



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Área de Promoción de la Investigación

POLICY BRIEF

www.clacso.org

POLICY BRIEF

Treinta años de Democracia en América Latina. Procesos de cambio, logros y desafíos

PROYECTO “POLÍTICAS ESTATALES, TERRITORIOS Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR (1983-2012)”

Por Pablo Ortiz Tirado
Ecuador

1. AUTOR

Pablo Ortiz-Tirado, Quito-Ecuador. Sociólogo, Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos y Máster en Ciencias Políticas. Actualmente es docente-investigador del Área de Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad y de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido director de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y profesor de la Carrera de Desarrollo Local en la misma institución. Ex coordinador técnico del Programa de Gestión Territorial de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) en la Amazonía (1998-2006); Ex asesor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) entre 2006-2007, de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi (2007-2008) y de Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) con sede en Lima, Perú (2009-2011) en temas de derechos territoriales y de autodeterminación de pueblos indígenas y políticas públicas ambientales. Miembro del Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Pueblos Indígenas (IWGIA) y consultor de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

Contacto: pablo.ortiz@uasb.edu.ec / mushukster@gmail.com Quito-Ecuador

2. PRESENTACIÓN DEL TEMA/PROBLEMA.

La investigación procura reconstruir la dialéctica de encuentros y desencuentros entre el Estado y los pueblos indígenas del Ecuador durante las últimas tres décadas, tomando particular énfasis en dos elementos: el reconocimiento de los derechos colectivos que les asisten a los indígenas en su condición de pueblos, y la manera como el marco jurídico y las instituciones se adecúan y ajustan a esas nuevas exigencias que plantea la existencia, el reconocimiento o la incorporación de ese nuevo sujeto colectivo en la vida política del país. En ese marco la pregunta central de investigación es: ¿de qué manera el Estado ecuatoriano ha respondido a las demandas del movimiento indígena en estas últimas tres décadas, y cómo ha garantizando la vigencia de sus derechos gradualmente

reconocidos? ¿Y hasta qué punto al hacerlo, contradicen y alteran el modelo económico vigente basado en la extracción de recursos primarios?

3. ANÁLISIS POLÍTICO O REFLEXIÓN EN RELACIÓN AL TEMA ESTUDIADO.

La reciente historia del Estado ecuatoriano y sus relaciones con los pueblos indígenas, necesariamente remiten a repensar en el alcance y los límites planteados por el pensamiento crítico del capitalismo y de la modernidad, con respecto al carácter del sistema económico, político y cultural. Y en ese marco, la naturaleza del Estado y del sistema político como la democracia. Tal retrospectiva refiere que todos los Estados modernos occidentales emergieron a la par de los Estados-nación, en una dinámica que configura un aparato de gobierno que reclama para sí la administración y control de determinados territorios y posee códigos de leyes formalizados.

Si históricamente los Estados modernos occidentales emergieron al calor del capitalismo y su necesidad de construir, consolidar y reproducir un orden social-civilizador afín, la premisa a considerar es que el Estado no solo es un instrumento funcional a la acumulación y reproducción del capital, sino que cumple un rol de garante de la legitimación de la sociedad burguesa, que consolida el dominio de la clase capitalista sobre las demás.

En casos como los de América Latina, y de países como Ecuador, a diferencia de Europa, siguiendo el argumento central de Aníbal Quijano, la configuración de sus sociedades, de sus Estados-nación, sus instituciones y sistemas políticos estará marcada por la distribución diferenciada de colonialidad del poder entre ambos espacios continentales. En Latinoamérica, precisamente al término de las guerras llamadas de Independencia, se produjo la paradoja histórica más notoria: la asociación entre estados independientes y sociedades coloniales (entiéndase con estructuras jurídico-políticas e ideológicas de alta diferenciación y jerarquía a partir del color de la piel). Esa asociación no ha dejado de presidir las relaciones sociales y estatales a lo largo del proceso histórico de estos países desde el siglo XIX hasta la actualidad.

Pero si la exclusión, la discriminación, el etnocentrismo constituyen la una cara de la moneda de los Estados latinoamericanos -hacia el interior de sus sociedades y sus territorios-, la otra cara, aquella que los vincula con el sistema-mundo, en cambio, evidencia su vulnerabilidad y dependencia, donde forman parte del bloque de estados subalternos, en un contexto de consolidación del bloque imperial mundial.

