscaban conquistar o desalojar a los grupos del pie-de-monte para instalar sus *kamayujcuna*, es decir pequeñas colonias de familias pertenecientes a los señoríos serranos, destinadas a producir los mismos artículos exóticos que antes producían los grupos tribales.

2.2 COLONIA

El complejo mundo colonial se construyó sobre las clasificaciones étnicas de blancos, indios y negros. Esta clasificación tuvo además una dimensión territorial: los indígenas tenían territorios demarcados en las zonas rurales mientras que los españoles se ubicaban en las ciudades. Como sostiene Galo Ramón, con estos elementos se construyó la alteridad, tanto desde el punto de vista de los blancos como del de los indios y negros. En estos territorios los indios lograron mantener y recrear la estructura comunitaria y sus principales elementos de identidad.

Por otro lado, la clasificación étnica supuso que la estructura del Estado colonial contemplara una estructura de dos repúblicas: el cabildo para blancos y el cabildo indígena, cada uno con sus leyes, cargos y competencias. Se trataba de un pacto -producto de la conquista y la violencia- que aseguraba, por un lado, el pago del tributo y, por el otro, garantías de la corona para las autoridades indígenas y su control territorial. Silvia Palomeque (2000) plantea que este sistema funcionó hasta

las reformas borbónicas, mediante las cuales España propició una mayor penetración del Estado colonial a las poblaciones indígenas, afectando a la vieja modalidad de administración étnica.

2.3 INICIOS DE LA REPÚBLICA: SIGLO XIX

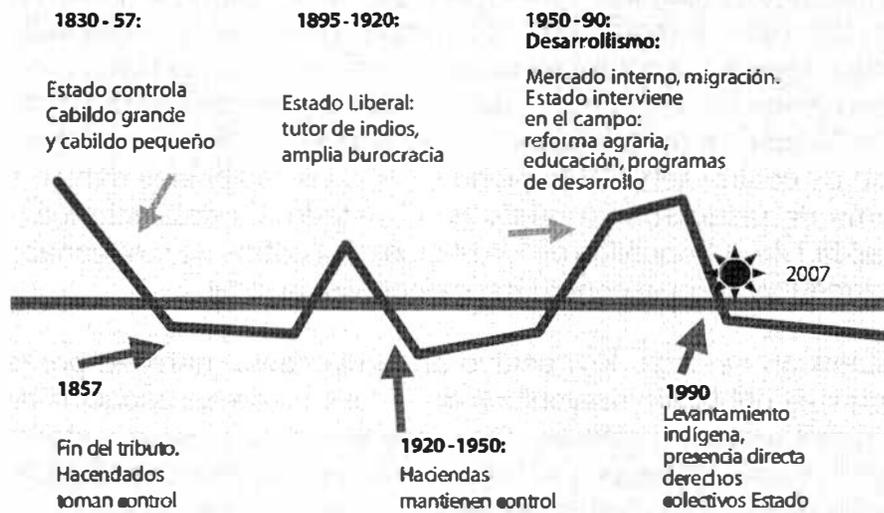
Como se viene sosteniendo, el carácter del Estado ecuatoriano ha estado marcado por el conflicto étnico. Temas como el tributo de indios, el concertaje, la provisión de mano de obra, el uso y la propiedad de la tierra, los derechos de ciudadanía, etc., expresan ese conflicto. Las soluciones que se fueron adoptando con el paso del tiempo, afectaron de manera directa o indirecta el tipo de organización del Estado.

Los patriotas trajeron sus utopías liberales de igualdad y libertad hacia América, queriendo instalar la figura universal del ciudadano; sin embargo pronto las elites criollas debieron retroceder ante la realidad. Simón Bolívar, por ejemplo, decretó la igualdad de los ciudadanos, pero pocos años más tarde constató que la eliminación del tributo conllevaba a la crisis fiscal de los estados independientes –al no contar con otras fuentes de financiamiento–, por lo que reestableció el tributo indígena, legalizando una ciudadanía de privilegios y de exclusión. Así, el proyecto de ciudadanía inspirado en los ideales liberales fue postergado hasta los años 1850, cuando el gobierno de Urbina busca ampliar la ciudadanía y la comunidad política con una serie de reformas, entre ellas la supresión del tributo indígena. Para esa época, sin embargo, los terratenientes tenían un amplio poder en el campo, sometiendo a los indígenas a sus haciendas mediante una serie de mecanismos coercitivos.

Como lo señala Démela, en las primeras décadas republicanas hay un ataque concertado de los terratenientes contra las comunidades indígenas, con el propósito de debilitar a sus autoridades y el control del territorio. Demostraciones de ello constituyen, entre otras: “el encarcelamiento por deudas, leyes contra el vagabundaje y la mendicidad, el mantenimiento del tributo indígena, la creación de la contribución general, el trabajo obligatorio, el cierre de las propiedades a fin de impedir el acceso a los pastos, la apropiación de las tierras no cultivadas, la adjudicación de las tierras embargadas, el alistamiento militar(...). (En suma), toda la legislación iba en el mismo sentido” (Deméla, 2003, p. 277).

Andrés Guerrero (1994) enfatiza que el carácter del Estado ecuatoriano depende de la configuración que asume la administración étnica. Para ello analiza tres momentos: el de 1830-1857, cuando el Estado administró directamente a la población indígena y cobró el tributo con el cual sostenía el arca fiscal; el de 1857-1895, cuando la administración étnica es delegada a poderes privados y locales de los terratenientes –donde se pierde el indio de los registros nacionales - y el que va desde la revolución liberal del 95 hasta las primeras décadas del Siglo XX, cuando se elimina el concertaje y los poderes públicos reasumen la protección de los indios, estableciendo un sistema de intermediación, mediante un conjunto de agentes sociales blanco-mestizos que hablan y escriben en su nombre, a los que llama “ventrílocuos”.

ESTADO INDÍGENA: 1830-2007



Hay que tomar en cuenta que la creación del impuesto aduanero por la exportación del cacao -cuya importancia creció en la segunda mitad del siglo XIX- hizo perder importancia al tributo indígena como ingreso de las arcas fiscales, de manera que el Estado pudo prescindir de él a partir de 1857. Sin embargo, los grupos indígenas andinos mantendrán su importancia como fuente de mano de obra para las haciendas y para las obras públicas hasta mediados del siglo XX. Las carreteras, ciudades e iglesias se levantaron con mano de obra indígena.

La revolución liberal culmina el proceso de centralización del Estado, con una cierta ampliación de la comunidad política, al realizar reformas destinadas a liberar al Estado de la tutela eclesiástica, impulsar la educación pública, la creación de la asistencia social o la profesionalización del ejército. Sin embargo, este proceso ocurre sin tocar el ancho mundo privado, dominado por los grupos familiares, gamonales y oligárquicos. Es más. La revolución liberal se detiene -precisamente- en las puertas de la hacienda: el Estado liberal apenas si modifica la autoridad política y económica de los gamonales sobre los indígenas.

Galo Ramón (2004) señala que el mito fundador y unificador de la república implicó la exclusión indígena. Se trató de un Estado en búsqueda de la integración nacional sin contar con el concurso de la mayoría de la población. Por ello, la centralización del poder no se dio por la vía democrática sino mediante formas autoritarias desde el Estado y las elites nacionales y locales. En condiciones de fragmentación regional, sin un mercado nacional, con permanentes conflictos entre las elites regionales, la opresión étnica se constituía en la traba fundamental de conformación democrática de la nación. Por tanto, la única opción de constitución del Estado dependía de la labor de las elites nacionales desde arriba, con mecanismos claramente autoritarios.

De otra parte, el conflicto étnico afectó de manera diversa a las diferentes regiones de la patria. Así, en el Guayas y en la sierra sur no se registran las mismas tensiones que en la sierra norte, donde la presencia indígena era mayoritaria. El régimen de relación con los indígenas varió de acuerdo al contexto particular de cada región. Ramón

distingue además un enredado mundo local -con elites regionales y elites pueblerinas- con intereses diversos. En algunos momentos, los grupos pueblerinos negociaron directamente con el poder central y fueron claves para facilitar la centralización del país. Una de esas expresiones fue la creación de provincias dependientes de los gobiernos de turno. Para Ramón, la provincia fue un instrumento del Estado nacional para extender el aparato de control sobre el territorio y las elites regionales debieron admitirlo como una forma de resguardar su lugar en el Estado. La provincia fue – además- la nueva modalidad de la “república de los blancos”, mientras se arrinconaba a los indígenas a las parroquias, bajo el control del gamonalismo local.

El carácter del republicanismo del siglo XIX estuvo profundamente marcado por la exclusión de los indígenas -la población mayoritaria de entonces- de los espacios de decisión y de la “comunidad” política nacional. Tanto liberales como conservadores mantuvieron consenso sobre esta exclusión y actuaron juntos en las políticas dirigidas a reducir las competencias de las autoridades indígenas y debilitar su economía y su control sobre tierras. También estuvieron de acuerdo en desplazar el problema del control de la población indígena a los poderes locales. Si bien los liberales fueron los autores de cambios significativos -como el fin del tributo de indios o del concertaje- sus principales propuestas sobre los derechos civiles, sobre una ciudadanía asentada en la propiedad individual, su confrontación permanente contra las corporaciones y la iglesia, su visión de que el progreso era posible si se eliminaban las comunidades y los ejidos comunales, chocaban frontalmente con los intereses indígenas.

Es más, los liberales del siglo XIX mantuvieron el temor sobre el potencial apoyo de los indígenas a los conservadores y a la iglesia, por lo que no sostuvieron consecuentemente el proyecto de ampliación del sufragio y la ciudadanía. Hay que señalar que fue García Moreno quien dio pasos en firme para la extensión de los derechos políticos, liquidando el sistema paritario de representación -de 10 diputados por cada departamento- que se había sostenido durante los primeros 30 años de la república, mismo que respondía al desconocimiento del número de habitantes, afectando de esta manera especialmente a la sierra norte que tenía mayor población.

Al igual que la frontera étnica, la historia del siglo XIX estuvo marcada por los conflictos regionales. La existencia de tres departamentos y de tesis federalistas hasta los años 60 revelaba la ausencia de un Estado unificado, vacío que fue superado parcialmente por la vía autoritaria e integrista de García Moreno -basada en la fusión de la iglesia y del Estado- y, posteriormente, por la revolución liberal y sus reformas sociales y políticas importantes de afirmación del poder del Estado ante la iglesia, desarrollo de la educación laica y construcción del ferrocarril, como canal de comunicación y articulación entre la sierra y la costa, símbolo de la unidad nacional para comienzos del siglo XX.

2.4 EL SIGLO XX

El siglo XIX culmina en un nuevo momento de centralización del Estado, posible por el auge cacaotero y la entrega de recursos al fisco a través de los impuestos aduaneros, lo que permitió tres décadas de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, la resistencia desde los poderes regionales y locales no desapareció; ésta se expresó luego de la crisis del cacao, al abrirse un nuevo período de debilitamiento del Estado central, diversificación de la economía y renovado regionalismo¹².

En ese marco, el Estado continúa delegando a los terratenientes el poder sobre la población indígena -aunque bajo un manto de "proteccionismo"- tratándoles como a menores de edad. Para cumplir este rol aparecen intermediarios -bajo la figura de funcionarios de municipios y tinterillos de juzgado- que compiten con las autoridades indígenas y disputan el control de tierras y mano de obra para la construcción de la infraestructura y para servicios personales de las elites locales. La división administrativa y territorial del Estado y el desarrollo de la burocracia local, impulsada por el liberalismo, constituye -según Hernán Ibarra- una manera de encapsular a los pueblos indígenas en pequeños compartimentos estancos. De esta manera se fragmenta a los pueblos indígenas y se facilita su dominio. (Ibarra , 2001)

El liberalismo contó también con un proyecto que buscaba unir a la nación en base al mestizaje, homogenizando culturalmente a la población. Posteriormente, con el indigenismo, se renovaron las ideas liberales: proyecto que reconocía ciertos valores culturales de las grandes civilizaciones ancestrales presentes en América, pero que veía a los indígenas del presente hundidos en la miseria, la barbarie y la ignorancia y que -por tanto- debían ser redimidos con la luz de la ciencia, la educación y el progreso. Este pensamiento vino acompañado de una rica producción literaria y cultural de las elites intelectuales y de los grupos medios, levantando una crítica a los sectores dominantes en su búsqueda por identificarse con la tradición hispana blanca, olvidando sus raíces andinas.

En ese marco, los gobiernos de los años 30 expiden una serie de leyes e implementan políticas para integrar a los indígenas. Una de las más importantes es la Ley de Comunas, que reconoce el derecho a la organización, asidero institucional utilizado por las primeras organizaciones clasistas y de izquierda para movilizar a los indígenas por sus demandas.

Será a mediados de siglo -a partir del auge bananero y petrolero y la llegada del modelo desarrollista- que los sueños liberales comienzan a impulsar un amplio proceso de modernización y fortalecimiento del Estado. Se trataba de articular una autoridad central a una ciudadanía universal y homogénea -con un imaginario común sobre la patria, su territorio y sus símbolos- que cohesionara la identidad nacional mediante la educación laica. Al mismo tiempo, los gobiernos desarrollistas buscaron

¹² Ver Maiguashca Juan, North Lisa, *Orígenes y significado del velasquismo*. Ver también Rafael Quintero, "La cuestión regional y el poder", CEP, Quito, 1991.

consolidar la base económica y un mercado nacional, a través de la construcción de vías de comunicación que -por primera vez en la historia- llegaban a todo el país.

Atraído por el auge bananero y el desarrollo de las plantaciones azucareras, desde los años 50 se produce un éxodo masivo de la población indígena hacia la costa, modificando sustancialmente la composición poblacional en el país. El litoral se convierte en la región más poblada y se produce un intenso proceso de urbanización en Guayaquil y las ciudades intermedias. El fenómeno de la emigración ocurre de manera paralela a un profundo proceso de transformación y aculturación, convirtiendo a los indígenas en trabajadores asalariados y, consecuentemente, debilitando sus lazos con sus comunidades de origen.

Durante el auge bananero, la amazonía continuó siendo “un mito” -como la calificara el presidente Galo Plaza- con lo cual las poblaciones indígenas mantuvieron el control del territorio en buena parte del oriente ecuatoriano, afectados solamente por la presencia de congregaciones religiosas y cuarteles militares, estos últimos instalados a propósito de la guerra con el Perú. El eslogan “Ecuador es y será país amazónico” así como las fronteras ilusionistas dibujadas en los mapas, serán manifestación de un conflicto entre el imaginario de un país pequeño y la realidad de un débil control del Estado sobre esa zona.

Los gobiernos militares de los 60 se ocuparán de “poblar” el oriente mediante programas de colonización y entrega de importantes zonas del territorio amazónico a mestizos de la sierra. Pero será el petróleo -a comienzos de los 70- el que modificará radicalmente esta realidad, al entregar a las empresas hidrocarburíferas los territorios de la amazonía norte -ancestralmente controlados por las nacionalidades indígenas- generando nuevos polos urbanos y provocando que miles de habitantes de la sierra disputen a los indígenas sus territorios.

De otra parte, mediante la Ley de Reforma Agraria, los militares impulsaron la “abolición” de las relaciones de servidumbre y la modernización de los terratenientes. Los indígenas andinos recibieron retazos de mala tierra en las alturas de los Andes mientras los hacendados mantuvieron su tierra en los valles. Esto provocó la ampliación de la frontera agrícola y los consiguientes problemas de erosión.

Este proceso le permitió al Estado central imponerse sobre los poderes locales y afianzar su presencia en todo el territorio. En el sector rural, la “modernización” y los programas de desarrollo convirtieron al indígena en campesino sujeto de crédito, asistencia técnica y capacitación, para garantizar la producción de alimentos para el mercado interno.

El retorno constitucional de finales del 70 buscó legitimar este proceso, con la democratización política y el voto a los analfabetos. Sin embargo, este intento de ampliar los derechos encontró su cuello de botella en 1982, con la crisis de la deuda y el inicio del ajuste neoliberal. Las elites nacionales renunciaron a su proyecto “civilizador” de integrar a los ciudadanos a través de la ampliación de los derechos

sociales, trasladando los costos de la crisis a los sectores populares e indígenas¹³. Estos se alejaron de cualquier posibilidad de integración al polo “moderno” de la sociedad y la economía, profundizándose así las formas de exclusión permanente.

El modelo neoliberal buscó modificar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, colocando a éste en el centro de la organización de la sociedad. El nuevo liberalismo buscó ampliar los derechos civiles restringiendo los derechos sociales; además, desde una visión procesual y elitista de la democracia¹⁴, hizo una lectura estrecha de los derechos políticos, reduciéndolos al voto. Este modelo tuvo efectos colaterales no esperados. Así, al pasar por alto los derechos sociales, la democracia minó su propia base de estabilidad, perdiendo confiabilidad y legitimidad ante los ojos de la población.

Los partidarios del modelo aperturista y de mercado buscaron el ideal de un “Estado pequeño y eficiente”, aunque en realidad terminaron por vaciar al Estado de los contenidos nacionales y democráticos. Por un lado, se modernizaron funciones destinadas a facilitar las actividades del modelo y, por otro, se abandonaron funciones de apoyo a la producción o vinculadas a lo social. Fruto de estas reformas el Estado se convirtió en un archipiélago de aparatos modernos en medio de un océano de zonas oscuras.

A la larga, este giro implicó el abandono del campo y el debilitamiento de los mecanismos de desarrollo y control sobre la población indígena, la cual optó por ocupar el vacío dejado, primero por los patrones y luego por el Estado, asumiendo una presencia directa en el escenario político. El hecho histórico que marcó este cambio en la vida nacional fue el levantamiento del 90.

2.5 LA OFENSIVA INDÍGENA

El ciclo de la movilización indígena por los derechos colectivos cobra fuerza en el Ecuador a partir de los años 90, cuando se visibiliza la gran diversidad cultural existente en Ecuador y el importante acumulado histórico de los pueblos y nacionalidades. Los principales hitos de este proceso son¹⁵:

¹³ A este agotamiento de la forma de Estado se sumó la crisis del régimen político que se hizo evidente desde el 96 con el derrocamiento de Bucaram, que abrió un periodo de inestabilidad y de ilegitimidad de los partidos políticos.

¹⁴ Para una crítica de la democracia elitista ver Boas ✓

¹⁵ Texto preparado por César Pilataxi

- 1990 Primer levantamiento indígena. Se plantea la solución de los conflictos de tierras, la declaratoria del Estado plurinacional y exigencias de cambio en la política socio-económica del gobierno de Rodrigo Borja.
- 1992 Marcha de los pueblos de la amazonia por la legalización de los territorios ancestrales.
- 1993 Levantamiento por los 500 años de resistencia indígena, gobierno de Sixto Durán Ballén.
- 1994 Movilización por la vida en contra de la Ley de Fomento Agropecuario, gobierno de Sixto Durán Ballén.
- 1995 En alianza con la Coordinadora de Movimientos Sociales, participación en la campaña por el NO en la consulta convocada por el presidente Durán, oponiéndose al proceso de privatización. Triunfa el NO.
- 1996 Creación del Movimiento Pachakutik y participación en elecciones, logrando representación parlamentaria y presencia en los gobiernos locales.
- 1997 Levantamiento indígena popular por la revocatoria del mandato del presidente Bucaram. La acción se realiza conjuntamente con movimientos ciudadanos al que luego se pliegan las elites de Guayaquil y Quito y los partidos políticos, quienes a la final deciden el nuevo gobierno.
- 1998 Participación en la asamblea constituyente, misma que consagra la pluriculturalidad y pluriethnicidad, los derechos colectivos y las circunscripciones territoriales indígenas.
- 2000 Levantamiento indígena en apoyo a un sector de las FFAA encabezado por el Crnl. Lucio Gutiérrez logrando la salida del presidente Jamil Mahuad, responsable del salvataje bancario y del convenio para la instalación de la Base de Manta.
- 2001 Levantamiento contra el aumento de los precios de los combustibles y transportes. El gobierno acepta la instalación de las mesas de diálogo.
- 2002 Co-gobierno en alianza con Lucio Gutiérrez por siete meses, hasta su ruptura por el viraje neoliberal del gobierno.
- 2006 Apoyo al triunfo de Rafael Correa y su gobierno nacionalista y de izquierda.
- 2007 Apoyo a la consulta popular para la convocatoria a Asamblea Constituyente. Triunfa el SI con el 81%.

Esta secuencia de luchas se produce en el marco de importantes procesos de transformación de la sociedad y de reforma del Estado. Para varios autores, el origen de estas luchas se ubica en el giro histórico que da el país en los años 60, con el declive del sistema de hacienda en la Sierra¹⁶. Es allí en donde se descompone una estructura pesada de más de dos siglos de existencia, dejando un vacío en el campo y en la forma de vida de los indígenas.

Este vacío pretenderá ser cubierto con la oferta de modernización propuesta desde las elites blanco-mestizas, pero las promesas no se cumplen y desde el fondo de la sociedad surge un movimiento que plantea -en medio de la crisis de hegemonía del bloque dominante- su propuesta de plurinacionalidad. Durante el gobierno de Rodrigo Borja surge una fuerte expectativa de la población en general y de los indígenas en particular, misma que es frustrada por la parálisis gubernamental y las medidas económicas. Estalla, entonces, el levantamiento del 90, entre las demandas de cambio y las ofertas recortadas del Estado. El levantamiento será un acontecimiento histórico, donde un proceso diverso, descentralizado y heterogéneo que surge de lo local encuentra su referente nacional. De allí, la CONAIE es más un "producto" que una causa de dicho acontecimiento. (Guerrero y Ospina, 2004)

Ospina y Guerrero diferencian dos fases en la ofensiva indígena. La primera -que va desde el 90 hasta el 95- está marcada por la agenda de lucha por la tierra, el agua y otras demandas propias de su base agraria y, la segunda -del 95 al 2002- cuando se desencadena la crisis política y económica del país hasta el golpe de Lucio Gutiérrez, período marcado por el perfil político y étnico, que cuestiona el poder del Estado y convierte al movimiento indígena en actor nacional.

Siguiendo la reflexión de estos autores, la presencia indígena -sustentada en una fuerte identidad étnica y la adscripción a las comunidades- se constituye en punto de partida de la revitalización del movimiento. Es a partir de este núcleo que se proyecta a los "círculos exteriores de la identidad", que su presencia organizativa y política adquiere una importante impronta en el territorio ecuatoriano.

Tres elementos centrales potencian esta impronta:

- a. La presencia de los indígenas, especialmente en la sierra y amazonía.
- b. la fuerte red organizativa de las comunidades y "centros" indígenas en las dos regiones.
- c. la existencia de líderes indígenas que levantan el discurso étnico.

Como un resultado de esta ofensiva, los indígenas logran que la asamblea constituyente del 98 recoja algunos de sus planteamientos, tales como: el respeto al derecho consuetudinario, la justicia, la educación y salud, el idioma y la cultura, los derechos de participación y representación, a más de la caracterización del Estado como

¹⁶ En este planteamiento coinciden Andrés Guerrero y Guerrero y Ospina, 2004.

pluriétnico y pluricultural. Sin embargo, la Constitución Política no recogió el principio de la plurinacionalidad y dio una respuesta parcial al derecho de los autogobiernos indígenas. Se creó la categoría de “circunscripciones territoriales indígenas” como ente territorial local con autoridades propias, categoría que recoge algunos de los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, suscrito por el Ecuador poco antes de la constituyente. Sin embargo, este reconocimiento constitucional requería de una ley secundaria, que nunca fue emitida por el Congreso Nacional.

