

Introducción1

En la mañana del sábado 22 de enero del año 2000, centenares de indígenas cansados y abatidos abandonaban la ciudad de Quito para regresar a sus comunidades montados en autobuses destartados o caminando con el paso vacilante y la mirada fija en el suelo. Algún periodista reprodujo una frase escuchada al azar: “volveremos”. El día anterior, hasta la madrugada, una potente movilización indígena con el apoyo de oficiales medios del ejército había forzado la sucesión presidencial de Jamil Mahuad. Antes de cumplir dos años, un débil e incapaz presidente demócrata cristiano debía abandonar el puesto para el que había sido elegido por votación popular. Para cualquier observador medianamente informado, el país había vivido el momento culminante y emblemático de una década agitada. El cierre de un siglo y el inicio de otro.

No es exagerado decir que las organizaciones indígenas ecuatorianas, sus demandas, la fuerza de su convocatoria y la potencia de sus cuestionamientos, dominaron la década. Muchos otros acontecimientos y procesos del país son también significativos y pueden competir con su importancia política, económica o simbólica en estos diez años. Pero algo que podríamos llamar “densidad histórica” otorga al movimiento indígena ecuatoriano una dimensión trascendental. Es difícil cerrar los ojos ante el vasto significado de este movimiento que ha flexionado el rumbo de un conjunto de procesos sociales varias veces seculares. No parece fácil sobredimensionar el peso de los cambios que ha provocado y de aquellos que todavía busca provocar en una sociedad largamente asentada sobre los cimientos de la dominación étnica. Aquello que, en una fórmula afortunada, se calificó como “colonialismo interno” (Stavenhagen, 2001: 34).

La huella de su importancia se refleja en la cantidad de la literatura producida. Alberto Flores Galindo (1988: 11) recordaba, en la introducción a un trabajo célebre, que para Jorge Basadre la toma de conciencia acerca del indio había sido el aporte más significativo de la intelectualidad peruana del siglo XX. En el Ecuador la cantidad de libros y artículos académicos sobre los indígenas, en especial en las últimas dos décadas, ha sido verdaderamente alucinante para un país acostumbrado a una magra producción intelectual. Algunos llegan a acusar al “tema” de oscurecer la investigación sobre otros “temas” postergados pero no menos vitales. La explicación está, por supuesto, en el vínculo indisoluble que liga la “cuestión indígena” al “problema nacional”. Ese vínculo no tiene relación alguna con la importancia cuantitativa de la actual población indígena, sobre la que, por lo demás, no tenemos instrumentos de medición. Restar importancia al tema aduciendo el reducido peso demográfico de los indios en la actualidad sería como decir que el estudio de la composición y la historia de las oligarquías exportadoras del país no es importante porque éstas son poco numerosas. No hay una relación necesaria entre número y peso histórico.

Este estudio se propone explorar las relaciones entre el movimiento indígena ecuatoriano y la globalización neoliberal. Veamos los dos términos de la relación para luego hacer una primera aproximación a los niveles de la intersección entre ambos.

El movimiento indígena

Supondremos que en Ecuador los indígenas se han articulado como un movimiento social. Esto se justifica porque forman un conjunto de grupos humanos que simultáneamente hace la expresión colectiva de demandas ante el Estado y la sociedad, formula propuestas políticas particulares, se articula en organizaciones relativamente estables, y se moviliza conflictivamente para conseguir sus propósitos. No ahondaremos la caracterización teórica de estos elementos que configuran a los movimientos sociales, aunque la investigación servirá para clarificar algunos de ellos, como la naturaleza de la organización, de las propuestas, y de su repertorio de acción. No obstante, estudiaremos con detalle la identidad colectiva que este movimiento encarna. La etnicidad alude a factores socioculturales, simbólicos, normas comunes, pautas de conducta, lengua, organización social, tradición histórica, entre otros, que caracterizan, en rigor, a todas las colectividades humanas. Como tal, la etnicidad es una categoría constitutiva de todos los actores sociales. Atraviesa, siempre atravesó, la formación de las clases trabajadoras y de las poseedoras. Cada grupo social tiene su propia configuración étnica. Pero no todos los grupos sociales convierten la etnicidad en la marca de su cohesión identitaria, en el sello distintivo de su movilización social, en la fuerza expresiva de su acción colectiva. Los distintos grupos indígenas del Ecuador lo hicieron y prefirieron explícitamente la identidad india a la identidad campesina. Es lo que algunos autores llaman la

etnopolítica. Esta afirmación étnica fue el resultado de un proceso de varias décadas de transformación rural, de organización y de formación de dirigentes locales. No fue un proceso casual.