La génesis de los Estados latinoamericanos y sus proyectos de Estado-nación, tuvieron un vínculo estrecho con la estructura colonial que les vio nacer. Los grupos de poder, amos de la tierra, gamonales y terratenientes y todo el bloque dominante que integran las élites criollas, debatieron a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX en torno al carácter del Estado y los distintos problemas que

acarreaba, desde su perspectiva, el tema de la ciudadanía, la presencia de indígenas y el proyecto de Estado-nación. Aquello de alguna manera puso en entredicho la viabilidad de replicar el proyecto liberal de economía, sociedad y Estado en esta parte del mundo. La intención de emular las ideas de los ilustrados europeos, de replicar sus instituciones y normas chocaba con la realidad circundante. Las respuestas siempre giraron en torno a la posibilidad de desindianizar a los nativos, convertirlos en sujetos con un solo tipo de racionalidad (la occidental), un solo idioma, una sola religión y un solo tipo de educación. Todo ello como condición básica de construir ciudadanos acordes al ideario liberal.

La emergencia del movimiento indígena como actor político, en buena medida puso en evidencia los límites del proyecto criollo de Estado-nación y de democracia. Todos los autores citados en el estudio, destacan de una u otra forma tres ejes centrales alrededor de los cuales giran el grueso de las demandas de los movimientos indígenas, a propósito de refundación de los Estados y superación de la matriz colonial de poder: a) descolonización del Estado y de las relaciones políticas dentro del mismo; b) transformación radical de las estructuras y condiciones de (sobre) explotación y fin de toda forma de relación servil o esclava; y, c) combate de toda forma de discriminación y racismo, incluyendo la expurgación de «raza» como forma universal y básica de clasificación social.

¿Qué respuestas ha dado un Estado como el ecuatoriano a tales demandas? Por un lado, las acciones han sido mínimas y de corto alcance, sin embargo de lo cual, aquello ha sido visto desde los pueblos indígenas como un campo de oportunidades para la acción colectiva.

Uno de los ejes centrales de tal relación Estado-pueblos indígenas –no el único por cierto-, ha girado en torno a los procesos de explotación y sobre explotación de la naturaleza, y más aún cuando se dan al interior de territorios indígenas, por lo que acarrea, en tanto actúa como un catalizador del grado de reconocimiento de estos pueblos como sujetos colectivos de derechos y de las garantías en torno a la vigencia de los mismos.

Además aquel campo de relación frecuentemente conflictivo plantea diversos problemas: el control nacional de los bienes comunes, que en contexto neoliberal pasó a manos de las corporaciones transnacionales, desplazando al Estado a un rol secundario; el desmantelamiento del aparato estatal, minimizando su capacidad de regulación y dejando a la población de las distintas zonas de operaciones de tales proyectos de explotación, expuestas a graves impactos sociales, económicos, culturales y ambientales; los niveles de exclusión de los pueblos indígenas en relación al ciclo de las políticas públicas. En ese marco, queda por saber si el “retorno del Estado” en la última fase del proceso político ecuatoriano, que se inaugura con el advenimiento del gobierno de Correa y la Asamblea Constituyente de 2008, ha puesto en la palestra precisamente esos dilemas recurrentes.

Hay que recordar, y el estudio apunta a eso, que la noción de capitalismo extractivo –en la perspectiva planteada por Stephen Bunker-, forma parte de un marco conceptual más amplio ligado a capitalismo dependiente, modelo primario exportador e intercambio desigual, ya planteado por los teóricos de la dependencia, aunque es importante subrayar en tales marcos teóricos la débil presencia de la naturaleza, los territorios o la cultura como variables de análisis y problematización, y cuya incorporación permite entender su importancia en los procesos de formación y expansión del capitalismo, a partir de la acumulación, tal como lo plantea Fernando Coronil. Pero esto es parte de un debate mucho más complejo y amplio. Solo me referiré a un par de puntos, que están desarrollados en el trabajo: por un lado, las tesis de quienes sostienen que la riqueza y abundancia de recursos naturales para un país como Ecuador es una “maldición: Jensen y Wantchekon, quienes analizan casos en África y Sachs y Warner para quienes existe una relación directamente proporcional entre abundancia de recursos naturales y baja calidad de la democracia en países pobres. El argumento central de estos autores enfatiza que el modelo primario exportador – ergo, dependiente de la (sobre) explotación de recursos existentes en la naturaleza y que se venden como materias primas a los países industrializados – desata fragilidad y vulnerabilidad en las finanzas públicas y en el presupuesto fiscal de estos países. Economías rentistas que generan Estados débiles, institucionalidades raquíticas, alta corrupción y evasión tributaria, porque los ingresos –más aún cuando son abundantes en época de incrementos de los precios de dichas materias primas en los mercados internacionales- desincentivan a los contribuyentes de impuestos, debilitan las políticas fiscales y tributarias y tornan menos eficaces a los mecanismos de control fiscal.