De otra parte, en este período el movimiento indígena logró que se creara el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador, CODENPE, entidad que tiene por objeto la definición de políticas de desarrollo para los pueblos indígenas y entre sus facultades consta la de reconocer o legalizar a los pueblos y nacionalidades. También se consolida la participación indígena en varias instancias del Estado, tales como la Dirección de Educación Bilingüe y la Dirección de Salud Indígena. Así mismo, líderes indígenas alcanzan una importante presencia en los gobiernos locales, mediante la participación electoral del movimiento Pachakutik, instrumento que viabiliza la consecución de sus aspiraciones políticas vía lucha institucional. *h*

Se debe destacar, sin embargo, que el movimiento indígena no ha profundizado el debate sobre autonomía y territorio, dado que no ha logrado compatibilizar su discurso de autogobierno con autoridades propias con su práctica de inscripción en el Estado, mediante procesos electorales. Empero, los indígenas mantienen un control significativo de las tierras altas en la sierra y de amplios espacios territoriales en la amazonía, ricos en biodiversidad y presencia de recursos naturales. Sobre esta base –y sobre la existencia de una importante cohesión étnica y de formas institucionales comunitarias- la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Kichwas de la Sierra, ECUARRUNARI (*Ecuador Runacunapak Riccharimui*) al igual que las nacionalidades *schuar* o *kichwa* de Pastaza, mantienen “gobiernos comunitarios” o “autogobiernos indígenas”, con diversos niveles de desarrollo práctico y programático.

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

- ¿Por qué la igualdad ciudadana de blancos, mestizos e indígenas -planteada por los patriotas- no se pudo realizar?
- ¿Cuál es la diferencia entre el liberalismo y el desarrollismo en el trato a los indígenas?
- ¿Han tenido los indígenas autoridades propias y control de territorio en el período republicano? ¿Esa autoridad tenía mayor o menor control de territorio que en la Colonia?
- ¿Precise tres factores principales que permiten que los indígenas reclamen autonomía y territorio?

3. REALIDAD SOCIAL Y GEOGRÁFICA

RESUMEN

En este capítulo se examina la situación social y geográfica de los pueblos indígenas en el territorio ecuatoriano, en cuanto a: composición de su población, tierras y territorios, su distribución en la geografía y su relación con la naturaleza, así como la organización y la presencia de las organizaciones indígenas en los gobiernos locales. También se ubican algunas pistas de balance de las prácticas indígenas, especialmente referidas tanto a conflictos al interior del movimiento como a su exterior, con el Estado, haciendas y empresas.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Identificar los elementos culturales y materiales que pueden sustentar una autonomía indígena
- Ubicar los cambios y conflictos que pueden incidir o limitar la demanda de autonomía indígena.
- Identificar las diferencias entre autogobierno y gobierno municipal o alternativo.

3. REALIDAD SOCIAL Y GEOGRÁFICA

3.1 POBLACIÓN¹⁷

Según el CODENPE, la población indígena es de aproximadamente 1'400.000 (SIDENMPE, 3.5). Mientras que según el censo poblacional del 2001, hay 1'219.276 personas, equivalentes al 9,1% de la población. Según la encuesta EMEDINHO la población indígena varía de acuerdo a la pregunta realizada. Esto es, solamente el 5% habla un idioma nativo -aproximadamente 600.000. Si se suman otros elementos de identidad -idiomas nativos, autoidentificación étnica, etc.- llegan al 17%, lo que significa cerca de 1'800.000 ecuatorianos.

POBLACIÓN INDÍGENA							
Desgloses	1. Auto-identificación indígena	2. Hablan lenguas nativas	3. Padres hablan lenguas nativas	1 y 2 (*)	2 y 3 (**)	1 y 3 (***)	1, 2 y 3 (****)
País	6,6	5,8	14,7	8,3	4,9	16,4	17
Área residencial							
Ciudades	2,8	1,9	11	3,7	1,3	12,1	12,6
Campo	13,8	13,2	21,8	17,1	11,8	24,7	25,6
Región / Residencia							
Costa	1,1	1	10	1,8	0,5	10,6	11
Guayaquil	1,4	1,2	12,1	2,1	0,7	12,8	13,1
Sierra	11,4	9,4	18,5	13,7	8,4	21,3	22
Quito	5,6	2,9	12,3	6,4	2,6	13,7	13,9
Cuenca	3,2	2,3	16,7	4,6	1,3	18,6	19,5
Sierra urbana	3,5	2,4	9,3	4,4	1,6	10,9	11,6
Sierra rural	22,7	20,6	30,2	27,3	18,7	35,2	36,4
Amazonia	14	18,9	26,1	20,7	16,3	27,2	29,2
Situación socioeconómica							
Pobres	9,8	8,6	16,5	11,9	7,7	18,9	19,5
No pobres	3,6	3,1	12,7	5	2,4	13,7	14,4
20% +rico	2,6	2,4	12,3	3,7	1,6	13,2	13,9
20%+pobre	11,4	10,6	19,7	14	9,7	22,2	22,8

Fuente: EMEDINHO. Año: 2000. Elaboración: SIISE.

¹⁷ Ese apartado sigue el libro Guerrero y Ospina..

Los censos comenzaron a cuantificar el número de indígenas utilizando diversos elementos de identidad étnica. El manejo de cifras y clasificaciones étnicas ha sido siempre conflictivo en el Ecuador, reflejando los prejuicios existentes en las ciencias sociales, los hacedores de políticas públicas y las relaciones de fuerzas entre estos y las poblaciones. Los indígenas critican que los censos se han realizado sin la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas y que las variables usadas son manipuladas.

Guerrero y Ospina afirman que los datos censales no alcanzan a dar una visión completa del peso demográfico de la población indígena. De allí que se ensayan otras entradas para definir la población indígena, como la estimación sobre las parroquias de alta composición indígena (Knapp, 1950; Sánchez Parga, 1995). Para mediados del siglo XX, Knapp calcula la población en 88 parroquias, estimando un total de 440.000 indígenas. Cuarenta años después León Zamosc (1995) plantea que son áreas indígenas las parroquias con más del 50% de indígenas, estimando una población de 750.000.

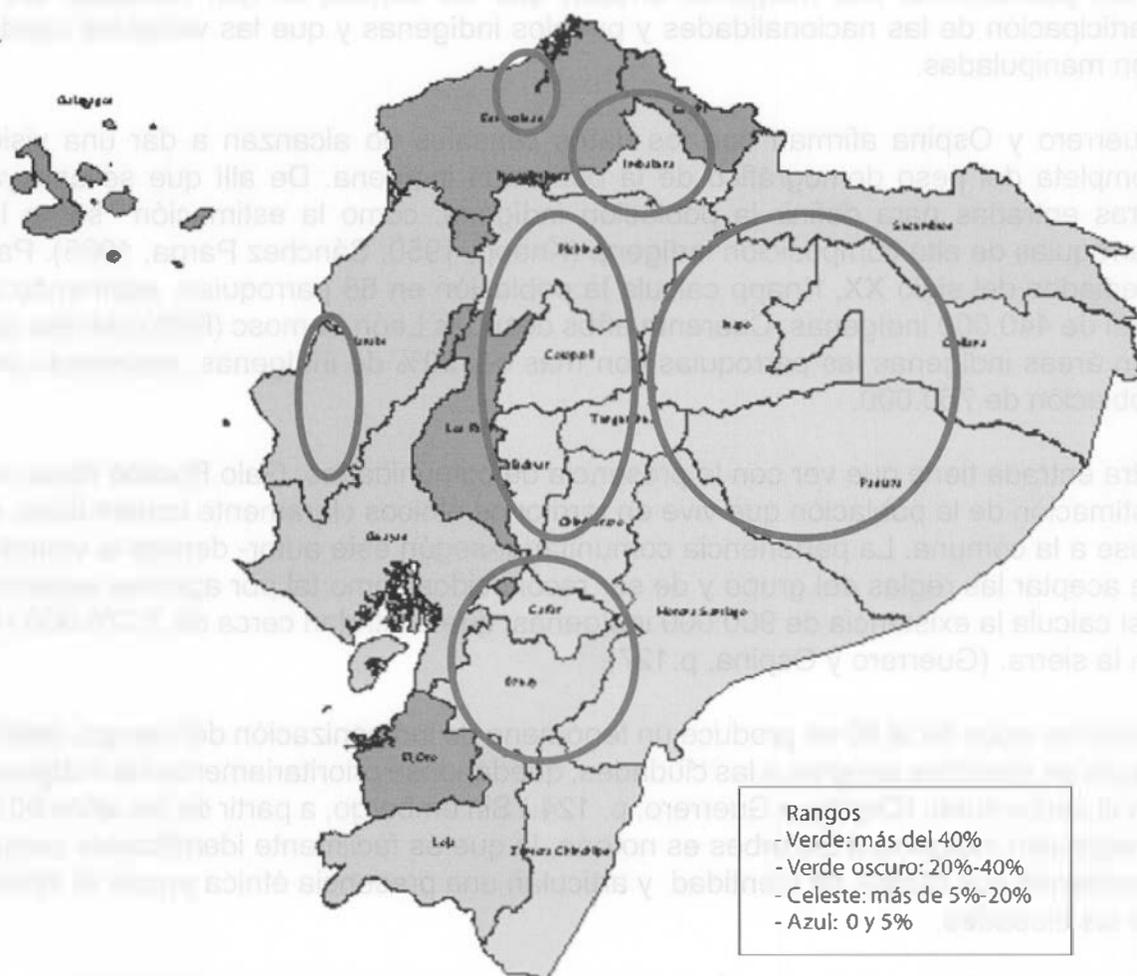
Otra entrada tiene que ver con la presencia de comunidades. Galo Ramón hace una estimación de la población que vive en territorios étnicos claramente constituidos, en base a la comuna. La pertenencia comunitaria -según este autor- denota la voluntad de aceptar las reglas del grupo y de ser reconocidos como tal por agentes externos. Así calcula la existencia de 900.000 indígenas, que controlan cerca de 3'270.000 Ha. en la sierra. (Guerrero y Ospina, p.127).

Entre los años 60 al 80 se produce un fenómeno de indigenización del campo, debido a que los mestizos emigran a las ciudades, quedándose prioritariamente los indígenas en el sector rural. (Ospina y Guerrero, p. 124.) Sin embargo, a partir de los años 90, la emigración indígena a las urbes es notoria, la que es fácilmente identificable porque mantienen sus rasgos de identidad y articulan una presencia étnica propia al interior de las ciudades.

Hay que señalar que la presencia indígena está desigualmente distribuida en el territorio. Las provincias de mayor población indígena son las de la sierra centro (Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Cañar) y de la amazonía. De acuerdo a los datos estadísticos, la región con mayor porcentaje de indígenas es la amazónica. Los 1'800.000 indígenas estarían distribuidos de la siguiente manera

- Costa: 11%, cerca de 600.000 habitantes
- Sierra: 22%, más de 1'000.000 de habitantes
- Amazonía: 30%, es decir 200.000 habitantes

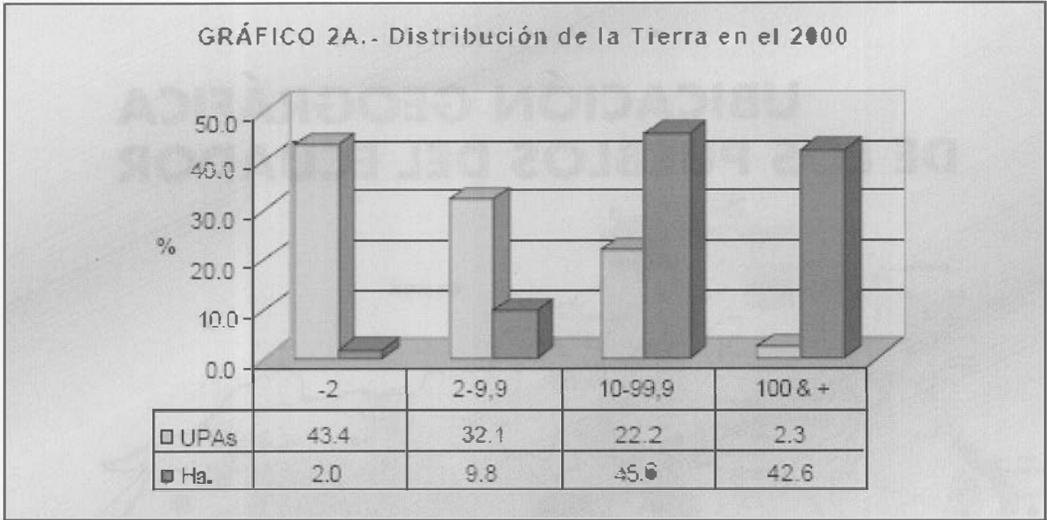
ECUADOR: PROVINCIAS CON MAYOR PRESENCIA INDÍGENA



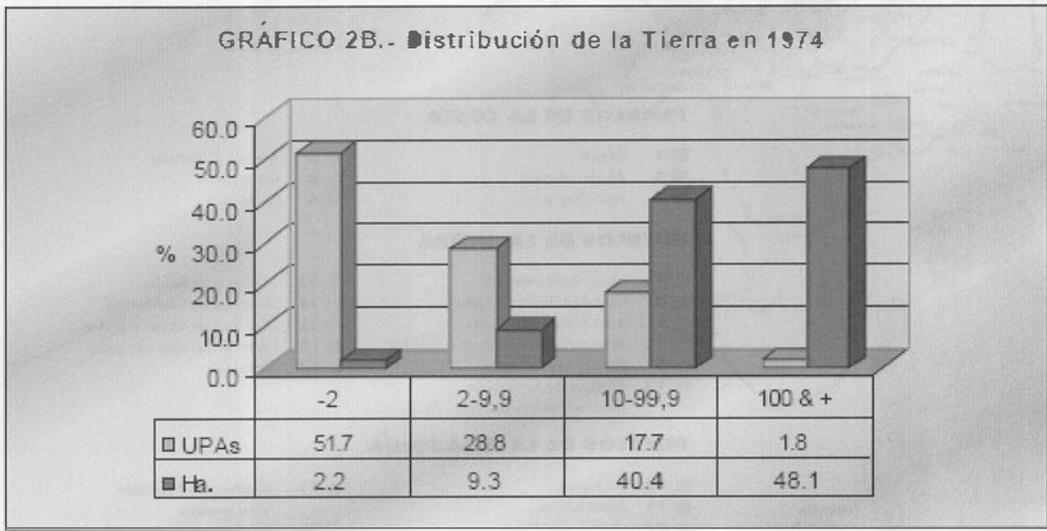
3.2 TIERRAS Y TERRITORIOS¹⁸

En los últimos 30 años, la estructura de tenencia de la tierra se mantiene profundamente desigual: los grandes propietarios de UPAS, no mayor al 2,3% del total, controlan el 42% de la tierra; los medianos, que ascienden al 22%, controlan el 46% de la tierra, mientras que los campesinos apenas controlan el 12%. Entre estos últimos, los pequeños propietarios -de 2 a 10 Ha.- son el 32% del total y controlan el 9.8% de la tierra, en tanto que los minifundistas –menos de 2 Ha.- ascienden al 43% y apenas poseen el 2%.

¹⁸ Toda la información de este apartado es extraída de Ecociencia-SIDENMPE .

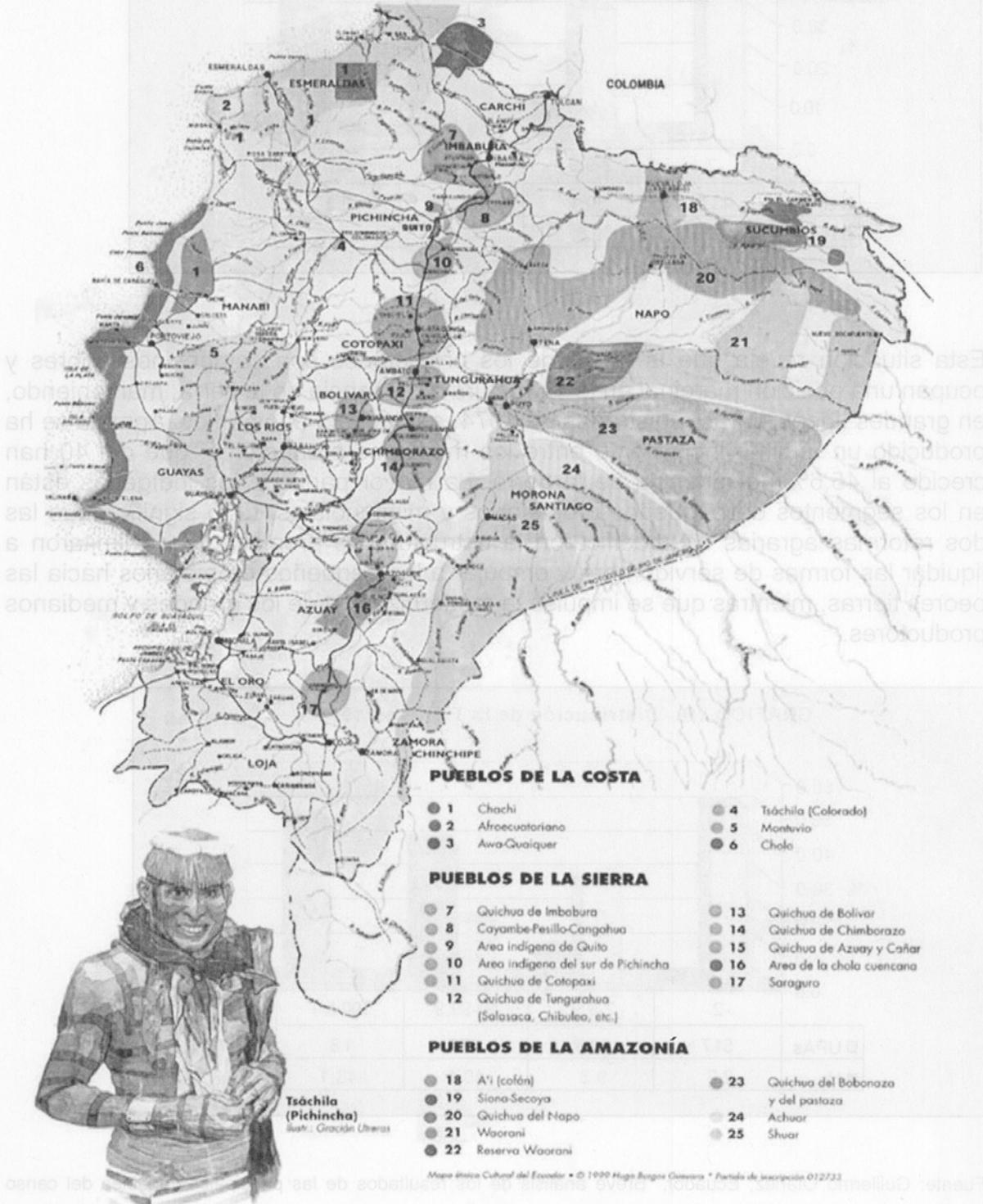


Esta situación revela que la mitad de los propietarios son campesinos pobres y ocupan una posición marginal en la estructura de tenencia de la tierra, manteniendo, en grandes líneas, cifras registradas en 1974, es decir 25 años antes. Apenas se ha producido un mínimo incremento entre los medianos productores, que del 40 han crecido al 45.6% de tenencia de la tierra. La mayor parte de los indígenas están en los segmentos de pequeños propietarios y minifundistas. Esto significa que las dos reformas agrarias no modificaron la estructura de propiedad y se limitaron a liquidar las formas de servidumbre y empujar a los pequeños propietarios hacia las peores tierras, mientras que se impulsó la modernización de los grandes y medianos productores.



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

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PUEBLOS DEL ECUADOR



En relación a los territorios indígenas en la amazonía y la costa, ellos alcanzan una extensión de 6'300.000 Ha., de las cuales 4'000.000 tienen reconocimiento legal y las restantes 2.300.000 son asentamientos ancestrales sin legalización.

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

Fuente: García Fernando, 2006

3.3 ECOLOGÍA

Por otra parte, de acuerdo al estudio realizado por Ecociencia y el SIDENMPE, el Ecuador es uno de los países de mayor biodiversidad en el mundo, contando con más de 50 ecosistemas, muchos de los cuales se encuentran en zonas habitadas por indígenas.

RELACIÓN PUEBLOS INDÍGENAS Y ECOLOGÍA EN ECUADOR¹⁹

La relación entre pueblos indígenas y territorio difiere en cada región:

- En la región andina la nacionalidad *kichwa* mantiene un papel protagónico en la agricultura de consumo interno, con base a la utilización estratégica de los pisos climáticos y un apreciable conocimiento sobre los recursos genéticos asociados con la alimentación. La reforma agraria instituyó el minifundio con su carga de uso intensivo de la tierra y erosión genética. La tierra de los indígenas está ubicada en zona de páramo, que es fuente fundamental para la provisión de agua. Por otra parte, varias comunidades se encuentran dentro de áreas

¹⁹ Información suministrada por Ecociencia y el SIDENMPE

protegidas: los *Saraguros* en el Podocarpus, los *Puruhuáes* en la reserva del Chimborazo, los *Kayambis* en la reserva Cayambe-Coca y los indígenas de Cotacachi en la reserva Cotacachi - Cayapas. Además los indígenas han definido varias zonas de protección.

- b. En la costa la presencia indígena es menor. Esta región tiene mayor cobertura vegetal al tiempo que se observa un mayor desarrollo de la agricultura, la agroindustria y la industria camaronera, provocando la pérdida de la riqueza vegetal, sobre todo de los manglares. Al norte hay importantes áreas de bosque húmedo, donde habitan los *Chachis*, *Epera* y *Awa*. Las comunas indígenas Manta Huancavilcas están asentadas en el litoral occidental, en torno al parque nacional *Machalilla* y la península de Santa Elena.
- c. La amazonía constituye la región más extensa del país y cuenta con gran riqueza hidrocarburífera y minera, convirtiéndose en zona de disputa de las empresas transnacionales y el Estado. La amazonía norte, donde habitan diversas nacionalidades indígenas, está atravesada por la presencia de bloques petroleros, lo que produce efectos nocivos en la riqueza biológica y –sobre todo- en la forma de vida de los pueblos que allí habitan.

Pueblos indígenas y zonas de protección en la amazonía:

- *Kichwa*: parque nacional Napo Galeras, reserva Limoncocha, reserva Antisana y parque nacional Yasuní.
- *Huaorani* y *Shuar*: zona intangible del parque nacional Yasuní.
- *Cofán*: *Siona* y *Secoya*: zonas intangibles Cuyabeno.
- *Cofán*: reserva Cayambe-Coca.
- *Shuar*: parque nacional El Cóndor.
- *Cofán*: reserva Bermejos.

Tal como se muestra en el mapa de la amazonía, el 25% de la región está conformada por los territorios indígenas legalizados y el 25% las áreas naturales protegidas, sumándose a éstas los bosques protectores y las concesiones mineras, con medio millón de hectáreas. (Espinosa, 2000, p. 3).

