

*Sabine Speiser*  
(*Editora*)

# ¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad  
de organizaciones y representantes indígenas.  
Un debate abierto

## **Autores**

Sabine Speiser, Ampam Karakras, Theodor Rathgeber, Volker von Bremen,  
Juliana Ströbele-Gregor, Teresa Valiente-Catter, Philipp Altmann,  
Pablo Ortiz -T, Anita Krainer, Helena Ströher, Thomas Brose,  
Elke Rothkopf Falley, Regine Mader, Aura María Puyana Mutis



2013

## ¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto

Sabine Speiser (Editora)

speiser@interculture-management.de

**Primera edición:** Unidad Coordinadora de Pueblos Indígenas  
en América Latina y el Caribe (KIVLAK)  
Programa “Fortalecimiento de organizaciones indígenas en  
América Latina, PROINDIGENA”  
E-mail: kivlak@giz.de

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
P.O.B. 5180  
65726 Eschborn, Alemania  
Teléfono: +49-6196 79-0  
Telefax: +49-6196 79-1115  
E-mail: info@giz.de  
www.giz.de

**ISBN:** 978-9942-13-540-7

### **Redacción a cargo de:**

Sabine Speiser, Anna Steinschen, Sara Schmitt y Sofia Jarrín

### **Traducción:**

Gudrun Birk

Graciela Heinemann, g\_traducciones@yahoo.com

### **Créditos fotográficos:**

© Silke Spohn/ GIZ, 2008

### **Por encargo del**

Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Diseño, diagramación e impresión: Ediciones Abya-Yala

Quito- Ecuador, noviembre 2013

*Las ideas expresadas son responsabilidad de las y los autores y no representan necesariamente una visión institucional.*

# Índice

---

---

Presentación	
<i>Sylvia Reinhardt</i> .....	7
Introducción ¿Quién habla por quién...?	
<i>Sabine Speiser</i> .....	11

## ENSAYOS

¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional	
<i>Ampam Karakras</i> .....	19
¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia	
<i>Theodor Rathgeber</i> .....	39
Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco	
<i>Volker von Bremen</i> .....	55
Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas	
<i>Juliana Ströbele-Gregor</i> .....	73
Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular	
<i>Teresa Valiente-Catter</i> .....	90
¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?	
<i>Philipp Altmann</i> .....	114

Crisis organizacional, representación y autonomía: Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana <i>Pablo Ortiz-T.</i> .....	133
Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador <i>Anita Krainer</i> .....	162
La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia <i>Helena Ströher</i> .....	174

### CONTINÚA EL DEBATE...

Experiencias de Alianza del Clima a través de más de 20 años de cooperación con las organizaciones indígenas en la Amazonía <i>Alianza del Clima</i> .....	201
Experiencias de cooperación por parte del Instituto de Ecología y Antropología de Acción <i>INFOE</i> .....	205
Preguntas y reflexiones sueltas del taller <i>Sabine Speiser</i> .....	208
El tiempo, un factor clave en procesos de diálogo <i>Sabine Speiser</i> .....	213
Representación de las mujeres indígenas entre la diferencia y la igualdad <i>Regine Mader</i> .....	217
La dinámica de la concertación Estado-pueblos indígenas en Colombia <i>Aura María Puyana Mutis</i> .....	227

### ANEXOS

Propuesta del taller e invitación a presentar ponencias .....	237
Programa del taller .....	239
Resúmenes-Abstracts-Zusammenfassungen .....	240
Autores y autoras .....	256

# ¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?

---

Philipp Altmann

## Resumen

La importancia del movimiento indígena en el Ecuador se basa no solamente en su capacidad de realizar movilizaciones, sino en mayor medida en ser reconocido como representante legítimo de los indígenas como grupo de la sociedad, en otras palabras, su representatividad. Por esto es de gran importancia el uso discursivo de la representatividad que puede ser comprendido en tres políticas concretas: la política de nombres que define a los indígenas como grupo cerrado y unido, la política de posición social que los ubica en el centro de la sociedad, y la reforma política continua que presenta a los indígenas y su movimiento como actor político central que es capaz de articular propuestas para la sociedad en su conjunto. Recién bajo el gobierno de Rafael Correa se nota una contra-estrategia dirigida especialmente a la política de posición social y la reforma política continua como propuestas de una “minoría radical”, adaptando sus conceptos claves a su propia agenda política.

## Introducción

El movimiento indígena ha influido a la política ecuatoriana desde fines de los años 1980 como ningún otro movimiento social. Esto no sólo se basa en el discurso innovador alrededor de los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad que ha podido desarrollar e implementar en la cultura política del país o en sus formas de acción originales como la toma de plazas y la ocupación de carreteras. De igual importancia es que este movimiento pudo presentarse de forma creíble como la representación legítima de los indígenas —y una parte de la población rural no-indígena— del Ecuador. La combinación de estos factores ha permitido al movimiento indígena ubicarse en el centro de la sociedad y adquirir una voz que se escucha en todo el país y en buena parte del continente.