Sin embargo aquellas tesis no necesariamente son generalizables y extrapolables. Autores como Halvor Mehlum, Karl Moene y Ragnar Torvik y Thad Dunning cuestionan esas premisas, y preguntan: ¿es necesariamente la abundancia de riquezas naturales la causa central del deterioro del Estado, de la mala calidad de las instituciones o de las débiles democracias? Parecería que no en todos los casos las premisas de Sachs y Warner ó Jensen y Wantchekon se cumplen. Mehlun, Dunning y los otros, señalan que aquello no necesariamente se puede establecer como una relación causa-efecto. Es discutible que de la abundancia o carencia de estos commodities o su comportamiento en el mercado internacional dependa directamente la calidad de la democracia y la fortaleza o debilidad del Estado. Al respecto, cómo se explicarían en cambio, que países que sí contaron o cuentan con abundancia de recursos, logran o tienen alta estabilidad política, fortaleza institucional y calidad de sus instituciones democráticas?

Los países con distintos grados de disponibilidad o abundancia de recursos naturales, pueden contar con instituciones fuertes o débiles, con sistemas políticos más autoritarios o más democráticos, lo cual puede ser muy diverso y no necesariamente existe una correlación entre el tipo de sistema político y modelo de desarrollo primario exportador.

La jerarquización y clasificación aplicada a la naturaleza, ocurrió también con los espacios y territorios. En alguna medida el espacio ha sido una dimensión naturalizada y cosificada por la ideología dominante y el poder, al mismo tiempo que el poder y el capital han establecido los parámetros fundamentales en torno a los cuales se han organizado, regulado y representado esos espacios.

Precisamente el caso ecuatoriano evidencia ambos contrastes: se diría que el período neoliberal podría confirmar la tesis de la “maldición de los recursos”, pero es el modelo político-económico y los grupos de interés coaligados (burguesía agroexportadora, burguesía bancaria y financiera y corporaciones multinacionales, y específicamente industrias extractivas) quienes acaparan los beneficios y la renta de tal modelo en ese contexto. En el período de crisis del neoliberalismo o transición hacia un posneoliberalismo, donde el Estado asume el control e impone políticas muy centralizadas (ejplo. Gobierno de Correa 2007-2013) es evidente que hay otro comportamiento en política pública: el programa del gobierno de Correa se basa en tres ideas básicas: a) centralidad del Estado como conductor del proceso de modernización con fuerte idea de soberanía nacional, ligada además a una coalición regional, al formar parte de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) o UNASUR, con una posición que oscila entre el anti-imperialismo hasta una línea de no subordinación a la política exterior de los Estados Unidos (expulsó la base militar de Manta, tiene un frente de conflicto con la petrolera Chevron/Texaco, etc.); b) impulsa reformas sin “perjudicar a los ricos” ni alterar – en lo sustancial- el modelo de acumulación. Es un gobierno modernizador del capitalismo ecuatoriano. Genera recursos y políticas sociales compensatorias (Ver el Informe de la CEPAL 2012 sobre situación y políticas sociales en América Latina). Tiene una alta inversión –la más alta en los últimos 30 años en Ecuador- en materia de vialidad, servicios públicos de salud y educación. Ha reducido brechas de desigualdad y pobreza. Eso es innegable; y c) sin embargo de los puntos mencionados, hay un enorme déficit político. Las prácticas políticas, presidencialismo y ciertos rasgos de autoritarismo e intolerancia, llevan a desgastar y no promover mecanismos de democracia participativa, de disenso y diálogo, pese a que existen mecanismos legales y normas constitucionalmente reconocidas que garantizan aquello. El caso del gobierno de Correa muestra que régimen presidencialista y modelos de democracia deliberativa y participativa no se llevan bien.

El Prof. Boaventura de Sousa Santos al analizar el caso ecuatoriano señala en un reciente documento: “La eficiencia exigida para llevar a cabo tan amplio proceso de modernización no puede verse comprometida por el disenso democrático. La participación ciudadana es bienvenida, pero sólo si es funcional y eso, de momento, sólo puede garantizarse si recibe una mayor orientación del Estado, es decir, del Gobierno. Con razón, Correa se siente víctima de los medios de comunicación que, como ocurre en otros países del continente, están al servicio del capital y la derecha. Trata de regular los medios de comunicación y la regulación propuesta tiene aspectos muy positivos, pero a la vez tensa la cuerda y polariza las posiciones de tal modo que de ahí a la demonización de la política en general hay un corto paso. Periodistas son intimidados, activistas de movimientos

sociales (algunos con una larga tradición en el país) son acusados de terrorismo y la consecuente criminalización de la protesta social parece cada vez más agresiva. El riesgo de transformar adversarios políticos, con los que se discute, en enemigos que es necesario eliminar, es grande" ¹

SUGERENCIAS Y PROPOSICIONES EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Hay dos niveles en los que podría plantear sugerencias y proposiciones. Tres elementos a nivel macro-general, y más político, y otros elementos más específicos, en el marco del diseño y formulación de políticas públicas.