Finalmente, la diversidad de formas de ocupación del territorio de los pueblos y nacionalidades responde a culturas y procesos particulares desde el origen precolombino. Si bien mantienen presencia con continuidad histórica en el territorio, los pueblos de la sierra fueron afectados por la colonización y el sistema de hacienda mucho antes que en la amazonía, donde el Estado ecuatoriano recién consigue una presencia efectiva en el siglo XX.

3.4 CONFLICTOS EN EL TERRITORIO

Los pueblos y nacionalidades habitan en extensas zonas del territorio ecuatoriano, con continuidad territorial -como es el caso de la amazonía- o zonas discontinuas,

donde cohabitan con grupos mestizos en la sierra y la costa. Pese a la desigual distribución de la tierra, los indígenas controlan un sector apreciable de la tierra cultivable y contribuyen con la producción de alimentos para el consumo interno. También ocupan territorios en zonas de alta biodiversidad.

El control de tierras y territorios ha sufrido importantes cambios, como la imposición de un régimen de propiedad privada que erosiona la tradición comunitaria. Este régimen es producto de una reforma agraria que –más que redistribuir la tierra- buscó modernizar la agricultura y terminar con las relaciones de servidumbre, desplazando a los indígenas a las tierras de altura.

Este proceso de reforma agraria produjo –adicionalmente- dos efectos: de un lado, la minifundización de la tierra de los campesinos e indígenas y su paulatina atomización por la venta y las herencias y, de otro, la reducción o venta de las tierras comunitarias a partir de la repartición individual o su adscripción a las leyes del mercado. En el informe respectivo del Convenio 169 se advierte una reducción en la tenencia de la tierra de los indígenas y pequeños propietarios mientras crece la extensión en manos de medianos y grandes propietarios, en un creciente proceso de reconcentración²⁰.

En general la pequeña producción agrícola ha sido afectada por políticas macroeconómicas y la presencia de un modelo agroexportador que beneficia a las grandes empresas agrícolas de flores, hortalizas, turismo, etc., en perjuicio de la producción de alimentos para el mercado interno.

Las tierras altas de la zona andina, así como los territorios amazónicos, se han valorizado en los últimos años, ya que son áreas con alta presencia de recursos naturales, agua y biodiversidad. Esto provoca una fuerte presión contra los indígenas por parte de las empresas agrícolas, transnacionales e inclusive las ciudades. A este último respecto, a causa de la disputa por la tierra y el agua con las ciudades, los municipios –tradicionalmente urbanos- han entrado a disputar las tierras indígenas, provocando en ocasiones su despojo, a través de la venta.

La Ley de Fomento Agropecuario permitió la venta de las tierras en muchas comunidades, si bien en 1998 se estableció que las tierras colectivas eran inembargables, ellas se han fragmentado. De otra parte, existen tierras colectivas con títulos coloniales, que requieren ser legalizadas.

A todo lo anterior se suma el cambio de la relación de los indígenas con la tierra, a causa de la migración: hoy es cada vez más común que las propiedades se conviertan en zonas dormitorio mientras de día las familias trabajan como jornaleras en los polos agroindustriales de las cercanías.

Otro problema radica en los procesos de legalización. Según datos del informe al Convenio 169, cerca del 50% de las tierras no están legalizadas o no existe registro

²⁰ Fernando García, intervención en un taller del MICC – Movimiento Indígena y campesino de Cotopaxi, Toacazo, 2006.

estatal o catastros en los municipios, bien sea como consecuencia de las herencias y la no titulación por parte de los hijos o bien, también, por problemas de delimitación y legalización de tierras comunitarias, particularmente aquellas que están superpuestas o colindan con las zonas del páramo alto, de propiedad estatal.

En la amazonía la tierra legalizada es de aproximadamente 4'000.000 de Ha. y se calcula en otros 2'000.000 en proceso de delimitación y reconocimiento por parte del Estado. El INDA definió ocho parámetros para la legalización de las tierras, pero el problema radica en que cumplir con esos requisitos resulta costoso para los indígenas.

3.5 IDENTIDAD

Otro aspecto clave de la autonomía tiene que ver con la diversidad étnica y cultural. El movimiento indígena ha desarrollado un fuerte poder simbólico que ha removido la cultura dominante. Este poder está sustentado en la memoria histórica, la cosmovisión andina -de la que se desprende una singular relación con la naturaleza y plantea una visión particular de territorio-, la existencia de conocimientos ancestrales, el idioma, la valorización de lo comunitario, etc. Este fuerte sentido de pertenencia e identidad étnica incluso ha contagiado a otros sectores de la sociedad.

Sin embargo, las culturas indígenas -al igual que las mestizas y afro ecuatorianas- están afectadas por cambios importantes y acelerados, producidos en las últimas décadas. No sólo que el Estado blanco-mestizo continúa imponiendo sus valores y patrones de comportamiento "nacionales" mediante la educación y la promoción de valores homogéneos, sino que la migración, la urbanización, la expansión de los medios de comunicación y la influencia de las iglesias, han generado profundos cambios en la población indígena. Es posible que la irrupción de la presencia indígena sea precisamente un mecanismo defensivo ante la modernización acelerada que ha sufrido el país en el marco de la globalización. De cualquier manera, "lo indígena" en el escenario nacional ha removido los viejos esquemas de discriminación étnica y racismo existentes en la población.

De otra parte, el proceso de reconstitución de los pueblos -impulsado por la CONAIE²¹ y el CODENPE- ha tenido resultados parciales. Los indígenas de base más que identificarse con un pueblo o nacionalidad, se identifican con sus comunidades, sus lugares de origen o las organizaciones sociales a las cuales pertenecen, muchas de ellas tienen un sello clasista o de impulso al "desarrollo", tanto a nivel cantonal como provincial y aún nacional. Es el caso, por ejemplo, de los indígenas de Cotopaxi que se identifican más con el movimiento indígena y campesino de su provincia (MICC) que con el pueblo *Panzaleo* o el de la FICI, organización social en la que se articulan cuatro pueblos diferentes (*Caranquis, Natabuela, Otavalos y Kayambis*), fruto de la lucha por la tierra, el desarrollo, los servicios, la defensa de los recursos naturales o la política.

Además en ocasiones las organizaciones se integran por indígenas y mestizos, de

²¹ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; CONAIF

manera que su base social desborda los límites étnicos. Esto, como señala Galo Ramón, presenta un *continuum*, en donde junto al polo étnico se van constituyendo -en círculos concéntricos- diversos grupos mestizos, campesinos y urbanos, articulados a la lucha indígena. (Galo Ramón, 2006).

3.6 ORGANIZACIÓN Y AUTORIDAD INDÍGENA

Es importante destacar el complejo tejido organizativo en que se sustenta el movimiento indígena, que va de lo micro a lo macro y tiene su expresión orgánica en las comunidades y cabildos, pero también en una red regional y nacional de organizaciones complementarias o instituciones de apoyo.

Varios autores destacan a la comunidad como modelo de organización para los pueblos indios. Así Julián Ainaguano y Segundo Chaluisa (2001) plantean que la comunidad es:

Una entidad colectiva de familias de relación sanguínea o de afinidad, asentadas en un territorio determinado, que se auto identifican o pertenecen a un pueblo o nacionalidad, que basan su modo de vida en una práctica colectiva de reciprocidad, solidaridad e igualdad y que tienen un sistema de organización político, administrativo, económico, espiritual y cultural. (Guerrero y Ospina, 2004, p. 140)

Es importante considerar que este modelo de organización de carácter territorial es el mejor adaptado en la sierra para viabilizar la propuesta de organización en pueblos y nacionalidades indígenas. Por otro lado, “la comunidad” pretende aludir a un modelo diferente de práctica democrática. Además, para ciertos líderes indígenas, constituye una lógica alternativa al capitalismo y al modelo neoliberal, toda vez que “la concepción comunitaria de vida no tiene nada que ver con la propuesta individualista que subyace al discurso neoliberal” (Guerrero y Ospina, 2004, p. 140).

Se calcula la existencia de más de 3.000 comunas y asociaciones de base (De la Bastida, 2000, León 1995), con una fuerte presencia en el centro de la sierra. La mitad de estas organizaciones fueron creadas en las últimas dos décadas del siglo XX, que parecen corresponder a los períodos de mayor apertura democrática (Guerrero y Ospina, p. 140). Los indígenas se organizan en comunas, centros y asociaciones, uniones, federaciones y confederaciones agrupadas, a partir de la lucha por la tierra, el agua, la cultura, el desarrollo y recientemente la acción política²².

Se plantea que la comuna cumple cuatro funciones que generan un sentimiento de identidad: la legitimación de valores y prácticas indígenas; la representación y defensa frente al mundo externo; la gestión de recursos naturales y la cohesión social e ideológica. El cabildo resuelve conflictos de tierras y recursos internos, sanciona conductas impropias, es mediador y testigo de transacciones o disputas familiares y es interlocutor con agentes externos. En cierto modo sucede o reemplaza al papel que antaño tenían los compadrazgos, con la virtud de ofrecer una mediación colectiva en lugar de individual.

²² Edgar de la Bastida, “La organización indígena ecuatoriana”, FENOCIN, 2000.

Las organizaciones de segundo grado cumplen funciones más vinculadas a la intermediación política y al desarrollo. Para el 2001 se registran más de 148 uniones. Un estudio realizado a finales de los 90 muestra que las uniones de segundo grado tienen un alto nivel de legitimidad frente a sus bases, como instancias de negociación con el Estado y las ONGs. En los 80 se amplía la agenda de desarrollo y las OSGs pasan de la educación y la demanda de servicios básicos a la gestión de programas de salud, micro emprendimientos productivos, defensa del medio ambiente, etc., ocupando muchas veces el vacío dejado por el Estado, en el período neoliberal.

Muchas organizaciones de segundo grado surgieron en el contexto de la lucha por la tierra o contra la discriminación étnica. Las OSGs -según Galo Ramón- pueden ser consideradas como el autogobierno más cercano a las comunidades rurales, pues son los eslabones que usa el campesinado para obtener servicios y reclamar derechos, reúne a la clase política y técnica de los pueblos indios y trabajan en un espacio más amplio que el comunal, permitiéndole un mayor impacto en los proyectos y en una escala más manejable para capacidades disponibles. (Guerrero y Ospina, PG 133).

A otro nivel se ubican las federaciones provinciales, que cumplen un rol político, en tanto conducen la movilización social y ejercen la representación ante los organismos seccionales y el Estado.

A nivel regional y nacional se encuentran las confederaciones: Confederación de la Nacionalidad y Pueblos *Kichwas*, Ecuarunari, doce federaciones; Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE, dieciséis federaciones y pueblos; Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana, CONAICE, seis pueblos. Según Edgar de la Bastida, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, tendría el 50% de las organizaciones de base y el 50% restante estarían repartidas entre la FEINE (Consejo de pueblos y organizaciones indígenas evangélicos del Ecuador) y la FENOCIN, Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras²³.

El CODENPE²⁴ reconoce catorce pueblos y trece nacionalidades, que serían los sujetos del proceso de autonomías y que habitan prioritariamente en la sierra y la amazonía. 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 propia²⁵.

Hay autores que consideran que la CONAIE es un "autogobierno en formación", es decir un sistema que articula comunidades, nacionalidades y pueblos, que suma autonomías de hecho y de derecho, que expresa la voluntad política indígena en torno a un proyecto y canaliza la participación política de los indígenas, con relaciones de conflicto y negociación con el Estado y los partidos políticos (Almeida, Rodas y Ojeda, 2005, pp. 51-58)

²³ Datos de Edgar la Bastida, FENOCIN.

²⁴ Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, CODENMPE.

²⁵ <http://www.codenpe.gov.ec/npe.htm>.

Los últimos diecisiete años, desde cuando la CONAIE introdujo el tema de la plurinacionalidad, han estado marcados por cambios importantes. El primero refiere a la diferenciación social entre estratos altos y pobres al interior de la población indígena: la formación de profesionales, maestros, artesanos, comerciantes, sectores acomodados y un amplio sector de indígenas y campesinos pobres y jornaleros rurales y urbanos que trabajan en las plantaciones agrícolas, florícolas, en la construcción y el servicio doméstico o están desempleados.

Un segundo fenómeno importante constituye la migración hacia las ciudades. Desde los 50 se inicia un éxodo indígena a la costa, migración que cambia en las décadas del 80 y 90 orientándose hacia las ciudades serranas e incluso al exterior. Para el año 2000 se calcula que los indígenas urbanos en Quito y Guayaquil alcanza un porcentaje superior al 13%, por lo que podemos hablar que cerca de 500.000 indígenas viven en las dos ciudades más importantes del país²⁶.

A esto se suman los cambios producidos en la relación entre los indígenas y los servicios públicos y la presencia de nuevas instituciones privadas y públicas. Cerca de 150.000 indígenas se educan en el sistema bilingüe y la mayor parte de la población infantil al menos termina la escuela, de manera que el ritmo de vida en las comunidades ha cambiado notablemente. Hay un sinnúmero de ONGs y agencias de cooperación que trabajan con los indígenas, aparte de los programas estatales de emergencia que se han extendido en los sectores pobres, como el bono solidario, por ejemplo. También se debe tomar en cuenta otros fenómenos, tales como el hecho de que en la actualidad cerca de un 80% de hogares indígenas -pese a los problemas de acceso a los servicios- cuenta con luz eléctrica y un 50% accede a la televisión²⁷, de manera que los indígenas están cotidianamente integrando a su identidad nuevos equipajes culturales, ampliando sus horizontes con información, símbolos e imágenes producidos internacionalmente.

3.7 AUTORIDADES INDÍGENAS

En una breve revisión histórica realizada con los indígenas, cada pueblo y nacionalidad tiene su propio proceso. Hemos encontrado que los campesinos se han ido constituyendo en la lucha por la tierra pero también en la lucha por el control de los recursos naturales, por alcanzar el desarrollo o lograr una presencia política local.

La reconstitución de los pueblos y nacionalidades ha venido además aparejada de cambios en la configuración de “consejos de gobierno” en las comunidades, federaciones y confederaciones. Junto a esos cambios formales, los indígenas han desarrollado nuevas prácticas de autogobierno, afirmando espacios de participación amplia en asambleas comunales, estableciendo nuevos mecanismos de representación.

²⁶ SIISE, “Población indígena”, EMEDINHO, 2000.

²⁷ SIISE 3.5, EMEDINHO 2000

Se han mantenido competencias en los ámbitos de justicia y se ha incrementado la preocupación por la conservación de los recursos naturales -manteniendo las tradicionales formas de organización del trabajo para obras públicas comunitarias-, al tiempo que se han afirmado las organizaciones como entidades mediadoras y de gestión ante el Estado y los organismos de desarrollo. En Ecuador, sin embargo, las autoridades “propias” -tales como los consejos de ancianos- casi han desaparecido, en aras de un cambio generacional a fin de que los segmentos más jóvenes y estudiados asuman la dirección de sus consejos de gobierno, liderando procesos de negociación con el mundo blanco-mestizo, lo cual demanda nuevos conocimientos y destrezas.

En la actualidad prácticamente no existen las autoridades indígenas en el sentido ancestral. Ellas se han ido modificando con el tiempo y el Estado ha reconocido otras formas organizativas: las asociaciones y cooperativas. En el caso de Bolivia, subsisten las organizaciones propias -los *markas* y *ayllus*- sobre las que se superponen los sindicatos. En Ecuador se crearon las organizaciones comunales y gremiales bajo un lente clasista y de desarrollo y, posteriormente, las juntas parroquiales.

Otras áreas de competencia de las comunidades tienen que ver con la salud, la educación, las fiestas ceremoniales, la gestión de los servicios y del desarrollo. Parte de las competencias, como el de la justicia o el ambiente, se ejerce en medio del vacío o la falta de agilidad del Estado.

El sistema de comunas vigente hasta los años 80, debe competir ahora con otras formas asociativas modernas articuladas en torno al manejo del agua, la producción, la equidad de género, el deporte, etc., desbordando el marco de control y convocatoria de los “cabildos”. Por ello el cabildo ha perdido la autoridad y en muchos casos las juntas de regantes o las de defensa del campesinado, tienen más convocatoria que el cabildo²⁸.

En ese sentido es difícil señalar la frontera entre la comuna -como organización sustentada en la justicia y el derecho tradicional- y la organización asociativa y clasista moderna. Esto es más claro a escala parroquial o zonal, en donde las organizaciones de segundo grado tienen un mayor énfasis en los temas de desarrollo -manejo de proyectos y captación de recursos de ONGS, la cooperación y/o el Estado- y uno menor en el control del territorio y en la capacidad de gobierno de sus comunidades. Por cierto esta deficiencia es crítica a nivel de pueblos indígenas, pues debido a la debilidad de su proceso de reconstitución poseen escasas competencias en el plano de gobierno aunque -como federaciones- constituyen un importante mecanismo de movilización social y presencia política.

Los entes territoriales y la división político-administrativa del Estado segmentan el territorio y se superponen al ámbito de competencias de la autoridad o la organización indígenas, debiéndose enfrentar dichas competencias a nivel parroquial y municipal

²⁸ No hay un estudio a fondo de estas dos formas de organización, pero en algunas zonas tienen mayor influencia que el movimiento indígena organizado.

-tenientes políticos, policías, ONGs, jueces, etc. En algunos campos y zonas no se presentan conflictos con el Estado, debido a la ausencia de las autoridades estatales respectivas en la zona.

El acceso de los indígenas a municipios y consejos provinciales es una clara expresión del fortalecimiento de sus organizaciones, de la ampliación de su agenda de desarrollo y de un mayor poder local que modifica las estructuras racistas de los gobiernos seccionales, buscando reorientar los recursos públicos -antes destinados a lo urbano- hacia lo rural. Sin embargo -y en algunos casos- cuando los indígenas alcanzan estas dignidades, asumen la misma visión convencional en su ejercicio del poder. Esto conduce a otra problemática importante que tiene que ver con el hecho de que el movimiento indígena ha logrado la representación política participando en el sistema electoral y de partidos²⁹, sin haber logrado un reconocimiento legal y efectivo de representación diferenciada, por el hecho de ser indígenas.

Otro problema tiene que ver con la falta de uniformidad estatal en cuanto a los procedimientos e instancias de legalización de las organizaciones indígenas. Así, en el 2005 el gobierno definió al CODENPE como el ente de registro de las organizaciones, sin embargo otras instancias públicas continúan ejerciendo esta competencia.

Finalmente, los recursos del Estado se orientan a través de los municipios y juntas parroquiales, dejando a las comunidades, OSGs y federaciones sin recursos para el cumplimiento de sus metas y líneas de acción.

3.8 GOBIERNOS ALTERNATIVOS

Con el levantamiento del 90 y la formación del Pachakutik como fuerza electoral en el 96, el movimiento indígena se posicionó como actor político en el escenario nacional. Al mismo tiempo, a través de su lucha social y de gestión del desarrollo, los indígenas aparecen con fuerza en los escenarios locales.

En el caso de la sierra se consolidaron las comunas como referente cultural y se articularon en organizaciones de segundo grado con radio de acción en parroquias y cantones andinos. A partir de sus lazos de cohesión étnica, las organizaciones ampliaron sus demandas a tierra, educación, servicios, producción, crédito y gestión ambiental.

Los indígenas observan una dinámica que va de lo micro-comunal a lo cantonal y regional en cuanto a su organización, visión del territorio, disputa de recursos naturales y gestión del desarrollo, lo que les permite tomar sus propias iniciativas en materia de alianzas sociales. De otra parte, las organizaciones locales se nutrieron con el discurso étnico, constituyéndose en polos de concentración política de disputa del poder local, tradicionalmente en manos de elites mestizas, con una orientación restringida a lo urbano.

²⁹ Anexo: Alcaldes indígenas, elección 2004.

En el caso de la amazonía, la colonización del territorio, la presencia de la iglesia y los militares y el posterior ingreso de las compañías petroleras, modificaron los parámetros de ocupación del espacio. Como un mecanismo de resistencia, los indígenas se organizaron en centros y federaciones representativas de varias nacionalidades. La principal demanda de los pueblos amazónicos fue la de territorios, logrando que en el 90 se inicie su reconocimiento legal. Además han implementado iniciativas en la cultura, la educación, la salud, el desarrollo y el medio ambiente, con diversos alcances y resultados. Al igual que en la sierra, han disputado gobiernos locales y puestos de representación en el Estado.

Este proceso local y regional se ha visto reforzado con la presencia nacional del movimiento indígena, que interpela al poder y reivindica su derecho a gobernar, generando mejores condiciones para la disputa del poder local. En 1996 se conformó el movimiento Pachakutik y ganó las elecciones en varios municipios; en el 2000 se amplió su radio de acción a consejos provinciales y juntas parroquiales, accediendo posteriormente al poder central, en alianza con Lucio Gutiérrez, del cual se alejaron pocos meses después. En las elecciones de octubre del 2004 -ya en la oposición- Pachakutik alcanzó el 8% del electorado nacional, ratificando su control en 30 municipios, 100 juntas parroquiales y 4 consejos provinciales³⁰.

Gobiernos alternativos 2004-2008

PROVINCIA	CANTÓN	ALCALDES
AZUAY	NABÓN	Amelia Erraez
	GIRÓN	Martha Jiménez Marcatoma
	PUCARÁ	Luis Berrezueta
	SANTA ISABEL	Manuel Quezada Ramón
BOLÍVAR	GUARANDA	Alberto Coles
CAÑAR	SUSCAL	Avelina Morocho
COTOPAXI	SAQUISILÍ	José Jami Llumitasig
	SIGCHOS	Hugo Argüello
CHIMBORAZO	GUAMOTE	Juan de Dios Roldán
	RIOBAMBA	Ángel Yánez Cabrera
	COLTA	Pedro Curichumbi
	PALLATANGA	Tomás Kuricama
IMBABURA	OTAVALO	Mario Conejo
	COTACACHI	Auki Tituaña
PICHINCHA	CAYAMBE	Diego Bonifaz
	PEDRO MONCAYO	Virgilio Andrango

³⁰ La división político-administrativa del Ecuador se organiza en 24 provincias, 219 municipios y más de 700 parroquias rurales. (Información 2007)

PROVINCIA	CANTÓN	ALCALDES
NAPO	QUIJOS	Egres. Renán Valladares
	ARCHIDONA	Luis Soria
SUCUMBIOS	CUYABENO	Alipio Campoverde
	PUTUMAYO	Segundo Hidalgo Diaz
	CASCALES	Edmundo Vargas
MORONA	TAISHA	Germán Ujukam Kawarim
	PALORA	Luis Heras Calle
	GUALAQUIZA	Franklin Mejía Reinoso
	PABLO VI	Rafael Antuni Catani
	TIWINTZA	Pedro Uvijindia Yauna
	LOGROÑO	Gregorio Unkuch Ampush
	ORELLANA	ORELLANA
LOJA	SARAGURO	Jairo Montaña
PASTAZA	SANTA CLARA	Rigoberto Reyes Gómez
GUAYAS	SALITRE	Julio Alfaro
TUNGURAHUA	PATATE	Elicio Aguiar
	PELILEO	Manuel Caizabanda
ZAMORA	AMBATO	Fernando Callejas Barona
	YACUAMBI	Victor Manuel Gualán
	EL PANGUI	Segundo Encarnación
	NANGARITZA	Sergio Quezada

Fuente: Proyecto Formia CODENPE

Antes de analizar los resultados desde el punto de vista de la democracia y la gestión local, es importante constatar que dichos gobiernos se ubican -sobre todo- en la región andina y amazónica, son rurales, responden a zonas de gran biodiversidad y con la mayor riqueza energética del país, su población es mayoritariamente indígena con altos niveles de pobreza y con un gran potencial organizativo.