Aunque la importancia que las referencias a la representatividad tienen para la posición del movimiento indígena en el discurso político

es central, existen muy pocos estudios que intentan aclarar cómo el movimiento representa a quién. Dado que la actual crisis del movimiento indígena en el Ecuador ha sido descrita como crisis de representatividad, puede sorprender que este mismo factor no haya sido investigado a profundidad. El presente texto va a intentar responder a esta falencia.

### **Representatividad como instrumento estratégico**

Movimientos sociales, sobre todo aquellos que ponen énfasis en su trasfondo identitario, dependen en gran medida de su capacidad de presentarse como representación legítima del grupo que dicen representar. Tienen que ser vistos tanto por este grupo —desde adentro— como por otros actores —desde afuera— como representantes del grupo en cuestión, legitimado por una gran acogida de este grupo o un número elevado de miembros (en palabras de Polletta & Jasper (2001) se trata de movilizar la identidad colectiva). De esta forma, el éxito de un movimiento social depende de su política de representatividad y legitimidad. Como en el caso de los movimientos sociales identitarios, se trata de grupos bien identificados y cuantificables; la representatividad adquiere un rol especial. El movimiento identitario no sólo habla por un cierto sector de la población y dentro de éste, sólo por determinados intereses particulares —como, por ejemplo, los sindicatos u organizaciones barriales—, sino que se ve en una posición que involucra representar a un grupo cerrado e identificado de forma completa. No sólo quiere implementar ciertas demandas, sino que tiene que hablar por el grupo entero.

En el caso del movimiento indígena en el Ecuador, esta política de representatividad se hace obvia. Es visto como representante legítimo de un grupo claramente demarcado, por lo tanto, es homogeneizado. “El” movimiento indígena como actor único habla por “los” indígenas como grupo cerrado y definido. Al mismo tiempo, esta homogenización es una estrategia política del movimiento para así demostrar que tiene un gran número de miembros que puede movilizar cuando sea necesario.

No obstante, el movimiento indígena ecuatoriano —como todo movimiento social— está formado por diferentes organizaciones que cooperan o compiten entre sí por el acceso a recursos materiales e inma-

teriales. La organización más grande, “más representativa a nivel nacional” (Bretón, 2003: 219-220), y en cierta medida hegemónica (Lucero, 2008: 151) de este movimiento es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Su posición en la política de representatividad es clara. Según ella misma, “es el gobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador” (CONAIE, s.f.: 6) y se entiende como representación general de los indígenas (Wolff, 2010: 21). De esta manera, ha sido capaz de presentarse como representante legítimo de todos los indígenas, aunque como organización sólo representa a una parte de ellos.

Otra organización a nivel nacional, más pequeña que la CONAIE, tiene una estrategia semejante, dirigida hacia un subgrupo de los indígenas. El Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) se autodefine como “entidad rectora del desarrollo integral de los pueblos indígenas evangélicos del Ecuador” o sea representante “de carácter eclesial, social e interdenominacional sin fines de lucro, fundamentada en el Trino Dios [...] para el servicio de los pueblos indígenas del Ecuador” (FEINE, 2010: 3). Se entiende como “producto de la discriminación a los pueblos indígenas evangélicos” (FEINE, s.f.) tanto en la sociedad general como en las otras organizaciones indígenas.

La tercera organización nacional indígena activa, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), tiene otra estrategia. Como su nombre ya deja entrever, no proclama ser representante de uno u otro grupo determinado en su totalidad. Más bien, “se define como pluriétnica, pluriregional, alineada con los pobres del Ecuador y Latinoamérica” (FENOCIN, 1999: 103), o sea, dice representar a grupos que no necesariamente son miembros de ella o participan en sus acciones. No sólo lucha por sus intereses y los de sus miembros, sino por los intereses generales de grandes sectores de la sociedad. Según ella, “[r]epresenta a amplios sectores rurales y urbanos marginales del Ecuador” (FENOCIN, 2004: 32).

La CONAIE es una organización de un movimiento social —o sea representante de ciertos grupos en la población— que al mismo tiempo se entiende como gobierno de los indígenas o como una “estructura encargada de definir las políticas públicas dirigidas a esos pueblos” (Ospina, 2009: 139) que por lo tanto incluye a todos los indígenas sin importar su

posición política. Esto lleva claramente a conflictos entre la CONAIE y las otras organizaciones que según la visión de gobierno de los indígenas deberían subordinarse a ella (ibídem).