En el campo político general:

- a) Democratizar la propia democracia, combinando democracia representativa con verdadera democracia deliberativa y participativa. Superar el esquema presidencialista y representativo de la democracia que se construye únicamente desde arriba. En lugar de criminalizar el disenso, es fundamental impulsar mecanismos de participación (hay más de 23 mecanismos reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana y Control Social); hay que fortalecer a las organizaciones sociales, incluyendo un amplio y arduo trabajo – autónomo en relación al Estado- de las organizaciones de pueblos indígenas, desde abajo hacia arriba. Incluye la depuración y reforma de la estructura y prácticas de muchas organizaciones como CONAIE que han derivado en mucho burocratismo y lógica electoral. Requiere mucha distancia del movimiento Pachakutik que ha distorsionado la naturaleza y práctica de la organización indígena. El gobierno en un contexto así debe establecer y fortalecer mecanismos de diálogo calificado, con todos los movimientos sociales en general y con los pueblos y nacionalidades indígenas en particular, respetando la historia y la dinámica y representación de dichos interlocutores.
- b) Debe dar impulso a las economías locales, no solo a través de prácticas paternalista y subsidios (como el bono de desarrollo humano). Debe promover, respetar y fortalecer las economías comunitarias, economías solidarias y familiares, y en general no capitalistas, campesinas, indígenas, urbanas, asociativas. Ciertamente, no está en consonancia con el buen vivir. Economías social y solidaria, redes y circuitos económicos solidarios que existen y que deben ser ampliamente fortalecidos e incorporados como prioridad en la política pública.
- c) También es correcto que debe compatibilizarse la eficiencia de los servicios públicos de educación y salud con su democratización y descolonización. En una sociedad pluricultural y plurinacional y tan heterogénea como la ecuatoriana, el Estado debe ser legítimo y eficaz (con servicios de mayor

¹ Boaventura de Sousa Santos, "A Revolução cidadã tem quem a defenda?", 2014, disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-Revolucao-cidada-tem-quem-a-defenda-/30871>

cobertura y excelencia en calidad –como reza un eslogan oficial “con calidad y calidez”, pero habría que añadir: con políticas diferenciadas, incorporando enfoques de interculturalidad y, de manera gradual, con la propia plurinacionalidad, siempre en el marco de la unidad del Estado garantizada por la Constitución. Como dice el propio Boaventura: “La patria es de todos, pero no tiene que ser de todos de la misma manera” (Op.Cit).

De manera más específica en el ámbito de la refundación del Estado (construcción de uno plurinacional) y en campo de las políticas públicas, debe asumirse de manera real –no retórica ni instrumental, como estrategia mediática-, nuevos referentes ético-políticos como el Sumak Kawsay o “vida en armonía”, como principio y fin de la política en general y de la acción del aparato estatal a través de sus ocasionales gobiernos y dirigentes, funcionarios y autoridades. En los procesos históricos del país, hay evidencias de que las dirigencias políticas, empresariales, sindicales, medios de comunicación y otros grupos gremiales, han perdido la noción de “bien común”, donde predomine una actitud de servicio y altruismo. Tampoco han logrado visualizar ni procesar la perspectiva originaria del Sumak Kawsay.

El Sumak Kawsay, incluye todas las dimensiones de la vida humana, en colectivo. No puede haber Sumak Kawsay y “Bien Común” de manera individual, o de unos a costa de otros. Es todos o nadie. Tampoco implica conformarse únicamente con indicadores económicos: empleo, baja inflación, ingresos acorde al costo de vida, crecimiento productivo. Ni siquiera es suficiente con indicadores sociales adecuados: protección a la infancia, adecuados servicios de salud pública, amplia cobertura del sistema educativo, o dotación total de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica o telefonía. Implica la posibilidad de vivir con dignidad, en un clima de respeto, de seguridad, de cordialidad, de calidez, confianza, de no discriminación de no violencia de todo tipo (empezando por la ausencia de violencia intrafamiliar y contra niños/as y adolescentes).

Implica la vigencia plena de los derechos individuales y colectivos. Ambos con igual importancia y jerarquía. Se posibilita con la existencia de un clima basado en la implantación y mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana, paz social.

En resumen, el “Sumak Kawsay” tiene dos dimensiones de existencia: una dimensión material-tangible, a partir de hechos sociales, económicos y jurídicos concretos, que garantizan la vigencia de derechos individuales, colectivos y de la naturaleza; y una dimensión de orden ético, que tiene que ver con no discriminación, respeto, cuidado de la naturaleza, participación social y política en el quehacer público, control social, rendición de cuentas, transparencia. En suma la promoción y garantía de la cohesión social, en un entorno diverso cultural y territorialmente.

En ese marco, los principios de la política pública para la igualdad de nacionalidades y pueblos incluyen: democracia participativa y deliberativa;

transparencia; trabajo y naturaleza; salud y educación; no discriminación; arte y cultura.