En términos demográficos, se calcula que los cantones y provincias que tienen autoridades indígenas alcanzan un millón de habitantes, cerca del 10% de la población del país. Los cantones tienen una población rural mayoritaria -cercana al 80%- lo que revela que se trata de procesos que replantean el papel de los municipios, antes dedicados únicamente a la población urbana. El carácter rural se confirma al revisar el tamaño de la población, pues de los municipios dirigidos por líderes indígenas, la mayoría corresponden a poblaciones menores de 30.000 habitantes.

Esa población observa las peores condiciones de vida: mientras el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es del 8%, en estos cantones alcanza al 13%; si la media de la escolaridad en el país es de 7 años, en estas zonas es 4; el acceso al agua potable en la vivienda apenas alcanza al 25% de la población y el porcentaje de pobreza supera al 80%.

Por otra parte -y como ya se ha señalado- Pachakutik surge con el apoyo de sectores indígenas organizados. Si se compara la ubicación de dichos gobiernos y el mapa de organización social, los dos coinciden; es decir, la presencia política del Pachakutik está respaldada por una amplia red de comunas indígenas, asociaciones, juntas de agua, grupos productivos, de mujeres y organizaciones del seguro campesino.

Pachakutik -hasta inicios de esta década- contó con una base electoral bastante sólida, proveniente no sólo del sector indígena sino también del mestizo. Así, se calcula que un 50% de los electores del Pachakutik en Imbabura, son mestizos. Hay que señalar, sin embargo, que la línea de crecimiento observada desde el 96, al 2004 presenta síntomas de inflexión, perdiendo municipios como los de Loreto, Guamote y Alausí y la prefectura de Bolívar, que en el pasado habían constituido sus baluartes.

Más que un partido con dinámica permanente e independiente de sus bases, Pachakutik es un instrumento para la participación político-electoral y parlamentaria, que se sostiene en un complejo entramado de agrupaciones sociales y de redes de la iglesia, las organizaciones populares mestizas, ONGs y sectores medios e intelectuales. La selección de candidaturas responde a la influencia de las organizaciones, redes y enlaces de ciertos líderes.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA GESTIÓN LOCAL

Desde hace varios años el movimiento indígena ha desarrollado una presencia importante en los gobiernos locales, iniciando procesos de transformación en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local, con diferentes modelos y resultados. En algunos casos se enfatiza la democracia participativa, en otros se moderniza la gestión.³¹

Se puede señalar que el tejido social y la capacidad organizativa de los actores -capital acumulado por varias décadas- se ha recreado en el ámbito político, renovando la democracia local. Su iniciativa ha promovido la construcción de espacios públicos de diálogo. En una sociedad marcada por prejuicios étnicos, estos espacios han sido claves para el reconocimiento a la diversidad. Además promueven un mayor involucramiento de la población en los temas públicos.

No se pueden ignorar los conflictos a nivel de los procesos locales. La redistribución de poder en una sociedad discriminatoria -como la rural- y la emergencia de nuevos actores antes marginados, conllevan nuevas tensiones. Hay intereses contrapuestos que reactivan antiguos conflictos interétnicos, en relación a la propiedad sobre la tierra, al uso de los recursos naturales, la educación, la salud o el acceso al poder local.

³¹ Ver Santiago Ortiz, "La participación para el desarrollo local, Cotacachi 1996-2003", FLACSO, 2003; Fernando Guerrero, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica", en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEE, IFEA, 1996; Fernando Guerrero, "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi"; J. Pablo Muñoz, "Indígenas y gobiernos locales"; Víctor Hugo Torres, "El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos", en *Ciudadanías emergentes*, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999; Hernán Barra, *Participación política indígena y cambios en el poder local*, Quito, IBIS Dinamarca, Mimeo, 1997; Franklin Ramírez, *La política del desarrollo local*, Quito, PGU-Ciudad, 2001.

Por otra parte, la interrelación de los actores con la democracia local está cruzada por instituciones propias de la cultura política ecuatoriana -clientelismo, corporativismo, sistemas de delegación de poder, etc.- que definen relaciones asimétricas con los grupos detentadores del poder local.

Los tres pilares de la participación local son la planificación, los espacios públicos cantonales y el presupuesto participativo. Hay experiencias importantes en la construcción de planes de desarrollo que permiten reafirmar visiones estratégicas sobre el territorio, sumar recursos y priorizar las inversiones locales. Uno de los resultados fundamentales de este ejercicio radica en que los pobladores definen las líneas maestras del desarrollo. En algunos casos, estos planes han significado un cambio de prioridades en la gestión local, enfrentando problemas claves para la integración territorial, la gestión económica o ambiental³².

En referencia a la gestión, hay dependencias que se articulan a los planes locales y orientan sus recursos hacia las prioridades establecidas en el plan³³. Por lo general, los consejos provinciales y municipios indígenas han sido activos en la gestión de competencias, ampliando sus funciones más allá de su labor tradicional y abriéndose a la salud, el turismo o el medio ambiente³⁴. Además varios de estos gobiernos locales han incursionado en una serie de programas para promover la economía, el medio ambiente, la educación, la cultura, implementando proyectos con relativo impacto. Sin embargo, transformar estructuras añejas es difícil y muchas veces los procesos participativos no rebasan la gestión de la autoridad principal, dejando intactos los estilos convencionales del qué hacer local.

En cuanto a los resultados, es importante la incidencia que han tenido los presupuestos participativos, reorientados hacia el sector rural. Así, al abrirse el gobierno local hacia múltiples actores, se ha modificado el destino de las obras e inversiones. En general, se evidencia un mejoramiento de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la mayor cobertura de los servicios de responsabilidad municipal, como agua, electricidad, alcantarillado y tratamiento de basura. Por lo general los indicadores de vivienda y servicios mejoran en los cantones liderados por alcaldes indígenas, entre otras razones porque los municipios destinan un alto porcentaje de su presupuesto a inversiones, como el caso de Cotacachi, el cual asigna el 70% a obras y servicios básicos.

Varios consejos provinciales y municipios han intervenido en temas de carácter ambiental, ya sea para impedir la penetración de empresas mineras o petroleras o para regular el uso de los recursos naturales, como es el caso de Cotacachi o Shushufindi³⁵. También se han desarrollado proyectos innovadores en el manejo de microcuencas, ligando medio ambiente y agroecología.

³² Victor Hugo Torres, 2004.

³³ Alvaro Sáenz, 2004.

³⁴ Una investigación reciente sobre Descentralización y Cooperación Internacional (IAD) muestra que los municipios indígenas tienen mayor iniciativa en el tema de descentralización.

³⁵ Victor Hugo Torres, 2004.

Hay que anotar, sin embargo, que si bien se han mejorado las condiciones de vida a través de una mayor cobertura de los servicios, se mantienen sin crecimiento -y aún observan deterioro- los indicadores de empleo, ingresos o pobreza. Este último superaba el 80% en 1990 y las tasas de desempleo y subempleo en la zona rural llegan al 50% ³⁶.

Los municipios y consejos provinciales con liderazgo indígena son -de alguna manera- pioneros en el abordaje de algunas problemáticas. En el tema de la descentralización, por ejemplo, es notorio el avance de ciertas experiencias locales frente a lo que ocurre en otros intentos 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 la formulación de sus políticas, afectan negativamente los esfuerzos locales.

En conclusión, muchos de los gobiernos seccionales liderados por indígenas han iniciado procesos de cambio a la gestión convencional del poder local: cerrada, autoritaria, clientelar. Esto ha sido posible por un nuevo enfoque de construcción de la democracia con énfasis en lo rural, la participación ciudadana, el reconocimiento a la actoría social, el ejercicio de derechos, el mejoramiento de la calidad de vida, el afianzamiento de condiciones que promuevan la construcción de relaciones simétricas, sin intolerancia ni exclusión.

Su iniciativa ha contribuido a caminar hacia la modernización y democratización de la gestión local, para que los gobiernos seccionales asuman una representación no sólo 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 todavía afectar las nuevas estructuras de poder, afincadas en el capital. 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.

³⁶ SIISE, 2004.

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

¿La posesión de la tierra incide o no en el tema de la autonomía indígena?, ¿por qué?

¿De qué manera la realidad ambiental del Ecuador puede incidir en la demanda de autonomía indígena?

¿Por qué la organización comunitaria sustenta la propuesta de autonomía indígena?

¿Hay diferencias entre los pueblos indígenas amazónicos y andinos en el control del territorio?

Enumere cinco problemas o limitaciones que se dan en la vigencia de la autoridad indígena.

4. MARCO INSTITUCIONAL: EL ESTADO ECUATORIANO

RESUMEN

Este capítulo tiene dos partes. En la primera se examina el marco institucional del Estado ecuatoriano y los procesos de descentralización. En la segunda se analizan los avances institucionales obtenidos en la legislación sobre autogobierno indígena.

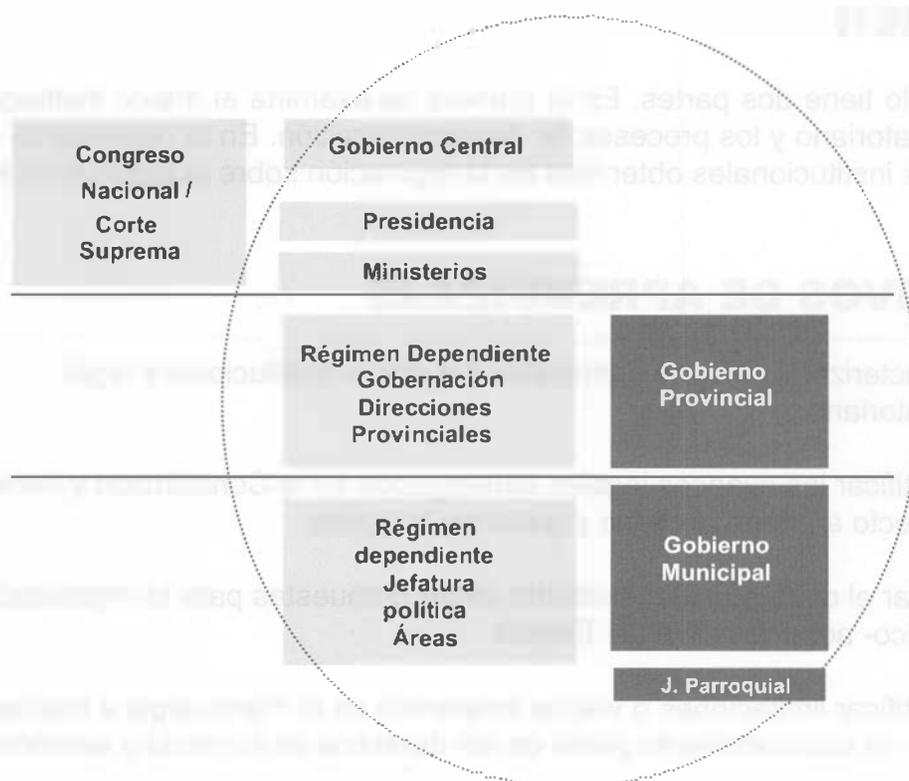
OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Caracterizar los rasgos principales del marco institucional y legal ecuatoriano.
- Identificar los avances legales conseguidos en la Constitución y las leyes, respecto a tierra, territorio y gobierno indígena
- Ubicar el debate actual existente sobre propuestas para la organización político-administrativa del Estado.
- Identificar limitaciones o vacíos existentes en el marco legal e institucional para un reconocimiento pleno de los derechos de territorio y autonomía.

4. EL MARCO INSTITUCIONAL

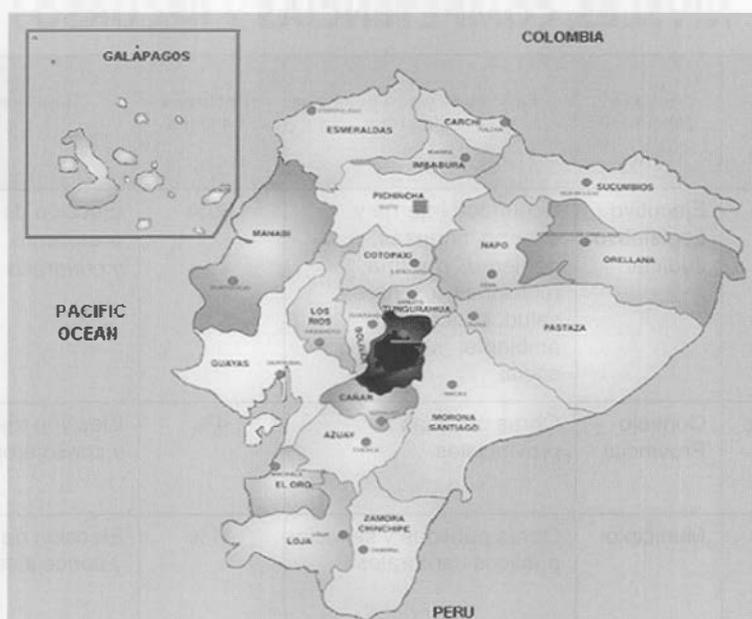
4.1 EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Es importante ubicarnos en el marco institucional del Estado ecuatoriano así como repasar los cambios institucionales ocurridos en el Ecuador en el último período y en materia de descentralización para –dentro de ese marco- contextualizar la propuesta de reconocimiento de los autogobiernos indígenas.



La organización del Estado ecuatoriano observa cuatro niveles: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Así mismo, la organización asume dos formas: la del Estado central con sus organismos dependientes y desconcentrados y las entidades seccionales. En el primero se ubican los organismos a nivel provincial y cantonal y se trata de autoridades designadas, como son las direcciones provinciales y las jefaturas de áreas. En el segundo están los organismos provinciales, cantonales y parroquiales y son de elección popular.

Territorialmente el Estado se organiza mediante estructuras nacionales y subnacionales



El carácter del Estado es unitario, rasgo que fue reforzado por el proceso desarrollista implementado desde los años 50 y confirmado en la última Constitución del 98. Tiene una estructura centralista y un carácter predominantemente sectorialista (por ministerios), lo cual segmenta la administración pública e impide una visión integradora del territorio.

Tradicionalmente el Estado ecuatoriano ha sido presidencialista, aunque se reconoce la “separación” de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial. El régimen democrático se asienta en la realización de elecciones periódicas a nivel de los cuatro niveles existentes (nacional, provincial, cantonal y parroquial).

El régimen central concentra gran parte de las funciones, competencias y recursos, dejando la gestión de obras y servicios públicos al régimen seccional. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el Estado nacional concentra cerca del 80% de los recursos y gran parte de las competencias, mientras que los gobiernos provinciales apenas alcanzan el 4% de los recursos y sus funciones se limitan a la construcción de la obra pública mientras que los municipios controlan el 11% de los recursos y gestionan los servicios y las obras de urbanización. El 5% restante está destinado a los organismos de desarrollo regional, tales como CRM, CREA, PREDESUR y otros.³⁷

³⁷ LA SENPLADES sostiene que el porcentaje de recursos fiscales para los gobiernos seccionales es mayor.

NIVELES, COMPETENCIAS Y RECURSOS

	Entidad territorial	Funciones y competencias del Ejecutivo	Recursos Fiscales	Representación
Nacional	Ejecutivo Legislativo Judicial	Seguridad interna y externa, finanzas, gobierno, energía, relaciones exteriores, salud, educación, ambiente, seguridad social,	80%	Elección de presidente y congreso
Provincias 24	Consejo Provincial	Obras públicas provinciales	4%	Elección de prefectos y consejeros
Cantones 221	Municipio	Obras públicas y servicios públicos cantorales	11%	Elección de alcaldes y concejales
Parroquias 780	Parroquia rural	Planificación, participación, gestión y vigilancia		Elección de juntas parroquiales

Datos 2007.

Desde comienzos de los 90 se planteó la modernización y descentralización del Estado como complemento a los programas de ajuste a la economía. La ley de modernización y la creación del CONAM responden a ello, aunque la descentralización no tuvo una política de Estado consistente, entre otros factores por el énfasis en la privatización. En realidad el CONAM aplicó una política de desregulación y desmantelamiento del Estado, más que de descentralización.

A comienzos de esta década se creó el Programa de Desarrollo Municipal, PDM, dirigido a modernizar los gobiernos seccionales y a dotarlos de un marco adecuado para la descentralización. Los objetivos del PDM, orientados a fortalecer la autonomía financiera, administrativa y técnica de los municipios y consejos provinciales, no fueron conseguidos. La mayoría no logró reducir la dependencia económica del Estado central ni convertirse en sujetos de crédito.

En cuanto a los cambios en el terreno legal, es ilustrativo el siguiente cuadro:

ESTADO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

LEY	FECHA	CONTENIDO
Ley 72 Fondos de desarrollo seccional y Provincial	RO 441 1990 y 395 1990	Criterios para contribución del Estado y distribución de recursos para los gobiernos seccionales, así como rol del BEDE
Ley de Modernización	13.12. 1993	Su objetivo es la privatización a través del CONAM y coordinar políticas de descentralización.
Ley de Distrito Metropolitano	12/1993	Establece régimen especial para Quito, amplía funciones del municipio de la capital y promueve la desconcentración del gobierno local en distritos.
Ley del 15%	1997	Establece que el 15% del presupuesto del Estado sea transferido a los municipios de manera gradual, fijando los criterios para su distribución.
Ley de Descentralización y participación	1997	Fija la descentralización como objetivo del Estado, plantea principios; ubica como finalidad la transferencia de recursos (15%) y funciones sobre tránsito y medio ambiente a municipios. A los consejos provinciales les reconoce funciones en lo rural.
Constitución Política	1998	El Estado es caracterizado como pluriétnico y pluricultural. Mantiene esquema de entidades territoriales: gobierno provincial-municipal y reconoce parroquias. Reconoce derechos colectivos y circunscripciones territoriales indígenas. Amplía reconocimiento de derechos ciudadanos y participación. En cuanto a descentralización, todo es transferible, excepto relaciones exteriores, finanzas, seguridad externa e interna.
Ley de Juntas Parroquiales	1999	Se resuelve la constitución de las juntas parroquiales rurales bajo elección popular con funciones de planificación, gestión de obras y vigilancia ciudadana, sin contar con presupuesto.
Consulta autonomías	2000	Se realiza consulta a la población en varias provincias de la costa y la amazonía, aprobándose con más del 90% acceder a un régimen autonómico.
Nuevo Modelo de Gestión, CONAM	2000	Se plantea un proceso de descentralización mediante paquetes de transferencia, priorizando agricultura, obras públicas, turismo y ambiente. Los alcances son reducidos.
Proyecto de Autonomías	2006	El alcalde de Guayaquil Jaime Nebot plantea un proyecto de ley de autonomías por el cual las provincias o cantones pueden declarar su autonomía, contar con un estatuto específico y regular sus propias normas, competencias e ingresos. Este proyecto no es aprobado.
Proyecto de Regionalización	2007	SENPLADES, organismo de planificación del Estado, propone crear las regiones como entidades territoriales.

Han ocurrido muchos cambios legales³⁸ pero es evidente que estos no han logrado resultados importantes. El Estado sigue siendo centralizado y las leyes de régimen municipal y provincial mantienen la organización tradicional desde el siglo XIX. Una de las observaciones que se hace a la Constitución del 98 es la de haber dejado la descentralización -o la ampliación de competencias- a la voluntad de los gobiernos seccionales. Por otra parte, la Constitución dejó intocado uno de los problemas centrales, al evitar legislar sobre el espacio regional e intermedio que, desde el 99, ha provocado a nivel nacional un amplio debate sobre autonomías.

En ese marco los resultados del proceso de descentralización han sido muy pobres:

³⁸ Santiago Ortiz, Las propuestas de descentralización en el Ecuador, ACJ, Quito, 1998.

- *Descentralización política.* Hay elecciones en todos los niveles pero los entes municipales y provinciales no deciden, pues las decisiones y los recursos están en las dependencias del Estado central.
- *Descentralización administrativa.* Gran parte de las competencias continúan en el ámbito ejecutivo; apenas un pequeño número de ellas han sido transferidas.
- *Descentralización fiscal.* Aunque se han incrementado los recursos, no más del 20% del presupuesto nacional está en lo local³⁹.

Varias razones explican el pobre avance alcanzado por el proceso de descentralización. Es innegable que el principal radica en el peso del petróleo en las finanzas fiscales, mismo que sostiene la estructura centralizada del Estado, pues constituye la fuente primaria de recursos para las elites rentistas que viven de los contratos con las diversas empresas y ministerios, para las elites locales que dependen de las transferencias de recursos y para los sectores medios y populares vinculados a redes clientelares. Es decir, no existe interés en las elites nacionales y locales para cambiar un "Estado mágico" que "da" resolviendo los problemas.

Otro factor radica en la cautela de los bancos multilaterales y de la tecnocracia - que manejan las finanzas en el país- para impulsar procesos que pongan en riesgo la estabilidad macro-económica. Otros factores provienen de la resistencia de los militares, los gremios y los sindicatos, que gozan de privilegios corporativos en la relación con el Estado. También se sostiene que siendo Ecuador un país pequeño, la cercanía a la capital no demanda centros descentralizados de representación política, administrativa o de servicios, pues Quito está cerca de todos y todo alcalde o prefecto pasa la mitad de su tiempo viajando a la capital para palanquear recursos con sus diputados provinciales o golpear las puertas del Ministerio de Finanzas. En resumen, el Ecuador es un país atípico en América Latina, al no haberse embarcado en la corriente descentralizadora, presente en la región desde los años 80.

EL ESTADO HOY

Este Estado –fortalecido por las dictaduras en el período desarrollista- se debilitó en el período neoliberal, perdiendo las funciones de rectoría en política pública, planificación, regulación de la economía y distribución de la riqueza. Como se ha dicho, se ha conformado un archipiélago institucional -caracterizado por una estructura centralista- que enfatiza lo sectorial sobre lo territorial, la inequidad sobre la equidad, la homogeneidad sobre la diversidad, la privatización sobre la construcción de lo público, lo jerárquico sobre lo participativo y una democracia funcional a las elite por sobre una democracia de los ciudadanos y ciudadanas.

³⁹ Según funcionarios de SENPLADES este porcentaje podría variar, si se toman en cuenta leyes de preasignación y otras fuentes de transferencia a lo local.