En este trabajo suponemos que el proceso de reforzamiento de las identidades étnicas y de crecimiento de las organizaciones indígenas está vinculado directamente con el proceso de transición a la globalización por medio del surgimiento y consolidación de un liderazgo indígena autónomo. La “modernización” del agro habría permitido la formación de capas sociales con posibilidades estructurales tanto de convertirse en dirigentes étnicos (por la aparición de comerciantes exitosos de propietarios medios indígenas, etc.) como de facilitar la difusión de un soporte ideológico común entre todos ellos: el de la reafirmación de la etnicidad como forma de hacer frente a los cambios acelerados y amenazantes de la modernización. Este proceso fue facilitado adicionalmente por agentes externos como ciertas políticas estatales educativas, la Iglesia, los partidos de izquierda y los proyectos de desarrollo.

La globalización neoliberal

La globalización no puede ser resumida someramente. Se la suele llamar también mundialización. Refiere a la creciente interconexión planetaria motivada por la extensión de las relaciones de mercado, por el avance de las tecnologías de comunicación e información y por la creciente movilidad de personas, capital e ideas. Para algunos es un proceso iniciado desde los albores de la modernidad capitalista en el siglo XVI; para otros es una contemporánea ruptura en la historia humana. En su forma más reciente, sin embargo, coincide con la llamada “tercera fase” del desarrollo del capitalismo, caracterizada por la hegemonía del capital financiero y las empresas transnacionales y el desmantelamiento de las barreras nacionales al libre intercambio de productos y a la libre circulación de las inversiones. Le falta una “pata”, como diría Samir Amín: es una mundialización trunca de la economía, porque el mercado de trabajo sigue siendo ampliamente regulado a nivel nacional.

En ese marco, entenderemos que las llamadas “políticas de ajuste estructural” son una de las principales formas políticas en que el multifacético y variado proceso de globalización se expresa en la vida diaria de los sectores rurales serranos del Ecuador. Por la mediación de estos cambios de política, la globalización, en su forma más reciente, penetra y subvierte las estructuras agrarias surgidas del proceso de reforma agraria. Evidentemente esto no excluye el reconocimiento y la consideración de otros factores y mediaciones por los cuales la globalización se expresa y actúa en las zonas rurales del país. Factores como la facilidad de acceso a la información, el intercambio internacional, el poder cultural de los medios masivos de comunicación, la educación pública y la “castellanización”, la amenaza de dispersión infinita de las identidades locales, etc., deberían ser abordados en una interpretación más completa de las relaciones entre globalización y movimiento indígena o, de manera más general, entre globalización y culturas rurales y locales. Nuestro objetivo es más acotado. Nos limitaremos al análisis de las políticas de ajuste.

Aunque no es muy ortodoxo, usaremos como si fueran intercambiables tres términos distintos: políticas de ajuste, reformas estructurales y políticas neoliberales. En un reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se plantea que el aspecto común de las reformas estructurales en todos los países del continente es triple: abrir las economías nacionales a la competencia extranjera, reducir el rol de los estados en la economía y reducir las distorsiones del sistema impositivo en las decisiones de los agentes económicos (Morley et al, 1999: 5). Estas reformas estructurales son diferentes de las que estos autores llaman reformas de política macroeconómica que refieren exclusivamente a las políticas monetarias, al control del déficit fiscal y al manejo de la tasa de cambio (Morley et al, 1999: 6). Para clarificar términos, podríamos convenir que las políticas de ajuste, entendidas en forma restrictiva, refieren solamente a un aspecto de las políticas neoliberales: lo que Morley y compañía llaman las reformas de política macroeconómica. La expresión ‘políticas económicas neoliberales’ es, en cambio, una forma de combinar en una sola expresión tanto las políticas de ajuste como las reformas estructurales referidas a la privatización de empresas públicas, la apertura comercial, la liberalización de mercados y la flexibilización laboral².