No siempre fue así. Una de las primeras manifestaciones de esta visión que la CONAIE tiene de sí misma fue la propuesta de Ley de Nacionalidades de 1988 que “reconoce a la CONAIE [...] como órgano representativo con lo que promueve una gestión unitaria y facilita la fluidez de interrelación. Para sus actividades constará una partida en el Presupuesto General del Estado” (CEAI, 1988: 14). Además de esto, se reconoce la autonomía de la CONAIE y sus organizaciones y se prohíbe al gobierno reconocer otras organizaciones indígenas (ibídem, p. 25). De la perspectiva actual, resulta extraño que esta ley haya sido preparada por el Partido Socialista con la participación no sólo de la CONAIE y sus organizaciones, sino también de otras organizaciones indígenas como la FENOCIN, competidores de aquella (ibídem, p. 2). Esta propuesta de ley nunca fue discutida en el congreso. Después de este momento, las organizaciones indígenas minoritarias ya no aceptaron a la CONAIE como un posible gobierno o una representación unificada de todos los indígenas, pero sí como organización central y hegemónica con la que se unían en ciertas ocasiones en comités ad-hoc para realizar movilizaciones.

## **La estructura del movimiento indígena ecuatoriano**

El movimiento indígena ecuatoriano difiere de muchos movimientos sociales por el gran número de organizaciones que lo componen. Estas organizaciones existen en los más diferentes tipos y niveles, uniéndose según lo que Víctor Bretón llama una “estructura piramidal” (Bretón, 2003: 219). La base del movimiento indígena son las organizaciones locales o de primer grado (OPG) que pueden ser comunidades, cooperativas, asociaciones, etc. Las OPG pueden unirse en organizaciones regionales, federaciones u organizaciones de segundo grado (OSG) que normalmente abarcan una multitud de diferentes OPG con enfoques y funciones diversas. Éstas representan a sus OPG y por lo tanto levantan reivindicaciones “que no siempre responden al interés general o a las prioridades del desarrollo local” (Martínez Valle, 2006: 110). Las OSG, por su parte, pueden unirse



en organizaciones de tercer grado (OTG) que en algunos casos ya son las organizaciones nacionales (FENOCIN, 1999: 11), pero en otros —como en el caso de la CONAIE— se reúnen en un cuarto grado para formar la organización nacional (Bretón, 2003: 219-220). Este modelo es esquemático y no siempre aplica. En cuanto a algunas organizaciones amazónicas, sobre todo la Federación de Centros Shuar, existe un nivel más, convirtiendo a la CONAIE en este caso en organización de quinto grado. Así, los Centros Shuar son las organizaciones locales o de primer grado de la Federación Shuar. Se unen en Asociaciones Shuar de segundo grado que por su parte forman la Federación Shuar —contando desde abajo, ya el tercer grado. La Federación Shuar es miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)<sup>1</sup> que se une con otras organizaciones en la CONAIE.

El centro y corazón del movimiento indígena son las organizaciones de primer grado, autónomas en sus decisiones políticas y asociadas de forma libre y voluntaria en los grados más altos. Son estas organizaciones las que tienen toda la membresía del movimiento, dado que las OSG y OTG no son más que federaciones de las organizaciones del nivel más bajo y donde “no existe la afiliación” (León, 1991: 402) individual. Más bien, se trata de un sistema de adhesión que se basa en la participación activa y la elección y delegación por las OPG. En la mayoría de los casos, toda la comunidad local es miembro de una OPG. Dado el rol central de estas organizaciones, todos los líderes indígenas son delegados de sus respectivas OPG y tienen que volver a sus comunidades después de cumplido el rol para el cual fueron elegidos, creando así “una permanente renovación de dirigentes y de miembros participantes” (León, 1991: 402).

Las OSG, por su parte, han sido destinatarias de fondos nacionales e internacionales, convirtiéndolas en actores de desarrollo y así cambiando su estructura en cierta medida (Martínez Valle, 2006: 109). Es en este contexto que nacieron los únicos estudios cuantitativos sobre el movimiento indígena. El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) realizó dos estudios en 1998 y 2002 sobre las

---

1 En su congreso de septiembre de 2013, la CONFENIAE cambia su nombre a Gobierno de las Naciones Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOAIE).