Podríamos puntualizar algunos aspectos que caracterizan la situación actual:

- a. *Debilidad de la rectoría estatal.* El Estado obeso, centralista y rentista, funcional a las elites pero sin norte ni rumbo ni capacidad para impulsar una propuesta de desarrollo sustentable. Hay que señalar que un proceso de descentralización y autonomías no puede realizarse ni ser coherente con un centro estatal débil.
- b. *Descentralización frustrada.* Pese a los cambios legales, el Estado no ha sido capaz de descentralizarse. Se mantiene un esquema sectorialista, en donde cada ministerio hace lo que quiere en su localidad sin coordinación con los gobernadores ni presencia de entidad alguna que piense en las potencialidades del territorio. Apenas el 5% de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal de todos los organismos seccionales no pasa del 20% del presupuesto, porcentaje muy por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse.
- c. *Fragmentación institucional y superposición.* El debilitamiento estatal ha llevado a un proceso de fragmentación y deterioro institucional, con gobiernos locales que buscan convertirse en eslabón de una amplia red clientelar. Esta atomización sirve para que las elites accedan a la vaca lechera de los recursos estatales y no para impulsar las potencialidades del territorio. Pese a que hay gobiernos locales innovadores, se mantiene la cultura de la obra de relumbrón y se superponen funciones y competencias. Un ejemplo dramático constituye el caos en el sector rural, donde se superponen comunidades indígenas, juntas parroquiales, municipios y prefecturas.
- d. *Asimetría territorial.* La ausencia de un proyecto de país ha llevado a que la inercia y las tendencias del mercado pongan sus reglas, profundizando las asimetrías territoriales y acentuando las diferencias ciudad-campo y regiones ricas y ganadoras vs. regiones pobres y perdedoras. Un país con ciudades con estándares de vida de Miami junto a barriadas y regiones con estándares del cuarto mundo.
- e. *Vacío del gobierno intermedio.* Existe un vacío en el espacio intermedio, donde se evidencia la ausencia de un gobierno que mire las potencialidades del territorio. No existe coordinación entre prefecturas, gobernaciones, ODR (Organizaciones de desarrollo regional) y cientos de dependencias públicas aisladas y auto-centradas. No se consolida una entidad que intermedie entre el Estado central y los gobiernos locales, de manera que cada quien gestiona directamente frente al gobierno. Existen propuestas –todavía a nivel de formulación y sin que ninguna se haya concretado– tendientes a fortalecer la calidad gubernativa de los organismos provinciales o lograr nuevos regímenes autonómicos con amplia legitimidad social y política.
- f. *Un sistema clientelar y fragmentado de representación política,* limita la posibilidad de participación ciudadana y actoría social y consolida un

modelo de gestión basado en los arreglos y lealtades personalistas y poco transparentes, todo lo cual impide que las entidades seccionales se reafirmen como organismos democráticos que respondan a la sociedad local.

- g. *No reconocimiento de la participación ciudadana:* De la mano de lo anterior, en la mayoría de organismos seccionales se mantiene un sistema jerárquico impermeable a la participación de los actores de la sociedad civil, toda vez que los intereses de las elites, el clientelismo y la corrupción requieren opacidad en el manejo de recursos.
- h. *Inexistencia de un sistema de competencias:* que defina las reglas de juego y el papel de cada entidad territorial. Además la descentralización a la carta genera desequilibrio e incoherencia en el sistema de gobierno aparte de que es inmanejable y promueve la irresponsabilidad.
- i. *Sistema fiscal obsoleto e inequitativo.* Los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, acentuando la inequidad territorial y fiscal y convirtiendo al presupuesto en un mamotreto inmanejable, a causa de las preasignaciones presupuestarias.

Estos rasgos del Estado ecuatoriano están vigentes a pesar de las reformas que se dan —o puedan darse— a nivel territorial. Los últimos veinte años asistimos a cambios importantes, resaltando los dos siguientes: (i) el país ha dejado de ser rural y se encarrila en un acelerado proceso de urbanización que gira en torno a una red de ciudades comandadas por Quito y Guayaquil; (ii) surgen —o se consolidan— ejes económicos que imprimen su huella en el territorio: el eje petrolero y minero en la amazonía, las camaroneras y la palma africana en la costa, el turismo a nivel de todas las regiones o las empresas florícolas en la sierra norte. Como un tercer aspecto, aunque de menor importancia, asistimos a una mejora sustancial de la infraestructura de comunicación (vías, puertos, aeropuertos), como respuesta a condicionantes internos y externos (la paz con el Perú, el conflicto colombiano, la apertura al mercado internacional y la globalización).

Concomitante con lo anterior, el Ecuador se ha insertado plenamente dentro de un nuevo escenario internacional, cuyas tendencias modifican las formas de gobierno y territorio: se han formado legiones de migrantes ecuatorianos en varios puntos de Europa y Estados Unidos; estamos insertos en una crisis ecológica de alcance planetario; se tiende a la formación de bloques de integración regional que actúan como protagonistas de la economía y política mundial; el desarrollo de las comunicaciones y la revolución tecnológica provocan acelerados procesos de cambio; el flujo de capitales, productos y personas impactan en la producción y el empleo interno así como nuevos sistemas administrativos modifican la organización de las empresas y los Estados; los movimientos sociales y las redes de la sociedad civil construyen nuevos espacios públicos como el Foro Social Mundial; las ciudades, regiones y gobiernos locales asumen un nuevo protagonismo. Todo lo anterior conjuga y genera un escenario global en donde los Estados nacionales pierden la centralidad y deben rediseñarse al interior de bloques regionales.

Bien podemos afirmar que dos décadas no pasan en vano y que las sociedades regionales de Ecuador se han fortalecido con procesos de innovación local, en donde los gobiernos seccionales han debido adaptarse, generando procesos de innovación institucional y desarrollo bajo iniciativa propia. Ello ha permitido -en un entorno nacional caótico, sin rectoría ni políticas estatales de apoyo- modernizar y en algunos casos democratizar la gestión local, generando a su vez nuevos liderazgos provinciales y cantonales con legitimidad. Por cierto, los gobiernos locales encuentran límites a la hora de enfrentar problemas de magnitud que no pueden resolver sin apoyo de políticas públicas nacionales.

En resumen, la modernización emprendida por el neoliberalismo no tuvo mayores frutos: ni el Estado se redujo, ni se descentralizó y se implementó una modernización y privatización parcial. El Estado central se debilitó, se modernizaron funciones favorables al modelo mientras se abandonaban instituciones vinculadas a la distribución de la riqueza, la equidad y el desarrollo. El resultado es un archipiélago institucional, una especie de *Frankenstein* criollo.

Durante los últimos diez años, las elites dominantes quemaron sus últimas naves. Perdieron la oportunidad de reformar al Estado y el régimen de partidos colapsó. El modelo neoliberal desgastó sus propias bases. Hoy nos encontramos ante un proceso constitucional que plantea una nueva oportunidad para reconstituir el país.

PROPUESTAS CONSTITUCIONALES EN DEBATE

Frente a esta situación del Estado -y en particular del caos en la organización político-administrativa- se han presentado no menos de veinte propuestas de descentralización y autonomías por parte de varios actores políticos e institucionales⁴⁰, tales como la del Consejo Provincial del Azuay, el CONCOPE, el CONAJUPARE, el alcalde Nebot junto a otros alcaldes, líderes políticos como José Bolívar Castillo o académicos vinculados a los municipios. Igualmente las propuestas provienen de movimientos políticos -como Fuerza Ecuador- o de movimientos sociales -como la CONAIE.

El sentido de las propuestas varía por su enfoque: unas ven a la descentralización desde una óptica de distribución del poder, en términos de democracia y participación; otras ponen el acento en la equidad territorial y en una nueva estructura estatal favoreciendo al desarrollo socio-económico; hay varias que buscan el reconocimiento de la diferencia, en donde la nueva organización permitirá reconocer las diversas identidades en el territorio; hay aquellas que sólo buscan profundizar la descentralización desde una perspectiva gremial de gobiernos locales, pues esta sería positiva por sí misma y, finalmente, las que plantean la reforma del Estado como una reacción a la excesiva centralización.

Talvez la diferencia mayor tiene que ver con temas como la creación de nuevos ámbitos o entidades territoriales, tal como el nivel intermedio, el régimen autonómico, la

⁴⁰ Ver René Larenas, Cuestión de Límites.- 2007

obligatoriedad o no del sistema de competencias, el tipo de funciones y competencias, los derechos territoriales indígenas y el tema fiscal.

En diversos foros se plantean coincidencias y discrepancias en unos o algunos aspectos. A continuación se sistematizan los puntos más sobresalientes del debate presente en diversos foros y en las propuestas del CONESUP.

- **Forma de Estado:** ¿Unitario, plurinacional o autonómico? La mayoría coincide en mantener la forma unitaria. Sin embargo hay personas y organizaciones que consideran que el tema de las autonomías modifica la esencia del Estado y empiezan a caracterizarlo como “Estado autonómico descentralizado” o “Estado plurinacional”.
- **¿Qué autonomía?:** Casi nadie habla de descentralización sino de autonomía. La discrepancia radica en el sentido que ésta tiene o se la pretende dar: ¿qué es?, ¿qué se entiende por autonomía?, ¿tiene capacidad plena de autogobierno?, ¿tiene capacidad legislativa?, ¿se limita a lo que hoy tenemos en el régimen seccional autónomo: elección de autoridades, potestad normativa con ordenanzas y administración de recursos? El otro punto en el debate tiene que ver con ¿quién es el sujeto de la autonomía? Para algunos son las regiones para otros las provincias y ciudades y para Nebot, cualquiera que tenga más de 200.000 habitantes. Sobre este tema se polarizan las posiciones; dado que Nebot reivindica la tesis de la autonomía, ésta se convierte en un lindero entre la derecha y la izquierda.
- **¿Reordenamiento territorial o reorganización?:** Este aspecto es trascendental para el desarrollo. Al igual que la CONAIE, inicialmente SENPLADES fue partidaria de la tesis de reordenamiento. Sin embargo, a la luz de los riesgos de tocar los límites internos existentes, finalmente ha asumido una actitud más conservadora, integrando provincias. La postura indígena plantea el reconocimiento territorial conforme al radio de acción de los pueblos y nacionalidades, lo cual modifica el mapa existente.
- **El rol del nivel central:** Es notorio un fuerte cuestionamiento a la Constitución actual por haber facilitado las reformas neoliberales y la privatización. Se busca recuperar el rol del Estado en la planificación, la redistribución de la riqueza y el desarrollo. Por tanto la pregunta es: ¿queremos un Estado activo y fuerte o un Estado mínimo? Aquí se condensa el modelo que queremos: equidad, sostenibilidad y desarrollo.
- **¿Hay un quinto nivel?:** Algunos coinciden con la tesis del gobierno respecto a la creación de un quinto nivel: región o departamento. Serían regiones horizontales, complementarias. Según sus defensores, la región tendría gran capacidad de intervención en el desarrollo territorial y coordinación con los gobiernos central y locales. Los oponentes sostienen que la región no se puede imponer sino que responde a procesos históricos y que un quinto nivel caotiza

una institucionalidad ya fragmentada, provoca conflictos sobre capitalidad y recursos, cuando todavía nos movemos en una tendencia de provincialización. Hay, por último, quienes aceptan las regiones en la planificación pero no como entidad territorial.

- **¿Gobierno intermedio: región o provincia?** Se ve la importancia de un gobierno subnacional con el rol de coordinación, dado que el Estado central no puede bregar con las demandas de más de 1.400 gobiernos locales (entre provincias, cantones y parroquias). El problema radica en si este rol lo cumplen las regiones o las provincias actuales, para lo cual se requiere elegir a los gobernadores, uniéndoles con los prefectos y las unidades desconcentradas del Estado.
- **Autonomías de territorios indígenas:** No se ha dado respuesta a la demanda de autogobierno indígena y no hay consenso entre los sectores indígenas para mantener la actual organización territorial del Estado –donde las provincias, cantones y parroquias se convierten en circunscripciones territoriales indígenas- o avanzar en la autonomía indígena, con gobierno y reordenamiento territorial.
- **El rol de las juntas parroquiales.** A siete años de su funcionamiento es hora de preguntarse si las juntas parroquiales deben mantenerse o modificarse. Hay quienes plantean que asuman su rol en la participación ciudadana –planificación y vigilancia-, quienes insisten en la necesidad de que sean organismos de gobierno con competencia de emitir ordenanzas y aún otros que señalan que deben desaparecer o reestructurarse, compartiendo la dinámica de las organizaciones sociales.
- **Competencias: ¿sistema voluntario u obligatorio?** Con la pésima experiencia de la descentralización, hay la necesidad de definir un sistema nacional de competencias que contemple las exclusivas, por nivel de gobierno y concurrentes. El debate también apunta a ¿qué competencias? y a quién competen temas como recursos naturales, educación o cobro de impuestos?
- **Lo fiscal: ¿qué tributos?, ¿propios o transferidos?** ¿Cada quien con lo suyo o solidaridad? Si bien esta temática no se ha abordado con profundidad, algunos cuestionan la viabilidad de una propuesta autonómica y otros plantean reorganizar los tributos. Hay también defensores y opositores a que los gobiernos locales coparticipen en regalías de la producción petrolera o minera de su territorio. También está en duda el tema del endeudamiento de los gobiernos locales.
- **Vínculo con el Estado.** Una propuesta de descentralización debe tener *inputs* (entradas) y *outputs* (productos) con los diversos subsistemas del Estado. Por ejemplo: vínculos con el gobierno mediante la planificación o con el sistema político mediante una o dos cámaras. Está de por medio la corresponsabilidad

ejecutivo y legislativo, para lo cual el semiparlamentarismo es una opción. Otra pregunta clave apunta a ¿quién dirime competencias? Algunos señalan que debe ser el Tribunal Constitucional dado que se trata de regulaciones constitucionales.

- **¿Cómo se vincula la participación con los gobiernos locales?** Este tema es crucial para los actores sociales, pues se requiere un diseño que conecte a la sociedad civil con el Estado en sus diferentes niveles -local, provincial y nacional. La participación puede estar vinculada al ciclo de políticas: elaboración, gestión y control.
- **El proceso constituyente ¿fija el mapa?, ¿es un proceso?, ¿quién lo conduce?** La Constituyente puede establecer regulaciones generales -la Constitución- o también legislar y dictar leyes orgánicas. Un tema conexo alude a si la Constitución fija "el mapa" o solo establece criterios y pautas para que luego se conformen en un proceso. Lo importante es definir ¿qué temas se resuelven en la Constituyente?, ¿cómo se asegura el proceso que viene luego? y ¿quién lo conduce?.

4.2 MARCO INSTITUCIONAL: DERECHOS DE GOBIERNO Y TERRITORIO INDÍGENA

A partir de la aprobación del Convenio 169 de la OIT en 1998 y de la Constitución de la república 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 cuentan 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, las competencias para el desarrollo y manejo de la educación, la salud, el patrimonio, la planificación del desarrollo y varios derechos de representación.

Esta visión no está inserta en el conjunto de leyes que surgen a partir de coyunturas y correlaciones de fuerzas específicas, como la ley de descentralización -que se elabora con anterioridad a la Constitución, con un enfoque fiscalista- o las leyes agrarias, con un enfoque de fomento y de productividad, basados en la propiedad privada.

TERRITORIO

En general las nuevas leyes que se dictan desde los 90 buscan integrar principios -a veces complementarios y otras contradictorios- de posesión colectiva y ancestral del territorio, equilibrio ecológico, propiedad privada y fomento agropecuario. En el primero la idea de tierra refiere al territorio y hábitat de los indígenas, en donde los

principios de propiedad buscan combinar la posesión colectiva con la individual. En el segundo está presente la capacidad de uso de ecosistemas, la protección ambiental, la conservación de recursos naturales y el patrimonio natural. Se plantea la necesidad de la planificación del desarrollo en los territorios, manteniendo los recursos del subsuelo en manos del Estado. El tema ambiental valora la posesión y uso de la naturaleza por parte de los pueblos indígenas y se respeta la consulta previa a las poblaciones. En el tercero se habla de fomento agropecuario, de cooperativas y apoyo para el desarrollo de la productividad. También se integra una visión de equidad y de lucha contra la pobreza, en la cual la intención apunta a controlar el acaparamiento, aunque no se definen los criterios para limitar la propiedad. Hay una visión de planificación regional y ordenamiento territorial, incorporando la preocupación por los desequilibrios en el territorio

GOBIERNO

Junto a las entidades territoriales existentes -provincias, cantones y parroquias- se reconocen las circunscripciones territoriales indígenas (CTI), que serán establecidas por la ley. Es decir, hay un avance en el reconocimiento de las instituciones indígenas como entidades territoriales para el ejercicio de funciones de gobierno.

Los pueblos indígenas tendrán el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente. Las CTI tienen, entre sus competencias: la planificación, la justicia, el manejo de recursos naturales y pueden, como resultado de la descentralización, recibir nuevas competencias.

Se les reconoce el derecho a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de ejercicio de la autoridad, particularmente en el campo de justicia. En cuanto a autoridades, se reconocen las electas y las designadas por los pueblos indígenas, las cuales ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios

Otros elementos importantes son: la consulta previa, la participación en beneficios sobre la explotación de recursos naturales, la representación en los organismos oficiales que determine la ley.

El gobierno central deberá promover programas de desconcentración, delegación y descentralización de sus funciones, responsabilidades y recursos, a favor de las circunscripciones territoriales, que se reconozcan de acuerdo con la ley.

En la Constitución y varias leyes se reconoce la participación ciudadana a nivel local y nacional, en temáticas como: ambiente, salud, educación, niñez, tanto en la elaboración de políticas como en la planificación, gestión, control y rendición de cuentas.

Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por las rentas generadas por ordenanzas propias y las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.

Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado.

Del breve recorrido que hemos realizado, se constatan avances importantes en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas. Sin embargo, este proceso no ha significado un cambio de la institucionalidad del Estado a la plurinacionalidad ni un reconocimiento expreso de las autonomías indígenas.

El proceso de descentralización ha tenido escasos resultados, revelando la incapacidad de las elites de realizar una reforma consistente. El Estado perdió su rumbo y su capacidad propositiva y rectora en el campo del desarrollo y de la equidad social. Sin embargo debe bregar con más de mil gobiernos locales que tienen cada uno su propia dinámica e intereses.

LOGROS SOBRE GOBIERNO Y TERRITORIO DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS

CARÁCTER DEL ESTADO Y DERECHOS

Temas	Documento	Logros
Carácter del Estado	Constitución Art. 1	Reconocimiento de la pluriculturalidad y multiétnicidad como carácter fundamental del Estado
Derechos colectivos	Constitución 1998 Art. 84. *	La Constitución reconoce y garantiza los derechos colectivos
	Convenio 169	Reconoce y garantiza los derechos colectivos a los pueblos indígenas, al tiempo que se garantiza los derechos generales para toda la población

TERRITORIOS

Temas	Documento	Logros
Tierras y territorios	Convenio 169 Arts. 5, 13 y 14	El término tierras deberá incluir el concepto de territorios Se integra el concepto de hábitat de los pueblos indios Se integra concepto de tierras de uso tradicional, aunque no estén legalizadas Los indígenas tienen derecho a reivindicar tierras Se reconoce derecho de pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes

Temas	Documento	Logros
Tenencia de la tierra	Constitución, Art. 84	Conservar propiedad Obtener la adjudicación de sus tierras
	Convención contra discriminación racial.	Reconocimiento de propiedad colectiva e individual Reconocimiento del valor que tienen las tierras para las culturas de los pueblos indígenas
	Constitución Política Art. 84	Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar de utilidad pública
	Convenio 169 Art. 84	Derecho a que sus tierras estén registradas Derecho a no ser desplazados de sus tierras
Propiedad Ancestral	Ley de Gestión Ambiental Art. 16	Los planes de ordenamiento territorial, zonificación económica, social y ecológica deberán mirar la relación protección del ambiente-propiedad ancestral Se integra un concepto de desarrollo territorial y equilibrado de las regiones Limitación: el ordenamiento territorial no implica alteración de la división político administrativa del Estado
	Convenio 169 Art. 14	Deberá reconocerse a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan
Reforma Agraria	Codificación Desarrollo Agrario 1997 Art. 3	El desarrollo agrario se efectuará con políticas que atiendan la propiedad individual y colectiva de la tierra, sin menoscabo de la seguridad de la propiedad comunitaria y la titulación de la tierra. Criterios de producción "ancestral"
	Convenio 169 Art. 14	Garantiza las reivindicación y asignación de tierras de los pueblos indígenas cuando las tierras sean insuficientes para garantizarles una existencia normal o crecimiento numérico
	Constitución Art. 84	Obtener la adjudicación de sus tierras
	Codificación Agraria Art. 267	El Estado definirá políticas para erradicar la pobreza rural, con medidas redistributivas y el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio
Fomento	Codificación Agraria Art. 267	Acceso de los pobres a los recursos productivos Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa
Delimitación Adjudicación Legalización	Codificación Agraria Art. 267	El Estado protegerá las tierras de las poblaciones montubias, indígenas y afro-ecuatorianas y las legalizará en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral
	Convenio 169	Otorgamiento de títulos
Transmisión	Convenio 169	Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra, consulta y protección ante arbitrariedades
Consulta Regímenes ambiental	Reglamento de consulta y participación 2002	Consulta previa frente a la explotación minera e hidrocarbúfera Litigación por los efectos ambientales que estos produzcan Participación en las medidas socio-ambientales de los pueblos indígenas

AUTONOMÍA Y GOBIERNO

Temas	Documento	Logros
Entidades Territoriales	Constitución Política Art. 224	Se reconoce como entidad territorial a las circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas, que serán establecidas por la ley, junto a las provincias, cantones y parroquias.
	Constitución Política. Art. 241	La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas, serán reguladas por la ley
	Constitución Política Art. 238.	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales
Descentralización	Ley de Descentralización 1997 Art. 225	La descentralización se puede dar a todas las entidades del régimen seccional autónomo
	Reglamento a la Ley de Descentralización Art. 27	La descentralización se puede dar con las CTI
Competencias	Constitución, Art. 228	Se reconoce a los consejos provinciales y municipios "plena autonomía" y capacidad legislativa limitada en cuanto a ordenanzas y creación de tasas y contribuciones, competencia que no se explicita para juntas parroquiales y CTI
	Constitución 98, Art. 232	Las entidades del régimen seccional pueden crear ingresos propios mediante ordenanzas
	Constitución 98, Art. 191	Autoridades designadas por los pueblos indígenas, pueden ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios
	Constitución 98, Art. 84	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad 8. A no ser desplazados de sus tierras, como pueblos. 9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley 10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico 11. Acceder a una educación de calidad 12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella 13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y a un adecuado financiamiento del Estado 14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley 15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen

Temas	Documento	Logros
Organización Tradicional	Ley Descentralización y Participación Social Art. 42.	Reconocimiento de las organizaciones tradicionales de los pueblos indígenas y negros, con funciones de elaboración de políticas, planificación, gestión, inversiones, seguridad, preservación de recursos naturales, en conjunto con el CONPLADE-IN -actual CODENMPE
Recursos	Constitución Art. 232	Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional estarán conformados por: rentas generadas por ordenanzas propias, transferencias y participaciones (15%), recursos que asigne la ley, recursos por transferencia de competencias
	Constitución Art. 231	Los recursos que se asignarán y distribuirán se regirán por criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa
	Reglamento a la descentralización Art. 27	El gobierno central deberá promover programas de desconcentración, delegación y descentralización de sus funciones, responsabilidades y recursos, a favor de las CTI
	Convenio 169 de la OIT	Podrán recibir rentas para el desarrollo de sus iniciativas
	Constitución	Tierras comunitarias exentas de impuestos
Planes de desarrollo	Constitución Política Art. 191	Derecho a decidir sus propias prioridades, planificar y recibir recursos para manejar en lo que atañe al proceso de desarrollo
	Convenio 169 Art. 7	Derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente
	Constitución 98 Art. 251.	Derechos de participación ciudadana a nivel local, ambiental, social, como planificación, veedurías, control y rendición de cuentas gobiernos seccionales autónomos derecho a participar de las rentas
	Constitución 98 Art. 251	Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado. La ley regulará esta participación
	Convenio 169 de la OIT	Consulta previa, participación en beneficios y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades
Autoridades	Constitución Política Art. 84	Derecho a participar mediante representantes en los organismos oficiales que determine la ley
	Constitución Política Art. 84	Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad
	Constitución Política Art. 191	Se reconoce las designadas por los pueblos indígenas, las cuales pueden ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios CTI y autoridades propias tienen derecho a decidir sus propias prioridades, planificar, gestionar y manejar recursos para impulsar procesos de desarrollo

Fuente: BID Compilación de legislación sobre asuntos indígenas, 2004

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

¿Cuáles son los niveles de la organización político-administrativa del Estado?