Aunque reconocemos estas diferencias, nos limitaremos a usar los términos de manera intercambiable. Así, pues, para nosotros las políticas de ajuste estructural liberalizan mercados pero también desmantelan los estados y afectan a toda la estructura institucional. En virtud de estas políticas se eliminaron los controles de precios de productos agrícolas; las políticas públicas tendieron a liberalizar los mercados de tierra y de mano de obra, a favorecer las

exportaciones y a desgravar notablemente las importaciones; y se eliminaron además, progresivamente, los subsidios generalizados y las políticas de créditos preferenciales.

La intersección

Podemos postular que las políticas de ajuste estructural y el movimiento indígena se interfieren en dos niveles. Por un lado, las primeras forman un contexto político en el cual el movimiento indígena navega, actúa y ante el cual responde. En efecto, la agitada historia de la movilización étnica en el Ecuador coexiste con la aplicación de políticas de "ajuste estructural". Estas políticas pueden rastrearse desde 1982, pero se aceleraron a partir de 1992. Se podría pensar que éste es en cierto modo un nivel externo, que explica una parte de las demandas explícitas de las organizaciones indias y sus bases sociales. Ante la presencia de políticas estatales que no controlan y cambios en la situación económica que no promovieron, los indígenas responden, reaccionan, se movilizan, expresan sus reivindicaciones.

Pero hay otro nivel. Las políticas de ajuste promueven cambios en el suelo estructural que sostiene la configuración económica de los sectores indígenas serranos. Así, pues, no se trata sólo de un contexto, sino que modifica el empleo rural en las zonas de predominio indio; transforma el acceso a la tierra, la movilidad espacial de la mano de obra, la diferenciación económica interna de las comunidades y las formas de vinculación con los mercados de productos. Se puede asumir que éste es un nivel de configuración interna del actor social que se ve removido por los efectos del recambio en las políticas económicas. En este nivel, el mayor problema metodológico consiste en aislar lo que corresponde al efecto directo de las políticas públicas deliberadas del ajuste neoliberal de los efectos de cambios económicos de más larga duración relacionados con la modernización capitalista de la economía ecuatoriana. Evidentemente, la división entre estos dos niveles no es absoluta: es ante todo una distinción metodológica. Al actuar en su contexto y luchar contra las políticas del Estado, lo externo se transforma en interno. En la lucha social el movimiento se construye a sí mismo al tiempo que transforma su contexto de acción. Pero la demanda social y la expresión reivindicativa pueden surgir también de la resistencia a ese cambio interno indeseado que se resiente como una amenaza. Se ha escrito mucho sobre el interés de los campesinos por eludir la proletarianización, por conservar algunas de sus formas culturales propias, por resistir la destrucción del mundo en el que crecieron.

La estructura de este trabajo expresa esta doble perspectiva. Buscamos analizar la interacción por la cual los indígenas se ven transformados por las políticas de ajuste estructural, se oponen a ellas y al hacerlo entran en disputa con el Estado y, por efecto del conflicto y de sus propios logros, se ven otra vez profundamente modificados como actor social, a veces en un sentido distinto a la transformación que sufrieron originalmente.

Dos grandes áreas de transformación social están principalmente implicadas en esta relación del ajuste estructural con el movimiento indio. La primera es el juego de transformaciones en el sector agrario serrano. La mayoría de los indígenas es todavía campesina o tiene un origen familiar estrechamente campesino; y la mayoría vive en las provincias andinas del Ecuador. Por esta razón, los cambios en el sector agrario son particularmente relevantes para entender el movimiento indio. La segunda es el juego de transformaciones en los roles y la conformación del Estado ecuatoriano. La principal característica de las reformas neoliberales es, precisamente, modificar el papel que tradicionalmente había tenido el Estado en la modernización capitalista.

El movimiento indio ecuatoriano durante la década del noventa se movilizó fundamentalmente frente a estos dos juegos de transformaciones neoliberales simultáneas. Lo hizo desde la peculiar conformación identitaria que surgió de su afirmación de la etnicidad como baluarte de la cohesión social y política del movimiento, y desde los reclamos específicos que derivaban de esa afirmación.

El movimiento indio no surgió en el año 1990. En el primer capítulo trataremos de mostrar cómo las políticas de modernización neoliberal se sitúan en el tiempo largo de los cambios operados por el proceso de modernización general de la sociedad y la economía del Ecuador. Visto en la larga duración, el período comprendido entre 1964 y 2002 es un solo momento. Mostraremos cómo en ese cambio de época abierto desde los años sesenta el movimiento indígena fue posible, y cuáles fueron las condiciones de su emergencia. Toda crisis es un momento de cambios, y eso significa que se despeja el camino para un abanico de opciones antes imposibles o incluso impensables. Terminaremos el primer capítulo tratando de situar la coyuntura del año noventa y cómo de esa coyuntura surgió una expresión organizativa que tendría luego particular importancia para el futuro de este actor social: el fortalecimiento de la

CONAIE. Aunque la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador no es la única organización relevante entre los indios serranos, su particular posición en el levantamiento de ese año la confirmó como la principal expresión política del movimiento. El resto de este trabajo estudiará ante todo su acción social y política.

En el segundo capítulo haremos una primera aproximación a la coincidencia temporal entre las políticas de ajuste estructural y el movimiento indígena ecuatoriano. Recordemos que ambos coexisten durante la década del noventa. Lo haremos a partir de una comparación entre el nivel de presencia pública de los indígenas en la prensa nacional y las principales variables económicas que jalonaron la década. A partir de esta primera aproximación estadística, se delinearán algunos de los principales temas que durante la década vincularon al movimiento indio con las políticas de ajuste: la privatización del seguro social, la reforma política, la legislación agraria. A lo largo de los siguientes capítulos estos temas serán tratados con mayor detalle.

El tercer capítulo hace un análisis de los efectos de las principales políticas estatales de ajuste estructural en el sector agrario. A nuestro juicio, este elemento ordena toda una primera fase de la movilización étnica, aproximadamente hasta 1994. La mayoría de estudios disponibles ha abordado de manera muy tangencial los efectos prácticos de las reformas estructurales del Estado y en particular de sus políticas agrarias en la formación y la forma del movimiento indígena serrano. Los análisis se han concentrado en la fase previa: la modernización agraria de los años sesenta y setenta, que desintegró el sistema de haciendas y liberó la mano de obra "cautiva" de las comunidades campesinas. El posterior proceso de apertura comercial y de liberalización de las regulaciones sobre mercados de tierra, precios de productos agrícolas, promoción de las exportaciones no tradicionales y promoción de la movilidad de la mano de obra campesina, ha tenido sin duda efectos sensibles en la formación de los actores indios, que, aunque han sido mencionados en algunos estudios, han sido poco abordados, poco documentados y poco analizados en sus efectos sociales y políticos.

Nos detendremos a examinar el debate previo y los cambios que introdujo la legislación de 1994. Luego veremos las nuevas políticas introducidas a partir de ese momento por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA). Nos interesará, al final del capítulo, examinar la influencia de esta coyuntura en la primera fase del movimiento indígena, la que parece clausurarse con la movilización de julio de 1994 y la negociación de la nueva Ley de Desarrollo Agrario. Al final del capítulo haremos un contrapunto local de todo el debate político nacional sobre los mercados de tierras: estudiaremos los cambios en el mercado de tierras durante la década del noventa en el cantón Cotacachi, al norte de Quito.

El cuarto capítulo indagará sobre las identidades indias y las razones por las cuales la etnicidad se fue formando como el cimiento de la acción política de este movimiento social. Nos preocuparemos por analizar cómo se entiende y se piensa socialmente la etnicidad india en el Ecuador. Pero más allá del análisis general, nos interesa estudiar por medio de qué mecanismos psicológicos y sociales la etnicidad se convirtió en una herramienta de cohesión identitaria y de acción reivindicativa. El recorrido personal de varios dirigentes nos servirá de contrapunto para reconstruir la historia social de un período de grandes transformaciones en la vida nacional y en la vida privada. Urbanización, migración, educación. En este capítulo intentaremos mostrar algunas cifras generales y muchos datos individuales: historias de vida e historias nacionales se recubren y se penetran.