¿Qué significa que el Estado ecuatoriano sea centralista?

¿Por qué la descentralización ha tenido pocos resultados en el Ecuador?

¿Cuáles son los temas en debate en la Asamblea Constituyente?

Enumere tres derechos de control de territorio, reconocidos por el marco legal e institucional existente en el Ecuador.

Enumere tres derechos sobre autoridad indígena, reconocidos por el marco legal e institucional existente en el Ecuador.

5. ALTERNATIVAS

RESUMEN

Se examinan varias alternativas para una solución de las autonomías, tanto a nivel del movimiento indígena ecuatoriano como en pueblos indígenas de América Latina, donde se destaca el ciclo de luchas que se han dado desde 1990, ciclo que tiende a modificarse debido a los desafíos que trae la globalización a inicios de este nuevo milenio.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Ubicar las diferentes alternativas que tienen los pueblos indígenas del Ecuador para el reconocimiento de sus derechos de autonomía.
- Identificar las diversas alternativas que se han dado en América Latina en el ciclo de luchas por la autonomía.
- Reflexionar sobre la viabilidad de esas alternativas en el país.

5. ALTERNATIVAS

Con la Constituyente se abre una nueva oportunidad. Esta plantea al movimiento indígena la necesidad de elaborar una propuesta constitucional que recoja la diversidad y las banderas por las que ha luchado históricamente. Se necesita dejar atrás el capítulo neoliberal y avanzar en un modelo de desarrollo equitativo, productivo y solidario, en un marco de respeto a la naturaleza y de creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos de los diferentes actores sociales, a nivel individual y colectivo.

Hay dos horizontes sobre los cuales los indígenas pueden participar: uno, de carácter general, que tiene que ver con el rediseño del conjunto del sistema estatal en relación al marco institucional que cubre a toda la sociedad y, un segundo –específico- que tiene que ver con la defensa de sus banderas étnicas y de identidad, en función de hacer respetar sus derechos de autogobierno.

5.1 REDISEÑO DEL MARCO INSTITUCIONAL NACIONAL

Para que los indígenas consigan hacer respetar sus derechos colectivos y mejorar sus condiciones de vida, deben levantar propuestas sobre el conjunto del Estado y su sistema político. En concreto, en los temas territoriales se necesita avanzar en la configuración de un **Estado pluricultural y plurinacional**, autónomico y descentralizado. Un Estado que combine la visión territorial y sectorial, la equidad y la diferencia, la rectoría estatal y la distribución del poder en el territorio.

Se trata de un proceso que combine principios de subsidiaridad. Es decir, que la estructura nacional -al tiempo de asegurar el bien común- no interfiera en la vida del nivel inferior. Se trata también de mantener una convivencia entre poblaciones desde la solidaridad, de manera que los que más tienen aporten a los que tienen menos. Por otra parte, se deben respetar los principios de participación, pues se trata de construir el proceso desde abajo, desde la participación de los actores sociales y del movimiento indígena en el debate y elaboración de leyes y políticas.

Un principio fundamental que debe guiar este proceso es el de la **interculturalidad**, no sólo limitada a reconocer a la cultura indígena sino a promover relaciones equitativas y de respeto entre las diversas culturales, fomentando el diálogo y su enriquecimiento mutuo.

Los actores indígenas deben debatir sobre **el rol del Estado**, pues el modelo neoliberal acentuó la inequidad social. Para superar este modelo se requiere del fortalecimiento de la capacidad estatal de intervención en la economía y redistribución de la riqueza, como mecanismo central fuerte que impulse el desarrollo. Un sistema nacional de

planificación juega un rol clave para que el Estado pueda asumir una función activa y responsable de la regulación del proceso de autonomías y desarrollo territorial.

También se debe considerar la necesidad de adecuarse creativamente a las nuevas lógicas territoriales, construyendo **regiones** con base a la complementación de provincias y zonas que tienen diversas vocaciones y recursos (amazonía, sierra y costa). Las regiones deben ser espacios de planificación, de manera de potenciar las capacidades de cada territorio en función del desarrollo económico, social, político y ambiental. Esto implica superar una visión localista y pasar a una de integración de territorios, coordinando con el Estado central y los gobiernos subnacionales.

El movimiento indígena debe asumir una definición sobre los **gobiernos intermedios** -provinciales y municipales, particularmente- en cuya gestión está inserto y tiene una voz que expresar. Existen experiencias provinciales en varias regiones -Chimborazo, Cotopaxi, Morona y Orellana, por ejemplo- que han estado en manos de líderes del movimiento indígena y del Pachakutik.

Otro aspecto a tenerse en cuenta se refiere a la necesidad de que la Constitución establezca un **sistema de competencias** que defina funciones exclusivas y concurrentes para cada nivel de gobierno. Ese sistema debe respetar las formas de autoridad y competencias de los pueblos indígenas, garantizando la pluralidad institucional.

La propuesta de autogobierno o autonomía indígena debe impulsar la **democracia** en las instancias de representación política, buscando la distribución del poder en el territorio. En este campo es importante desarrollar la propuesta de asambleas, que vincula -en cada nivel- a las autoridades con los representantes de la sociedad civil y los movimientos indígenas. Es decir, parlamentos regionales, provinciales y cantonales constituidos de manera mixta entre representantes electos y autoridades de los pueblos y nacionalidades indígenas. Aparte de la fiscalización, la legislación y el control o veeduría, las asambleas locales serán corresponsables de la planificación

A la luz de la experiencia de los gobiernos locales indígenas, el movimiento está en condiciones de aportar a la construcción de un **sistema nacional de participación ciudadana**, con diversos subsistemas locales. Este sistema rediseña formas de democracia directa, participativa, deliberativa y representativa en cada uno de los ciclos de la política pública, desde la información y la consulta hasta la toma de decisiones, la planificación, la gestión y el control. El eje central de este sistema será el vínculo con el sistema nacional de planificación, a nivel nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.

Otro elemento clave radica en la necesidad de reconstruir la **red organizativa popular e indígena**. El neoliberalismo -como prerrequisito para imponer sus medidas antipopulares- afectó y debilitó al tejido social, mediante la represión, el clientelismo o el fomento al individualismo. En contrarréplica, hace falta levantar propuestas tendientes al diseño de políticas de respeto y fortalecimiento de las organizaciones,

intencionando el acceso equitativo de los actores indígenas y sociales a los espacios públicos de toma de decisiones y estableciendo -en cada nivel: provincial, cantonal y parroquial- espacios de consulta, deliberación, proposición, decisión, coordinación, planificación y control.

Otros aspectos a tenerse en cuenta hacen referencia a:

- **La planificación, el presupuesto participativo y la vigilancia** tendrán mecanismos vinculantes e incentivos fiscales para su desarrollo.
- **Procesos de consulta:** Las políticas públicas en las regiones y zonas de población indígena tendrán obligatoriamente que consultar a las organizaciones indígenas.
- **Las juntas parroquiales:** Regular su composición: 50% de miembros electos y 50% de representantes sociales y actores indígenas.
- **Sistema fiscal:** que asegure la equidad social, territorial y el impulso del desarrollo. Asegurar la equidad mediante fondos de compensación entre ciudades y provincias más ricas y zonas más pobres. Se deben crear fondos solidarios intra e interregionales.
- **Régimen autonómico:** La Constitución debe incorporar el principio del régimen autonómico y Ley Orgánica de Régimen Autonómico debe incorporar los derechos territoriales indígenas y precisar los criterios de organización nacional y local del Estado.

5.2 RESPETO AL AUTOGOBIERNO Y LOS DERECHOS TERRITORIALES

Tan importante como participar en el diseño institucional nacional es luchar por el respeto al autogobierno indígena y la defensa de los derechos territoriales. Al respecto se pueden examinar varias alternativas:

a. Alternativas sobre el reordenamiento territorial

- *Con ordenamiento territorial.* Fijar límites según la dinámica de ocupación del territorio por parte de los pueblos indígenas. En este caso, a partir de la reconstitución política y cultural de las nacionalidades y pueblos indígenas, se requiere de una nueva delimitación territorial que integre pueblos que han sido fragmentados por la división político-administrativa del Estado, restableciendo los límites territoriales históricamente existentes.
- *Sin reordenamiento territorial.* Sin modificar la división político-administrativa y territorial del Estado, a las entidades existentes (parroquias, municipios y

provincias) se les asigna una cualidad étnica adicional, reconociendo a los actores indígenas. Las entidades locales asumen en este caso las formas de autoridad por usos y costumbres.

b. Alternativas en relación al control continuo o discontinuo de los territorios

- *Autonomía en espacios continuos y homogéneos*, donde exista una clara mayoría de un pueblo o nacionalidad indígena (zonas de la amazonía, por ejemplo)
- *Autonomía en espacios no continuos y multiétnicos*, donde conviven diversos grupos culturales en espacios urbanos y rurales. (Ejemplo: la mayor parte de pueblos indígenas de la sierra).

c. Alternativa en relación al control de recursos naturales

- Toda vez que los territorios indígenas son zonas de gran biodiversidad, el control de las organizaciones indígenas es una garantía para su conservación. Los pueblos indígenas tendrán derecho al uso de los recursos naturales, reconociendo el mecanismo de consulta y consentimiento previo para efectos de planificación, decisión y gestión estatal de esos recursos.

d. Circunscripciones territoriales autonómicas

- *Circunscripciones territoriales étnicas*. Las provincias, municipios y parroquias con población indígena mayoritaria, pueden asumirse como circunscripciones étnicas, es decir gobernarse y controlar su territorio de acuerdo a sus usos y costumbres. Esto no supone reordenamiento territorial ni cambio de la estructura estatal sino que los gobiernos indígenas ocupan el espacio de las prefecturas, municipios o parroquias. En este caso, el Estatuto Autonómico definirá la forma de organización de la entidad territorial.
- *Circunscripciones territoriales multiétnicas*. En zonas con presencia de minorías indígenas se garantizará su representación directa en los espacios legislativos y el reconocimiento a los derechos colectivos (justicia, idioma, salud, autoridades, gestión de recursos, etc). Las provincias o cantones pueden declararse multiétnicos en el Estatuto Autonómico.

e. Alternativas a diversa escala

Las forma de autogobierno y territorio pueden tener varias escalas: nacional, regional, provincial o local.

- Estado plurinacional que garantice formas de gobierno y legislación indígenas a escala nacional: defina las políticas indígenas, quién las ejecuta y quién

las controla. Se plantea la posibilidad de un parlamento indígena -que legisle sobre aspectos fundamentales- y un consejo de gobierno, que las ejecute. Se debe definir las formas de articulación de las entidades de planificación, desarrollo, educación y salud indígenas.

- Autonomías a escalas subnacionales. En el marco del Estado nacional se construyen autonomías indígenas a escala regional, provincial, cantonal o parroquial, con diversas formas de autogobierno.

5.3 APRENDIENDO DE AMÉRICA LATINA

Los procesos de lucha en América Latina ofrecen una riqueza de alternativas para los pueblos indígenas. Varias acciones de los años 90 son demostrativas de la vitalidad de las demandas por los derechos territoriales indígenas. Entre ellas se destacan: la marcha de los indígenas bolivianos, el levantamiento indígena y la marcha de la OPIP en el Ecuador y la insurrección zapatista de Chiapas, México. La celebración del quinto centenario del “descubrimiento” de América, fue la ocasión propicia para el encuentro de las diversas vertientes nacionales en una plataforma común. Otro hito importante constituye la firma del Convenio 169 de la OIT por parte de los países latinoamericanos, marco internacional que ha influido en las diversas legislaciones nacionales. El convenio reconoce la pluriculturalidad, los derechos colectivos, las autoridades propias y el concepto de territorio y hábitat integral.

Víctor Toledo sostiene que el ciclo contemporáneo de luchas sobre autonomía en América Latina se inaugura en los años 90 con el levantamiento indígena en el Ecuador. Es una “década ganada”, en la cual el movimiento indígena se constituye en sujeto social, logra presencia política y provoca el colapso de las instituciones indigenistas de la época desarrollista (Víctor Toledo, 2005, p. 71).

En ese contexto se construye una agenda continental sobre el Estado multicultural y los derechos territoriales. En cada país los resultados de esas luchas han sido diversos:

- *Nicaragua 1985*: autonomías con gobiernos regionales multiculturales en el norte y sur del Caribe. Reconocimiento conseguido luego de un largo conflicto político y militar en la época sandinista.
- *Guatemala*: el acuerdo de paz –luego de la guerra- reconoce la pluriculturalidad y los derechos colectivos y el territorio indígena es resguardado, en tanto tierras comunales para su desarrollo agrario.
- *Brasil 1989*: reconocimiento de los indígenas como ciudadanos que tienen un manejo territorial y resguardan zonas de protección ambiental, especialmente contra el deterioro la amazonía.

- **Colombia 1992:** el proceso de apertura para superar el régimen bipartidista liberal-conservador –y en el marco de la descentralización- reconoce los resguardos de territorios y pueblos indígenas, con autoridades propias y derechos de representación en el Estado.
- **México 1992:** reconocimiento constitucional a la multiétnicidad y los derechos colectivos como parte de la apertura democrática, luego del dominio del PRI. La revuelta zapatista y los acuerdos de San Andrés plantearon avanzar en derechos territoriales y autonomía, pero el Estado federal dio una respuesta negativa. Hay una experiencia interesante en los estados de Oaxaca y Chiapas. En el primero se reconoce legalmente la existencia de municipios con autoridades propias designadas por usos y costumbres y en Chiapas se mantienen las autonomías de hecho.
- **Bolivia.** La Ley de Participación Popular a comienzos de los 90 y otros cuerpos legales, reconocen la pluriculturalidad y las circunscripciones territoriales en los municipios. Además, el gobierno opta por delimitar territorios en tierras bajas –amazonía. Al momento la Asamblea Constituyente discute la plurinacionalidad y las autonomías regionales indígenas así como las autonomías a nivel municipal. Estas propuestas se hacen en un marco polarizado con las autonomías de los departamentos de la “media luna” oriental –Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija- que tienen un enfoque neoliberal, de debilitamiento del Estado central.

Para Víctor Toledo este ciclo de luchas se cierra a comienzos de este milenio, con la pérdida del plebiscito en Guatemala, la respuesta negativa a las reformas planteadas por el movimiento indígena mexicano y el fracaso de la alianza indígena con Lucio Gutiérrez. Este fin del ciclo evidencia varios síntomas:

- a. Insuficiencia del sistema jurídico nacional al enfrentar los regímenes internacionales de medio ambiente, propiedad intelectual, acceso y control de suelos, recursos naturales, biodiversidad. Es decir, el núcleo duro de los derechos colectivos -territorio y autonomía- está siendo afectado por el avance de la globalización neoliberal.
- b. Respaldados por la presencia del Banco Mundial, con nuevos intelectuales y tecnócratas especializados en multiculturalidad, los estados nacionales tienen mayor solvencia y especialización para confrontar las tesis y propuestas indígenas.
- c. La coyuntura mundial cambia con el 11 S, donde se sitúa una agenda sobrecargada que hace inaudible la voz indígena.
- d. A todo ello se suma la frustración del movimiento indígena ante la experiencia y resultados de su lucha, pues si bien logró una gran movilización simbólica que estremeció el escenario de diversas naciones, no logró operativizar muchas de las propuestas, en términos de políticas públicas. (Toledo, 2005, p.76).

La visión de Toledo es pesimista, no toma en cuenta los fenómenos ocurridos desde el 2004, tales como el giro de varios gobiernos hacia la izquierda y la presencia del movimiento indígena en el gobierno de Bolivia. Sin embargo, sus señalamientos sobre el declive del ciclo de lucha por autonomías y su reflexión sobre los conflictos que trae la globalización, plantean una serie de preguntas sobre el carácter de su crisis actual y los desafíos en relación a las autonomías.

Si bien "la larga noche neoliberal" parece quedar atrás -como afirma el presidente Rafael Correa- aún no están claras las alternativas. Hay que tomar en cuenta que la ola izquierdista coincide con un auge económico de América Latina, animado por las exportaciones mineras y agrícolas (gas, petróleo, soja, biocombustibles, cobre, etc.) para el mercado mundial. Este auge viene acompañado por una mayor intervención estatal y un despliegue de las inversiones capitalistas en zonas habitadas por los pueblos indígenas.

No está clara la postura de dichos gobiernos, puesto que la "vuelta" a modelos nacionalistas, puede reeditar políticas indigenistas desde arriba, sacrificando el reconocimiento a las identidades diferentes. El discurso progresista de la igualdad y la distribución de la riqueza pone en segundo plano los temas de la diversidad, pues con el argumento de lograr el desarrollo y superar la pobreza, pierden importancia los derechos colectivos.

Por otro lado, la globalización implica modificaciones territoriales, que ya no sólo tienen que ver con el avance de la frontera agrícola, la reconstitución de la propiedad sobre la tierra, sino con la construcción de vías y obras públicas faraónicas, nuevas ruralidades que articulan al campo con el mercado y la agroindustria, bioprospección, etc. Está por verse todavía si este giro izquierdista tiene capacidad para transformar el proceso capitalista o más bien busca su reforma, superando el neoliberalismo y afirmando el rol y la soberanía del Estado, lo cual -por cierto- es positivo pero no suficiente para los pueblos indígenas, que ya conocieron el trasfondo del discurso nacionalista y desarrollista del periodo militar.

5.4 CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Hablamos de autonomía indígena en cuanto al reconocimiento del Estado al autogobierno de pueblos y nacionalidades indígenas al interior de un espacio territorial determinado, en el cual se ejerzan los derechos colectivos, con autoridades propias. Puede implicar un proceso de reordenamiento territorial que modifique al actual o puede adaptarse a las actuales entidades territoriales (cantones o provincias).

Las autonomías suponen un proceso de lucha social, cultural y política para alcanzar el reconocimiento --de derecho- del Estado. En este proceso están en juego cuatro elementos básicos que constituyen la autonomía: el sujeto, el territorio, la identidad y el autogobierno.

La historia del Estado ecuatoriano ha estado marcada por el conflicto étnico. La segregación étnica y territorial fue utilizada por los grupos de poder para captar tributos y mano de obra en condiciones de servidumbre. Con estos antecedentes coloniales la ciudadanía igualitaria –planteada por el pensamiento liberal- no se logró concretar, manteniéndose hasta hoy formas de exclusión, clientelismo y discriminación, configurando ciudadanía de primera y segunda categoría.

La forma de Estado unitario o el reconocimiento de las autonomías no es maná que cae del cielo. Son resultado de procesos de confrontación política y acuerdos constitucionales alcanzados a través de la historia. Son procesos de conflictos y negociación entre pueblos indígenas o afros, elites mestizas y Estado, en donde está en juego la cultura, el acceso a los recursos y la capacidad de decidir sobre la vida y el territorio.

La resistencia indígena alcanzó en los últimos quince años el reconocimiento de los derechos colectivos. Esa resistencia tuvo como bastión y cimiento una amplia red social de comunidades y organizaciones. Con ella ganó presencia política, teniendo a la cultura como eje central para disputar valores, concepciones y prejuicios, que la discriminaban.

De este breve recorrido salta a la vista que la composición, identidad, territorio y formas de gobierno de los grupos indígenas se han ido modificando en el tiempo, en respuesta a las relaciones y conflictos con las elites, el poder dominante y el Estado. Esto significa que un proyecto de reconstitución de los pueblos indígenas que busque “rescatar” el pasado puede tener sus limitaciones a la hora de enfrentar un contexto de cambio, en donde gravitan nuevos factores como la globalización, la migración, la diferenciación social, etc. El pasado tiene sentido en la medida en que los indígenas lo capitalicen políticamente, desarrollando nuevos discursos y estrategias que les permita disputar con sus adversarios actuales.

La fortaleza de los indígenas ecuatorianos radica no sólo en mantener su identidad sino en recrearla, “negociando” elementos con otras culturas y construyendo nuevas formas de expresión y organización y abriendo el abanico de alianzas a otros grupos sociales. Religiosidad, educación, reforma agraria, derechos colectivos, organización clasista, comercio, desarrollo sustentable, etc., son idearios construidos desde la cultura occidental, que han sido reutilizados por los indígenas para consolidar su propia fuerza e identidad cambiante. Afirmándose en su memoria histórica, fortaleciendo sus saberes, afinando el control del territorio, los indígenas tienen el desafío de concretar su propuesta de autogobierno.

Para ello deben también resolver las tensiones respecto a su intervención dentro del Estado, -vía elecciones- y de cuestionamiento al mismo -vía movilización-, combinando su agenda de presencia en las instituciones del Estado mientras fortalecen sus

propias instituciones. Esto implica desarrollar una propuesta creativa que defina estrategias para actuar e incidir por arriba y desde abajo. Esto es, una estrategia de acumulación de fuerzas dentro del Estado blanco-mestizo mientras fortalece el poder desde abajo.

La crisis del Estado ecuatoriano y el relativo fracaso de la descentralización, luego de quince años de reforma estatal, abre una oportunidad para debatir alternativas que reconozcan la diversidad del país, incluyendo la diversidad étnica en los temas territoriales y de gobierno.

Hay varios temas pendientes en la agenda del movimiento indígena. ¿Cómo repensar el territorio en condición de propiedad privada, concentración de la propiedad de la tierra, migración de la población y nuevos vínculos de los espacios tradicionales comunitarios y los espacios urbanos? ¿Cómo defender su territorio rico en biodiversidad y actuar frente a los conflictos ambientales con las empresas petroleras, mineras o florícolas? ¿Cómo desarrollar formas de autogobierno en los diversos niveles, que integren las nuevas agrupaciones sociales y que tengan una relación adecuada con el Estado, los jueces y los gobiernos locales del Estado blanco-mestizo? ¿Cómo pasar de una práctica focalizada y reivindicativa con el Estado a una práctica que de atención adecuada a los problemas de autogobierno? Todas estas preguntas podrán ser respondidas sobre la marcha, mientras se consolida la fuerza para luchar y alcanzar el reconocimiento de las autonomías indígenas.

El tema no sólo tiene que ver con el debate conceptual y político sino también con las prácticas de autogobierno, pues los pueblos indígenas cuentan con un acumulado cultural y político para construir esa propuesta con base a la sistematización y extracción de lecciones aprendidas en contextos diversos.

El movimiento indígena y sus aliados tienen el desafío de configurar un proyecto que articule las propuestas locales y nacionales, étnicas y políticas, que les permita pasar de casos exitosos a procesos articulados de mayor escala, de intervenciones que mejoran la redistribución de recursos del Estado y consolidan propuestas de desarrollo sostenible, a procesos que afirmen su control sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales.

Luego de dos décadas de neoliberalismo hay la oportunidad de dar el salto a la reconstitución del Estado, logrando el reconocimiento territorial. Para lograrlo, hay diversos caminos. Se tiene alternativas vinculadas a lo ambiental y al consenso previo para el uso de recursos, delimitación de territorios ancestrales y alternativas de autonomías étnicas o multiétnicas. Los pueblos indígenas no pueden descuidar la reforma estatal ni la consolidación concreta de su control sobre los territorios. Se trata de una estrategia doble: luchar por democratizar el Estado y fortalecer el poder local y regional en las autonomías indígenas.

La autonomía es una forma de redistribución del poder en el territorio. Es evidente que esa redistribución no se hará sin conflicto. La autonomía implica luchas sociales, políticas y culturales y para conseguirlo hay que tener en cuenta la correlación de fuerzas y disputar el poder a las elites nacionales y a los grupos de poder y caciques locales. Por cierto, un proyecto de esta envergadura pasa por la alianza con los movimientos sociales y sectores populares mestizos, afectados por el modelo neoliberal.

A pesar de las diferencias existentes entre los actores indígenas y los grupos democráticos mestizos, es importante la concertación de fuerza políticas a nivel de los movimientos sociales. No se trata sólo de realizar un proceso constituyente a nivel nacional sino de desatar un proceso sostenido de cambio local y regional, de manera que los pueblos y nacionalidades indígenas asuman responsabilidades de gobierno también en sus territorios ancestrales y en los espacios más inmediatos.

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

¿Qué rasgos debería tener el Estado ecuatoriano para asegurar un marco adecuado para el desarrollo de las autonomías indígenas?

¿Cuál es la diferencia entre propuestas con y sin ordenamiento territorial?

¿Cuáles son las diferencias entre territorios continuos y discontinuos?

¿Cuál es la diferencia entre control del suelo y del subsuelo?

¿Cuál es la diferencia entre autonomías étnicas y multiétnicas?

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

RESUMEN

En este capítulo final se examinan las experiencias concretas de los pueblos indígenas de la sierra norte. Se tienen elementos históricos y de organización de uniones y federaciones de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura. Se pretende contar con experiencias que ayuden a aplicar los elementos conceptuales e históricos vistos en la primera parte, para vislumbrar en la práctica los alcances y límites de control territorial y las formas de autogobierno.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Comparar la historia, identidad y las prácticas de control territorial y autoridad en varias experiencias locales del pueblo indígena *kichwa*.
- Comparar las experiencias de Cotopaxi con otras zonas del país.
- Evaluar, en base a la historia, identidad y control territorial, las características de la autonomía para los pueblos *kichwas* de la sierra.

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

Durante los últimos meses del año 2006 se realizaron varios eventos con organizaciones indígenas, para reflexionar sobre prácticas de autogobierno y control territorial. Para el efecto se realizó un taller en Cotopaxi con el MICC y se documentaron las experiencias de Otavalo y Cayambe⁴¹.

La información y reflexión giró alrededor de varios aspectos:

- a. Historia de las comunidades
- b. Control territorial actual
- c. Identidad
- d. Gobierno
- e. Conflictos con el Estado y otros actores

Los casos que se presentan corresponden a uniones de segundo grado filiales del Movimiento Indígena de Cotopaxi y de federaciones de Cayambe y Otavalo:

- Unión de organizaciones campesinas de Sigchos, Cotopaxi.
- Unión de organizaciones y cabildos de Tigua y Corporación de organizaciones campesinas e indígenas de Poaló, COCIP-Cotopaxi.
- Unión de organizaciones campesinas del norte de Cotopaxi, UNOCANC-Cotopaxi.
- Federación de pueblos *kichwa* de la sierra norte del Ecuador, CHIJALLTA FICI, Imbabura.
- Corporación de organizaciones indígenas de Olmedo, COINO, Pichincha.

A continuación se incluye un resumen del aporte de los líderes indígenas participantes.

UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE SIGCHOS, FILIAL DEL MICC

Datos generales: Está formada por 15 organizaciones de base de la zona subtropical del cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi. Se trata de una zona de producción ganadera -carne y leche- y producción de fréjol, azúcar, panela y explotación de madera. La base social de la organización está constituida por habitantes de la zona andina que migraron al subtrópico.

Historia: “Desde hace varias décadas en el noroccidente del cantón Sigchos nos hemos reunido y empezado a organizar. Tenemos escrita una parte de esa historia. Por falta de espacio físico en Sigchos y Toacazo, los colonizadores se fueron caminando lejos hacia las montañas que bajan al litoral, tumbando la montaña, aunque ahora

tenemos conciencia del desequilibrio ecológico que eso provocaba. Era una época de paz y tranquilidad, las fincas se abandonaban sin temor a los robos. La parte noroccidental de Sigchos no fue colonizada sino hasta los años 50 y 60. Debió pasar 40 años para que llegue la carretera por allá.

Esto produjo una degeneración de la sociedad, debido a la ausencia de autoridades. Se dieron casos de cuatrерismo, violaciones, asesinatos. En fin, se dieron cosas incontrollables, hasta niños en edad escolar caminaban con cuchillos. La gota que derramó el vaso fueron las agresiones que sufrieron José Crespo y su esposa, a la que metieron un puñal contra la espalda. Luego del ataque sufrido, dado que no había autoridades en el recinto de la Cocha, el 2 de abril de 2006 se dio una primera asamblea de organizaciones de base y nace la idea de una organización de segundo grado. Luego se legalizó con apoyo del MICC. También se resolvió hacer justicia para garantizar la seguridad de la zona. Hemos tenido asesoría del Dr. Raúl Ilaquiche, del Dr. Vicente Tibán y de la Dra. Lourdes Tibán”.

Se da lectura a varias actas entre ellas:

Caso de robo de animales: 11 de septiembre

Robo de 80 cabezas de ganado en varias comunidades

El dueño del vehículo donde se llevan los animales es apresado junto a sus cómplices. Se hace una justicia: baño con ortiga y látigo, con delegados de MICC, que concientizaron sobre organizaciones. Se procede al juzgamiento el 23 de septiembre, se apresó a culpables y se les puso dentro del pozo de 6 metros de profundidad, como sanción al robo (limpia y baño de ortiga) y la reinserción en la sociedad. Los culpables pagaron cosas extraídas y siempre se respetó con integridad de derechos. Hay actas de los juzgamientos, para que todo quede escrito y en santa paz, para que no haya acusaciones pasadas.

UNIÓN DE ORGANIZACIONES Y CABILDOS DE TIGUA

Datos generales. La parroquia de Tigua está ubicada al occidente de Latacunga, sobre la cordillera de los Andes, en una zona de altura que producen papa, haba y cebolla. Allí habitan 10.400 personas, pero hay un fuerte proceso de migración (se habla de que la directiva no se reúne ya en Tigua sino en el centro de Quito, junto al mercado mayorista). La unión está conformada por 15 organizaciones de base y obtuvo su personería jurídica en el 2002. La Unión se interesó por la figura de Circunscripción Territorial Indígena y está preparándose para lograr ese reconocimiento por parte del CODENMPE.

Historia. “En los años 50 el hacendado Augusto Dávalos Álvarez controlaba todo lo que comprende Tigua -15 comunidades- más la parroquia de Guangaje y la parroquia de Zumbagua hasta Anchi, casi hasta llegar al cantón Pujilí. Este señor tenía trabajando a todos los compañeros indígenas en esa hacienda. Les tenía trabajando, explotando, humillando y hasta con violaciones por parte de los mayordomos. Dentro de esta lucha y humillación había trabajos hasta la una de la mañana y los patrones se quedaban con las mujeres. Los compañeros de Tigua se organizaban clandestinamente. En Quito se encontraron con la Federación de Indígenas de Ecuador, de una compañera de Cayambe. Ellos volvían de Quito guardando debajo del calzado la ley. También los de Zumbahua, Tigua y Guangaje se empezaron a organizar, negándose a trabajar. Los hacendados comenzaron a perseguir a los compañeros indígenas, inclusive con apoyo de los militares. Venían los militares y comenzaban a disparar, queriendo acabar con las comunidades.

Del 65 hasta el 75 el conflicto se dio con el general dictador Rodríguez -“Bombita”- que tiene dos haciendas en Pujilí. Posteriormente los hijos de estos luchadores, siguiendo los dictados de su raza, trabajaron duro para la creación de la organización de segundo grado. Entre ellos Agustín Caisaguano, Luis Vega y otros comienzan, crearon 15 comunidades, separando de Guangaje y Zumbahua. Luchaban por el derecho a la tierra y la educación. Después entra FODERUMA con proyectos pequeños para sembrar árboles nativos y organizar a las *huarmis*.

Por aquí transita el transporte que va a Quevedo. Cuando nuestros compañeros subían de Latacunga a Tigua, el controlador maltrataba a nuestras mujeres o les dejaba botando del carro. Nos preguntamos qué hacer con esos señores. Es cuando organizamos las quince comunidades. Hagamos el paro, dijimos, y entre 16 dirigentes cortamos la vía, paramos el carro y a los choferes y oficiales les metimos al agua fría y les castigamos. Otro problema era cuando íbamos a las oficinas públicas: nos hacían sacar sombrero y arrodillar y nosotros éramos con más iras en las oficinas. Todo esto se frenó con la organización.

¿Y la tierra? Tenemos tierras comunales y como había dos haciendas en Tigua del General Rodríguez y de su hermano, dijimos: aquí tenemos tierra para dar a nuestros compañeros. No fue fácil. Nos reuníamos a la una o a las dos de la mañana para discutir qué hacer con esos hacendados. ¿Les matamos? Eso es peligroso, decíamos. Era el ex presidente de la república.

Un compañero de la amazonía nos dijo: ‘cómo van a enfrentar a un general sin preparación’ y nos invitó a cincuenta jóvenes la selva a la amazonía ecuatoriana. Pero nos desmoralizamos y no avanzamos. En Angamarca había problema de haciendas. ‘De a buenas o de malas nos tomamos la hacienda de Tigua del general’, dijimos. Entramos y tomamos las armas y un quintal de balas. Los niños cogieron los juguetes que eran tesoros: tractores, carros, esferos. Los guaguas cogían y todo se llevaban. ‘Y ahora, qué hacemos con estos ganados?’. Luego de tomarnos la hacienda sonaban helicópteros, aviones... y tuvimos que escapar. No quedó nadie. Fuimos perseguidos seis compañeros”.

CORPORACIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPELINAS E INDÍGENAS DE POALO, **COCIP**

Datos generales: la unión de Poaló fue parte de la Unión *Jatari'shun* y luego se separa consiguiendo el reconocimiento legal en el año 2003. Está ubicada en la parroquia Poaló, al norte del cantón Latacunga, en torno a la población de Maca. Está conformada por 18 organizaciones y sus tierras están cerca del Cotopaxi. Tienen 10.000 Ha. de terreno comunal y de páramo. En esta parroquia se encuentra ubicada la histórica hacienda obraje "Tilipulo".

Historia: "La unión se organizó en torno a la comuna Maca Grande que surgió en 1937 en la lucha por la tierra. Desde los años 90 varias comunas tenían el problema del agua: "nuestros papacitos, hijos, hermanos sufríamos por el agua. Algunas mamacitas salían a recoger agua del pozo o de la quebrada del río, era agua maltratada. Nosotros entramos como integrantes de *Jatari'shun* y tuvimos la oportunidad de tener un proyecto de agua potable desde el páramo, que construimos nosotros mismos –más de 15 Km.- con la ayuda del Dr. Francisco Gangotena. Luego ayudaron en educación de los jóvenes y a los dirigentes para fortalecer la organización de la UOPIC".

La organización está formada por las comunidades, que se dan en torno a familias o *ayllus*, que se reúnen en Congreso cada año. Tenemos un consejo directivo. Éramos parte de la Unión *Jatari'shun* de Saquisilí, pero nos separamos porque eran de otro cantón y queríamos tener representantes propios al Consejo Provincial y al Municipio. Luego dijimos 'por qué tenemos que dejar a un lado a compañeros de otras comunidades' y nació la UOPOC. Desde que nos dimos cuenta que las autoridades venían de otros cantones y no conocían nuestra realidad ni nuestro idioma, decidimos que las propias comunidades elijan al teniente político".

Identidad: "Cuando yo era pequeño mis padres ponían su vestimenta de bayeta, hecha por sus propias manos. Con la educación bilingüe se ha reactivado nuestra gente. Se nos conoce por el poncho. Nos ven y dicen 'estos son de Maca'. Hasta los jóvenes tienen su poncho preferido, rojo y con arcoiris. El cura decía que las fiestas no traen el desarrollo. 'Deben terminar con las fiestas, que trae el alcoholismo y crea problemas'. Hasta había que vender los terrenos cuando por ser prioste había que pasar la fiesta. Hoy ya no hay prioste. Ahora hacemos fiestas comunitarias: Corpus Cristi o *intiraymi*. Cada sector hace su danza. Se traen reses de una hacienda de la costa. Tenemos comparsa de Maca. Somos multicolores. Nos caracterizamos como multicolores cuando hay levantamientos".

Justicia: "Maca es peligrosa pero nosotros nos hemos caracterizado por ser organizados. En caso de conflicto de territorialidad o robos, inmediatamente actuamos. Hace años cogían a un ladrón y decían: 'a quemar'. Tuvimos conflicto con Tigua, porque el muerto había sido de Tigua y dijeron que los de Maca mataron. Por eso nos tienen miedo. No es que siempre castigamos así. Primero bañamos o castigamos, pero si ya no hay más solución, no quedaba otra, porque a la hierba mala, hay que

liquidarla. La Biblia también dice. La ley para nosotros no está escrita, nace en la asamblea después de analizar el caso. Cuando la asamblea dice: esta es la decisión eso es ley”.

UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPELINAS DEL NORTE DE COTOPAXI, UNOCANC - PLANCHALOMA, TOACAZO

Datos generales: La Unión está ubicada en Toacazo en el noroccidente de Latacunga. Reúne a 27 comunidades, 1600 familias, 7000 personas. Su soporte fundamental está en el campo del desarrollo y tiene una fuerte organización de mujeres con más de 1000 participantes. Nace en los años 60 pero se legalizó el 8 de agosto de 1984.

Historia: “La UNOCAN nació en los años 60, en la lucha por la tierra con la consigna de: *“Por tierra justicia y libertad”*. Nuestra zona era de puro haciendas y se trabajaba mal pagados en haciendas. Mi papá no podía trabajar en la casa y debía sacar *suplidos* en las haciendas. Frente a ese maltrato, por el año 78 empezamos a organizar. Los compañeros Antonio Vargas y L. E. Velásquez escondidos de los hacendados, lograron iniciar la organización. Leonidas Iza, que era de las radiofónicas, organiza a las comunidades y se empiezan a legalizar la organización *Mushuc* (nueva) Patria, que no le reconocieron por ser nombre comunista. En 1984 CESA nos ayudó con viveros, agua entubada, vías de acceso. Allí llegaron la gente con más fuerza y querían pertenecer. Con CEPP hicimos talleres de carpintería y metalmecánica y recuperamos la iniciativa del *randnipac* –sembrar al partir-. Para las mingas había demasiada bastante gente, hasta 700 personas. Guardamos videos de ese tiempo. Hacíamos talleres de metal mecánica, tractor, camioneta. Tuvimos problema con dirigentes que cerraron talleres, vendieron tractor y hasta el almacén de insumos desapareció. Tuvimos que cambiar el periodo urgentemente. Se nombró nuevo concejo de gobierno en base a la unidad de mujeres y hombres.

Se puede resumir la historia en varios momentos:

- Organizativo y de lucha por la tierra
- Receptivo: con los proyectos de desarrollo que vinieron de CESA
- Propositivo: donde asumimos la gestión de nuestro desarrollo
- Etapa oscura: en donde se caen todas las instituciones y los proyectos
- Consolidación: nuevamente se reaniman las comunidades, con el sustento de mujeres y jóvenes

Organización: La organización tiene cuatro áreas de trabajo: educación- hay colegio, escuela y jardín-, salud, sustento económico y socio-organizativo. Su estructura parte de un congreso, con asambleas mensuales y un consejo de gobierno.

TERRITORIO Y AUTOGOBIERNO EN COTOPAXI

Examen sobre cuatro experiencias

	Unión de Sigchos	UNOCANC Planchaloma	UOPIC Poalo Maca	Unión Tigua
HISTORIA ORIGEN	Surge en lucha contra la delincuencia en donde se enfatiza el tema de justicia	Surge en la lucha por la tierra, el respeto, principalizando luego educación y desarrollo	Surge en la lucha por los recursos naturales, el agua, con fortalezas en educación	Surge en la lucha por la tierra y el respeto
TERRITORIO	Cuenta con 20.000 ha. de bosque, con producción ganadera, agrícola y de madera. Necesidad de cuidado ambiental	Tienen páramo en tres comunidades, un bosque nativo, problemas de agua y tierra. Varias iniciativas productivas en papa, truchas, lácteos	Cuentan con un páramo de 10.000 Ha., producción agrícola, pastos, pero con problemas de agua	Tienen páramo, hay problemas de tierras, límites no definidos, Tienen agua
IDENTIDAD	Campesino colono migrantes y mestizos	Campesino Indígenas	Indígenas Campesinos	Indígenas migración a la ciudad
GOBIERNO	Tienen 15 organizaciones de base, cabildos y asambleas de base. Cuentan con Osg. Competencias de justicia e inician control colectivo de agua y recursos naturales	Tienen comunas, 29 cooperativas 24 grupos de mujeres, Plan de desarrollo: recursos naturales, educación, salud Sustento económico Unión Políticas educativas	Comunas 14 Asoc. Mujeres 4 Cabildo Adm. Justicia Desarrollo Manejo de páramo (recursos naturales) Red. Educativa Maca Salud	Sistema de gobierno indígena: administración de justicia, estatuto. Comunas 14

FEDERACIÓN DE PUEBLOS KICHWA DE LA SIERRA NORTE DEL ECUADOR CHIJALLTA FICI

Datos generales: Constituida legalmente el 1º. mayo de 1974, es filial de la Federación de Pueblos *Kichwas* del Ecuador ECUARUNARI. Está formada por más de 200 comunidades en varios cantones de Imbabura. Está integrada por cuatro pueblos: *Caranqui*, *Natabuela*, *Otavalo*, *Kayambi*. Su economía es urbana y rural, básicamente dedicada a la artesanía, el comercio, el turismo y en el sector agrícola a la producción de trigo, cebada, papas, ocas y maíz.

Identidad: Está basada en la memoria histórica, el idioma *kichwa*, su pensamiento y cosmovisión con respeto a la Pachamama y conocimientos ancestrales en salud, respeto a las autoridades indígenas –elegidas, ancianos y *yachcas*-, visión del territorio y gobierno comunitario basado en la reciprocidad, el sombrero y la vestimenta, la religión propia, las fiestas.

Territorio: La FICl ocupa un territorio multicultural, urbano y rural, que desborda los límites de varios cantones (Otavalo, Cotacachi, Ibarra y Atuntaqui) con pequeños terrenos de escritura individual, que no pasan de 3 Ha.

Se advierte la existencia de varios conflictos por el territorio, entre propietarios individuales y la cultura de la propiedad colectiva. Se advierte tensiones entre comunidades y uniones por delimitación. También hay conflictos por recursos naturales, tales como el que se da por el control del páramo, la laguna de Mojanda y el canal Pesillo. Estos conflictos están produciendo una gran confluencia de comunidades de dos provincias y cuatro cantones.

Autoridades: La célula organizativa de base es la comunidad, que tiene su asamblea y su cabildo. Por lo general están agrupados en uniones de segundo grado de dimensiones parroquiales, pero en el caso de los *Natabuelas* tienen un consejo de alcaldes, constituido por consejeros y ancianos y el gobernador indígena (o cacique). Las uniones tienen su congreso y directivas que son electas cada dos años. Su organización está basada en los principios de reciprocidad y complementariedad, de arriba y de abajo.

Hay varios conflictos a nivel político-organizativo en los aspectos de estructura, cargos y competencias del Estado y conflictos internos:

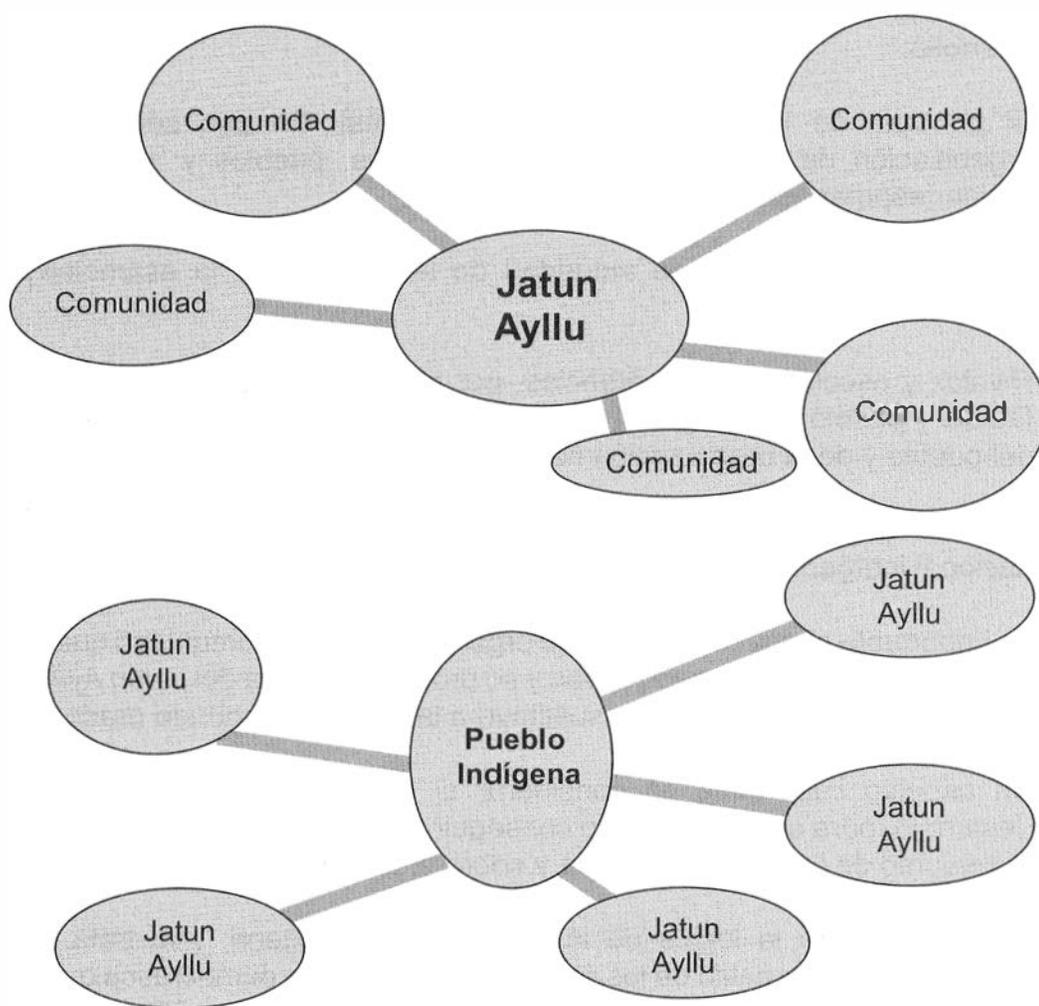
- a. En el primer plano se plantean tensiones entre nuestra legislación -usos y costumbres- y las leyes del Estado, reconociendo nuestro derecho ancestral y el proceso de modernización. Se dan fricciones entre autoridades del Estado (municipios, juntas parroquiales y jueces) y autoridades comunitarias. Igualmente existen conflictos territoriales por el manejo de recursos naturales y tierra.
- b. También se advierte una falta de identificación de los pueblos indígenas con la categoría CTI de la Constitución. Se expresan discrepancias sobre utilizar esta categoría para legalizar el autogobierno comunitario. Además no está claro el papel del CODENMPE en este campo, pues este organismo trabaja con las juntas parroquiales del Estado y con comunidades.
- c. Se señalan algunos conflictos internos:
 - Hay un fortalecimiento de las organizaciones sectoriales como juntas, cooperativas de ahorro y crédito, grupos de mujeres, que se constituyen dentro de las comunidades y de las uniones, pero no participan activamente en el cabildo.
 - Relaciones entre comunidades Cayambe que están en Imbabura y la FICl. En este caso se trata de una zona de transición entre una y otra población.
 - Celos entre comunidades, por entrega de obras de infraestructura.