El quinto capítulo analizará el complejo problema de las relaciones del movimiento indio con el Estado ecuatoriano en tiempos de cambio neoliberal. La movilización étnica propone un cambio sustancial en la estructura del Estado justamente cuando la "modernización neoliberal" trastorna todas las estructuras institucionales del Estado, modifica su rol en la economía y cambia las reglas de juego de la presencia estatal en las zonas rurales. Si el Estado había sido el principal propulsor y regulador de las transformaciones de las estructuras agrarias de los años sesenta y setenta, en particular mediante la legislación reformista, ahora el Estado abandonaba ese trabajo en manos de los mercados de tierras. El doble movimiento de desenganche del Estado y de cuestionamiento general al modelo estatal prevaleciente en el Ecuador llevará a la dirigencia india a enfrentarse con una nueva variedad de instituciones públicas. Cobrarán otra fuerza las políticas sociales asistencialistas dirigidas a los "pobres", las políticas directamente dirigidas a los pueblos indios y las políticas de desarrollo local (ya no solamente "rural"). Por esa vía, a partir de 1995, y sustentado en la decisión de participar electoralmente, el movimiento indígena se verá enfrentado de un modo nuevo al problema del poder estatal y a las transformaciones institucionales inducidas por las reformas neoliberales.

Las demandas agrarias parecen pasar (¿momentáneamente?) a una posición subordinada. Parecen convertirse en un “trasfondo” oculto de problemas nuevos. Si el movimiento indígena hubiera sido exclusivamente un movimiento “campesino”, sus reivindicaciones y su cuestionamiento hubieran podido limitarse a los problemas agrarios. Pero la fuente de cohesión social en la movilización estaba en otro lado. Aunque la base principal del movimiento es rural y su composición es mayoritaria pero no exclusivamente campesina, el movimiento indígena es fundamentalmente un movimiento étnico. Nacidos del mundo rural, atravesados por sus transformaciones, aguijoneados por sus impulsos, la condición étnica se volvió el factor principal de unidad y de acción. Una línea de demarcación. Esa línea le permitió, llegado el momento, traspasar las demandas agrarias y enfrentar las transformaciones del Estado que la nueva fase de la “modernización neoliberal” estaba planteando.

Veremos cómo se produce entonces una ampliación del espectro de preocupaciones y reivindicaciones cuando deciden intervenir en los procesos electorales y actuar en el contexto de las nuevas políticas “neo-indigenistas” del Estado. Analizaremos la participación electoral y la relacionaremos con la presencia de población indígena en la sierra andina. Veremos cuáles son los nuevos desafíos que esta participación implica para un movimiento que surgió de las sombras y que súbitamente adquirió protagonismo público.

El sexto capítulo se preocupará de la crisis del movimiento en el período 1997-2001. La descomposición del sistema político ha vivido su peor momento desde el retorno democrático. Se refuerza la táctica de la movilización y se agudiza la presión sobre las endeble estructuras de un régimen que está asolado por la crisis económica. Un análisis especial de la coyuntura del 21 de enero de 2000 nos llevará a examinar el punto culminante de una crisis severa donde se anudan las encrucijadas económicas y políticas. El tema de este capítulo será cómo la crisis política, las transformaciones en las políticas del Estado hacia los indígenas y la diversificación de la propia acción política del movimiento han agudizado las tensiones y diferenciaciones internas. De regreso, la acción sobre el Estado no solamente modifica al Estado, sino al propio movimiento indio. El capítulo termina con un ensayo de hipótesis sobre las transformaciones simultáneas del Estado ecuatoriano y del movimiento indio. Tomamos para ello prestado el concepto de “transformismo” de los Cuadernos de la Cárcel de Antonio Gramsci.

En las conclusiones recapitularemos el análisis general y las hipótesis originales a la luz del análisis concreto.

Notas

1 La investigación que sustenta este estudio fue posible gracias a la contribución del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en el marco del Programa de Becas CLACSO/ASDI para investigadores senior de América Latina y el Caribe 2000. El trabajo forma parte de los resultados del Proyecto "Ajuste estructural, cambios agrarios y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos" que fue premiado con una beca de investigación en el concurso para investigadores senior “Globalización, transformaciones en la economía rural y movimientos sociales agrarios”.

2 Agradecemos los comentarios de Pablo Dávalos, que nos ayudaron a precisar estos términos.