- Diferencias entre FICI y las comunidades de Cotacachi, que no se sienten pertenecer al pueblo Otavalo, por participar en una federación diferente a la de la ECUARUNARI.
- d. Se señala algunos aspectos no resueltos y que requieren reflexión y desarrollo:
- El principio de la comunidad es fundamental. En ese sentido toda la organización de segundo grado, federaciones, pueblos y nacionalidades deben respetar este principio básico.
 - No está claro quien es la autoridad de la comunidad: la asamblea o los cabildos.
 - Niveles y escalas de competencias -por ejemplo justicia- entre comunidad, OSGS y pueblo *otavalo*. Aquí no están claras las funciones del *Jatun ayllu*, del pueblo y de la organización nacional.
 - Carácter de la ECUARUNARI o de la CONAIE: Son gobierno regional o nacional indígena?
 - Es importante pensar en una nueva organización de la comunidad que integre estas nuevas formas organizativas y se propone la figura del *Jatun Ayllu* como organización de gobierno que sustituya a la unión de segundo grado.
 - Un aspecto importante es considerar si la organización indígena es de desarrollo (para ejecutar obras o conseguir proyectos) o es de gobierno sobre el conjunto de la vida comunitaria y sobre el territorio.

Falta reflexionar sobre la lógica de la organización indígena: ¿se trata de una organización piramidal al estilo de los sindicatos o gremios o democrática o circular? Este es un problema central. Si la comunidad es el centro, las OSGs deben estar en función de la organización de base. La máxima autoridad es el presidente del cabildo o la asamblea de la comuna?.

FEDERACIÓN DE PUEBLOS KYCHWAS DE LA SIERRA NORTE DEL ECUADOR

FICI



CORPORACIÓN DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE OLMEDO, **COINO**

Datos generales. La COINO es una unión ubicada en la parroquia Olmedo, cantón Cayambe, al nororiente de la provincia de Pichincha. Tiene una población de 12.000 indígenas *kichwas* de la cultura Kayambi y una extensión aproximada de 15.000 Ha., ubicadas desde los 2.800 hasta los 3.600 msnm, en un paisaje montañoso con fuertes pendientes y con suelos moderadamente erosionados en torno al cerro del mismo nombre. Su economía gira en torno a la agricultura con la producción de papa, ocas, melloco, haba, maíz así como a la ganadería de leche y carne, la artesanía y muchos trabajan en las flores. Integran la organización 10 comunidades.

Historia. Las familias de Cayambe desarrollaron una amplia cultura agrícola, religiosa y astronómica cuyo testimonio aún se mantiene en sitios arqueológicos como Cochasquí. Ese pueblo tiene una tenaz resistencia al avance del Incario durante más de 15 años y posteriormente se fragmenta con el avance de las haciendas durante la colonia y la república.

En 1962 la comunidad de Pesillo fue la primera en beneficiarse de la reforma agraria de 1963. Posteriormente en 1972, con la segunda ley se beneficiaron otras 9 comunidades. La forma de organización de las comunidades parece provenir de una práctica de organización de las antiguas cooperativas agropecuarias, pero en un proceso de rearticulación alrededor de la organización comunitaria.

En los años 80 se da un periodo de gestión de necesidades como: letrización, agua potable, salud y saneamiento, reforestación de las fuentes de agua y protección de los páramos. En los 80 se atiende al mejoramiento de la producción, pero se producen problemas por el endeudamiento con el Banco de Fomento así como el sismo que afecta la zona, por lo cual el mayor esfuerzo se centró en la reconstrucción de las casas.

Hacia los 90 la crisis de las cooperativas y de la identidad local hace que se impulsen encuentros de niños y de las comunidades para volver a recuperar las manifestaciones culturales del *Inti Raymi*. En 1996 el problema ambiental empieza a hacerse sentir con más intensidad en todas las comunidades: las fuentes de agua se empezaron a secar. También debe enfrentarse la realidad de la expansión de las empresas floricultoras. En 1998 el Consejo Provincial empezó la ejecución del proyecto del canal de riego Tabacundo, por lo que se vio la necesidad de conformar un comité de defensa de los intereses de las comunidades y se forma la COINO -Corporación de Organizaciones Indígenas de Olmedo- que impulsa el proyecto Chuquera Kucho como proyecto alternativo de riego.

En el año 2000, con apoyo del PRODEPINE se realiza un autodiagnóstico de las comunidades para elaborar el plan estratégico de la COINO. En el 2002 se implementan las cajas solidarias manejado por las mujeres.

Identidad. Por estar las comunidades asentadas en el antiguo territorio *Kayambi*, su cultura es *Kayambi* y su idioma es el *kichwa*. Son inminentemente agricultores aunque hay una importante artesanía textil: tejido de ponchos y bordados. La principal fiesta es la del *Inti Raymi*. Tienen una amplia cultura gastronómica y la bebida propia es la chicha de la jora de maíz. La religiosidad está vinculada a creencias de los cerros, así como con la Pacha Mama y el culto a las montañas. Los ritos de las fiestas tienen relación con su entorno natural, practican la espiritualidad y tienen mucha capacidad de lectura de su entorno natural. Para la agricultura se rigen con el calendario agrícola y tienen su medicina propia, la música y las coplas. La nueva generación ha dejado de practicar las costumbres de los ancestros: el idioma *kichwa*, las prácticas agrícolas, la preparación de alimentos, etc.

Territorio: Cada comunidad tiene definido su propio territorio comunal. Las comunidades que se encuentra colindando con las páramos andinos practican el pastoreo comunal. La influencia de la visión capitalista ligada al mercado y la falta de tierra para las nuevas generaciones, ha provocado que se pierda la conciencia sobre los impactos negativos por el mal manejo de los páramos: se quema los pajonales para convertirlos en tierra agrícola. Esto está generando serios problemas de impacto ambiental, convirtiéndose en un problema social. Las luchas por conservar el control de agua ha sido el elemento central de articulación de la COINO y de su resistencia a los proyectos del Consejo Provincial.

Autoridad: La autoridad máxima es el congreso de las comunidades, donde participan los delegados de las 10 comunidades. En el congreso se cambian los dirigentes y definen algunas líneas y políticas. Los espacios de decisión son de diferentes niveles: el congreso, como máxima autoridad; luego viene la asamblea de las comunidades y finalmente está el consejo de gobierno (la directiva) que asume el mandato que le da el congreso y ejecuta todos los acuerdos y resoluciones.

Al interior de la unión hay diferente tipo de organizaciones de base: las comunidades, las organizaciones de mujeres, las asociaciones de lecheros agrupados en los tanques fríos de leche, los grupos de regantes y productores de artesanía. Entre las comunidades se relacionan por el manejo territorial de los páramos, los sistemas de agua (de consumo humano y de riego), los campeonatos de fútbol, las festividades del *Inti Raymi*. Además se organizan encuentros culturales y eventos entre los centros de educación comunitaria. La COINO es filial de la Confederación del Pueblo *Kayambi*, en consecuencia las comunidades también son parte de la confederación, por estar asentados en el territorio ancestral.

Las comunidades y la COINO tienen conflictos con el Consejo Provincial de Pichincha por el proyecto del canal de riego Tabacundo. También con el Ministerio de Medio Ambiente, por la delimitación de los páramos, ya que seis comunidades se encuentran ubicadas en el área de amortiguamiento de la reserva Cayambe-Coca. Anteriormente hubo una fuerte presencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Instituto de Reforma Agraria y Colonización-IERAC y del Banco Nacional de Fomento, instituciones que impulsaron procesos de modernización hacia el mercado, afectando la cultura propia, la espiritualidad, el control del territorio, la falta de respeto a los páramos y a las fuentes de agua.

PROYECTO DE AUTONOMÍA DEL PUEBLO KICHWA DE PASTAZA⁴²

DEFINICIÓN DEL TERRITORIO DEL PUEBLO KICHWA DE PASTAZA

Es el espacio de vida común en el que existe y se desarrolla nuestra cultura, nuestro gobierno, nuestras relaciones familiares comunitarias e intercomunitarias, nuestra economía; en donde existen nuestros recursos naturales; es el espacio donde siempre hemos vivido, donde vivimos y donde siempre viviremos. El territorio involucra el *Jahua Pacha* (el espacio cósmico), el *Kai Pacha* (la superficie de la tierra con todo lo que contiene) y el *Uku Pacha* (las entrañas de la tierra).

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL TERRITORIO AUTÓNOMO

El territorio ancestral bajo el objetivo del régimen de autonomía es del *pueblo Kichwa* y es de *propiedad colectiva*; no es objeto de mercancía, por lo tanto no es negociable. El territorio ancestral es parte del derecho colectivo del pueblo *kichwa* y por tanto es inalienable, imprescriptible e inembargable, no puede venderse en forma individual. La propiedad global no prescribe y no puede ser embargada por nadie.

DEFINICIÓN Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA DEL PUEBLO KICHWA

Entendemos por autonomía la potestad que tiene un pueblo para asumir la conducción de su propio destino, basado en un territorio con sus propias formas y políticas de organización social, económica, cultural, ambiental, tecnológica y de recursos humanos, para lograr la vigencia del *Sumak Causay* (vida límpida y abundante), el *Sumak Allpa* (tierra y ambiente sano y productivo) y el *Sumak Yachay* (acceso al conocimiento por todos). En ese contexto, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) se propone consensuar al interior del pueblo *kichwa* de Pastaza una propuesta de autonomía dentro del marco de las CTIs y ponerla en vigencia con o sin reconocimiento del Estado ecuatoriano.

DEFINICIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL INDÍGENA (CTI)

- Es un *espacio geográfico con límites definidos* y que constituyen una jurisdicción territorial. Por tanto involucra un *gobierno seccional autónomo*, al que tienen derecho las nacionalidades indígenas y los pueblos afro ecuatorianos del Ecuador.

⁴² Leonarolo Viteri Gualinga, ex dirigente de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP). Fundador de la CONAIE. Ver Proyecto de autonomía del pueblo *kichwa* del Pastaza: región amazónica ecuatoriana, en Pablo Dávalos, *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*, Buenos Aires, FLACSO 2005.

- Por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la división político-administrativa descentralizada debe estar formada por provincias, cantones, CTIs y parroquias (Art. 224).
- La creación de las CTIs *fue aprobada por la Asamblea Constituyente del año 1998*. Además el derecho al gobierno indígena es parte de los derechos colectivos que también constan en la Constitución (Arts. 83 y 84).
- El Estado ecuatoriano se encuentra en un *proceso de descentralización*, o sea que propuso el apoyo al *fortalecimiento de los gobiernos locales* para mejorar la gobernabilidad y administración del país. La CTI es una forma de organizar esa descentralización.

LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL INDÍGENA AUTÓNOMA DEL PUEBLO KICHWA DE PASTAZA, DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

PROVINCIAS	
Cantones	Circunscripción territorial autónoma del pueblo <i>kichwa</i> de Pastaza
Juntas parroquiales	

ALCANCES DE LA CTI AUTÓNOMA KICHWA DE PASTAZA

- Es un territorio autónomo
- Tiene gobierno autónomo
- Está organizada de acuerdo a:
 - Formas propias de gobierno
 - Competencias y administración propias y descentralizadas
 - Plan de gobierno y plan de vida autónomo propio

OBJETIVOS DE LA CTI AUTÓNOMA KICHWA

- Garantizar la seguridad de la CTI
- Ejercer un gobierno autónomo
- Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos
- Manejo y control de los recursos naturales
- Legislar y administrar justicia a nivel interno de la CTI
- Garantizar un modelo de desarrollo armónico y equitativo
- Negociación adecuada con gobiernos
- Mantener y consolidar la unidad del pueblo *kichwa* de Pastaza
- Consolidar relaciones interinstitucionales a nivel nacional e internacional

ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LA CTI AUTÓNOMA KICHWA DE PASTAZA

- Congreso de delegados de las comunidades del pueblo *kichwa*
- Consejo de gobierno de la CTI autónoma *kichwa*
- Parlamento *kichwa*
- Asamblea de las comunidades de la CTI autónoma
- Organismo de control

FUNCIONES DE LA CTI AUTÓNOMA KICHWA DE PASTAZA

- Define políticas y estrategias
- Planifica a mediano y largo plazo
- Organiza consultas para redefinir políticas
- Define y aprueba el presupuesto anual
- Evalúa y controla el cumplimiento de la ley, planes y proyectos
- Establece sanciones

IMPORTANCIA DE UN RÉGIMEN AUTÓNOMO PARA EL PUEBLO KICHWA DE PASTAZA

Con la constitución de la Circunscripción Territorial Autónoma del Pueblo *Kichwa* de Pastaza no se pretende crear un estado dentro de otro estado; no es para estar en contra de los municipios, consejos provinciales, ni del Estado ecuatoriano. Es para garantizar la aplicación, el respeto y el ejercicio de los derechos colectivos. Por otra parte, la creación de la CTI autónoma posibilita tener una interrelación y una efectiva coordinación interinstitucional para el desarrollo de nuestros pueblos, es decir, disminuye los niveles de una relación de dependencia y clientelar, como ha sido costumbre gobernar este país y las provincias, así mismo, nos permite conducir nuestro propio destino.

RESPONSABILIDADES DE LA CTI

CULTURA Y SOCIEDAD	DESARROLLO SUSTENTABLE	SEGURIDAD Y JUSTICIA	TERRITORIO	USO DE RECURSOS NATURALES
<ul style="list-style-type: none"> - Educación - Salud - Cultura - Idioma - Ciencia - Tecnología - Servicios - Agua - Alcantarillado 	<ul style="list-style-type: none"> - Vialidad - Mercados - Energía - Transporte - Comunicación - Agricultura - Turismo - Manejo Forestal 	<ul style="list-style-type: none"> -Seguridad comunitaria -Control social -Justicia -Legislación interna 	<ul style="list-style-type: none"> -Control de invasiones -Solución de conflictos de tenencia -Ordenamiento -Gestión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> -Uso de plantas y animales -Manejo de bosques y agua -Políticas y mecanismos de consulta

COMPETENCIAS Y FINANCIAMIENTO DE LA CTI AUTÓNOMA

1. El Estado ecuatoriano debe transferir a la CTI Autónoma las mismas competencias que tienen los gobiernos municipales y algunas nacionales, tales como: ejecución de obras públicas, ordenamiento territorial, transporte y comunicación, educación, salud, infraestructuras sociales, entre otras.
2. El gobierno nacional transferirá los recursos económicos igual que lo hace con los demás municipios del país, para atender las necesidades y demandas comunitarias. En el presupuesto del Estado, al igual que ahora se asigna el 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, debe asignar al gobierno autónomo de la CTI del Pueblo *Kichwa* un porcentaje previamente establecido y negociado, para el cual puede servir de base este 15%.
3. La CTI autónoma *kichwa* de Pastaza promoverá la autogestión para su financiamiento, planificando el manejo apropiado de los recursos naturales que posee en su jurisdicción y motivando la inversión local, nacional e internacional, bajo la modalidad de beneficio mutuo.
4. El gobierno autónomo de la CTI de Pastaza definirá mecanismos consensuados de pago de tributos e impuestos locales.
5. El gobierno autónomo de la CTI de Pastaza establecerá diversos convenios de cooperación con organismos no gubernamentales, gubernamentales, gobiernos locales, intergubernamentales y privados, para canalizar recursos externos que permitan consolidar la implementación de los planes y proyectos de desarrollo comunitario.

PREGUNTAS PARA LA LECTURA INDIVIDUAL

¿Cuáles son los conflictos principales que han dinamizado la historia y organización de los indígenas de Sigchos, Tigua, Planchaloma y Poaló-Maca en la provincia de Cotopaxi?

¿Cuáles son las principales características de la autoridad y organización indígena de la FICI? Señale al menos tres

¿Cuáles son las principales características de control territorial de la COINO? Señale al menos tres

Identifique las tres principales ideas de la propuesta indígena de la CTI de Pastaza y señale ¿cuál es, a su criterio, el aspecto más innovador de esa propuesta?

BIBLIOGRAFÍA

Aja, Elíseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial s/f.

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

Assies, Wume, "La descentralización en perspectiva" en *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Assies Ed, 2003.

Blanes, José, "La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales", FLACSO, Parlamento Andino, OEA, noviembre, 2000.

Báez, Sara; Pablo, Ospinay Galo, Ramón, "Una breve historia del espacio ecuatoriano", Curso de Desarrollo Local, Terranueva, Comunidec, IEE, Quito, Ecuador, 2004.

Bustamante, Fernando, "Las políticas de las autonomías", en *Ecuador Debate*, No. 48, CAP, diciembre, Quito, Ecuador, 1999.

Clark, Kim, "La obra redentora, el ferrocarril y la nación en el Ecuador, 1895-1930, en *El ferrocarril, la reforma de la nación y el discurso del liberalismo*, UASB-CEN, Quito, Ecuador, 2004.

CONAIE, "Proyecto de Constitución del Estado plurinacional del Ecuador", Quito, Ecuador, 1998.

Deler, Jean Paul, "Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930", en Juan Maiguashca, *Historia y región en el Ecuador*, 1987.

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

Démelas, Marie Danielle, "La invención política, 1992", IFEA IEP, Lima, Perú, 2003.

Díaz Polanco, Héctor, "Los dilemas del pluralismo" en Dávalos, P. *Pueblos indígenas Estado y democracia*, CLACSO, 2005.

Espinosa, María Fernanda, "Derechos indígenas y políticas territoriales en el Ecuador", ponencia, Lasa, 2000.

Faust, Jorge, y otros, "Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador", IAD, 2005.

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

García, Linera, *Estado multinacional, el juguete rabioso*, Edit. Malatesta, 2005.

Grijalva, Agustín, "Derechos colectivos y procesos constituyentes", ponencia presentada en el encuentro Etnicidad y Política, IASB 2007.

Guerrero, Andrés, "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria" en *Iconos*, N° 4, diciembre-marzo, FLACSO, Quito, Ecuador, 1998.

Guerrero, Andrés, "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura", en *Etnicidades*, (Andrés Guerrero, comp.), FLACSO, Quito, Ecuador, 2000.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, "El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos", IEE, CLACSO, Quito, Ecuador, 2004.

Kaarhus, Randhi. *Historia en el tiempo, historias en el espacio*. Abya-Yala. Quito, 1976.

Ibarra, Hernán, "Descentralización del Estado y poder local", en *Revista Síntesis*, Madrid, España, 2001.

Ibarra, Hernán, "Gamonalismo y dominación étnica en el Ecuador", en *Iconos* No. 14, FLACSO, Quito, Ecuador, 2002.

Larenas, René, "Cuestión de límites", en *Ecuador Dialoga*, Quito, Ecuador, 2007.

Maiguashca Juan, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", en *Historia y región en el Ecuador* (Juan Maiguashca, editor), FLACSO, CEN, CERLAC, Quito, Ecuador, 1994.

Maiguashca, Juan y Lisa North, "Orígenes y significado del velasquismo, 1920-1972", en Rafael Quintero, *La cuestión regional y el poder*, CEN FLACSO, York University, 1991.

Ojeda, Lautaro, *La Descentralización en el Ecuador*, CEPLAES, Abya Yala Quito, Ecuador, 2000.

Palomeque Silvia, "La Ciudadanía y el sistema de gobierno en los pueblos de Cuenca", en *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, No. 8, 2000.

Ramón Valarezo Galo, "Entre el arcoiris y la monocromía: la tortuosa historia de las relaciones culturales en el Ecuador", IEE, Quito, Ecuador, 2006,

Ramón, Galo, "Estado, región y localidades en el Ecuador: 1808-2000", en Sara Báez y otros, *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Camaren, IEE, Terranueva, Comunidec, 2004.

Santos, Boaventura de Souza, "*Para ampliar el canon democrático*" en www.ces.uc.pt/bss/documentos2003.

Toledo, Víctor, "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina 1990-2004", en Dávalos, Pablo "*Pueblos indígenas Estado y democracia*", CLACSO, 2005.

Velásquez Fabio, "*La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática*", en Fernando Carrión, "Procesos de descentralización en la comunidad andina", FLACSO, Quito, 2003.

Leyes y otros.

Ley de Descentralización y Participación Social, 1998.

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

Copilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas, <http://www.iadb.org/sds/ind/site>, BID, enero, 2007.

III Censo Nacional Agropecuario, SICA, INEC, MAG, 2002.

Las organizaciones indígenas realizaron en el 2007 eventos en Amazonía, Sierra y Costa para debatir sobre los temas de autogobierno y territorio. Se dialogó sobre recursos naturales y el agua, conflictos con empresas petroleras y mineras, reconstitución de pueblos y nacionalidades, control efectivo de la economía, situación de las organizaciones y autoridades. Por otra parte varios pueblos indígenas avanzaron en programas de delimitación territorial y se dieron marchas por el reconocimiento del territorio Awa. Hacia finales del año se debatió en encuentros locales la propuesta para una nueva Constitución en donde emerge en primera línea los derechos territoriales y de autogobierno.

Como producto de estudios y talleres realizados con el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, MICC en el marco del proyecto de Interculturalidad del IEE, que cuenta con el auspicio de la Unión Europea, se elaboró un manual que sirva como una base para la reflexión de los líderes indígenas sobre los derechos colectivos en cuanto a territorio y autogobierno. Se trata de un material elaborado en forma pedagógica por los autores Santiago Ortiz y César Pilataxi, a fin de que sea utilizado en procesos de formación de líderes.

Dado que nos encontramos ante una nueva situación política con una nueva Constituyente, el IEE, APN, UE, Flacso y la red Ecuador Dialoga considera que este tema es clave para la reforma del Estado, si se quiere buscar una solución democrática a los conflictos étnicos, políticos, territoriales y sociales que han estado presentes en la historia nacional. Por ello nos hemos unido en esta publicación en la serie de Cuadernos para el diálogo No. 4 AUTOGOBIERNO INDIGENA, Realidad y desafíos en el Ecuador.