OSG, su membresía y su rol social (Martínez Valle, 2006: 113). Resultó que la gran mayoría de las OSG (91%) se ubican en la sierra y allí sobre todo en la región central. Este hecho se debe a la “estrecha correlación entre [...] alta densidad de población indígena y densidad organizativa” (Martínez Valle, 2006: 114). Según los estudios de PRODEPINE, había en ese tiempo 7.072 OPG con 1.161.870 personas o 193.645 familias miembros (Ramón, 2001: 49-50). Un resultado de alto interés es que sólo el 24% de las OPG de estas OSG son comunas indígenas, mientras que el resto (76%) son clubs, juntas de agua, grupos religiosos, grupos de mujeres, asociaciones o cooperativas (Martínez Valle, 2006: 115). Por lo tanto, la mayoría de las OSG son pluriétnicas (el 45,7% según Ramón (2001: 51)), siendo sólo el 35% (54 de un total de 155 OSG sin la Amazonía (Ramón, 2001: 51)) exclusivamente indígenas (Martínez Valle, 2006: 115). Esto significa que el carácter indígena de CONAIE y FEINE no corresponde completamente con la composición de su membresía: desde abajo, el movimiento indígena es abierto y pluralista (Ramón, 2001: 51).

Además, resulta que las OSG mantienen su autonomía de forma considerable. Un “30% de las OSG se reclaman independientes o ‘militan’ en alguna de las organizaciones nacionales en determinadas ocasiones”. Especialmente entre las bases de CONAIE y FEINE en la sierra central parece haber una mezcla de organizaciones que hace complicado distinguirlas claramente —algo que no pasa en la misma medida con las organizaciones de la FENOCIN (Ramón, 2001: 64-65).

En las OSG se basa también otro estudio cuantitativo sobre la membresía del movimiento indígena en el Ecuador. En el año 2007, el organismo estatal Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) realizó un estudio completo sobre las OSG en el país. Según este estudio, hay 141 OSG en 16 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe) que son parte de la CONAIE, sumando una membresía estimada de 804.801 personas. La FENOCIN, por su parte, cuenta con 17 OSG en 7 provincias (Cañar, Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Pichincha, Azuay) y 109.278 personas miembros. La FEINE tiene 5 OSG en 4 provincias (Chimborazo, Imbabura, Pastaza y Cañar) y 26.384 per-

sonas miembros. La Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la más pequeña de las organizaciones nacionales, cuenta solamente con 2 OSG en 2 provincias (Chimborazo y Esmeraldas) y 5.655 personas miembros (IEE, s.f.). La FEI nunca “alcanzó a tener la representatividad nacional de los indígenas” (CONAIE, 1989: 31-32) y desde los años 1960 no ha logrado realizar acciones grandes, por lo cual no será tratada aquí.

Si se comparan estas cifras con la población indígena general según los últimos censos, se puede ver que la representatividad que reclama el movimiento indígena parece ser comprobable. Existen dos censos nacionales que preguntan por la autodefinición étnica. En el Censo de 2001, 830.418 personas se autodefinieron como indígenas, esto corresponde a un 6,8% de la población total (Chisaguano, 2008: 100). El siguiente censo —el más actual— no difiere mucho de este resultado. En 2010, se autodefinieron 1.018.176 personas o 7,0% de la población total (14.483.499 personas) como indígenas (INEC, 2010). No obstante, existen efectos en los censos que hacen probables números mayores, por lo que las organizaciones indígenas asumen que hasta un 30% de la población ecuatoriana es indígena. Como la autodefinición es libre y no se comprueba de alguna forma, es posible que algunas personas declaren ser miembros de un grupo étnico con el que no tienen mucha relación. Especialmente los indígenas migrados hacia las ciudades tienen motivaciones de declararse como mestizos debido al racismo estructural —el mismo grupo que ya no participa en las OPG del movimiento indígena.<sup>2</sup>

Con relación a la valoración numérica del movimiento indígena, se puede ver una estrategia de representatividad interesante de algunas organizaciones nacionales: la política de números que implica la proclamación abierta de representatividad de un cierto número de organizaciones miembros. Es llamativo que sólo las organizaciones nacionales minoritarias usen este instrumento estratégico. La FENOCIN proclama tener organizaciones en 18 provincias del país y 60 OSG con más de 1.200 OPG (FENOCIN, 2004: 32) —números que mantiene hasta hoy. La FEINE, por su parte, dice tener 18 OSG en 18 provincias con 2.800 (o 2.323 (FEINE, 2010: 15)) comunidades e iglesias indígenas y 1.200 pas-

---

2 Speiser (2004) analiza con mayor detalle estos efectos.

tores (FEINE, s.f.). Asimismo, afirma haber tenido un crecimiento “a un ritmo del 65% anual en los últimos 10 años” (FEINE, 2010: 15), lo que la convertiría pronto en la organización indígena central. De esta forma, las organizaciones nacionales minoritarias aumentan su membresía para así demostrar su impacto y su capacidad de movilización, un impacto y una capacidad que no necesariamente son comprobables.

### **Discurso y representatividad: Estrategias de legitimidad**

Por la gran importancia que la representatividad —y por ella, la legitimidad— tiene en un movimiento social en general, y uno identitario como el indígena en especial, este movimiento ha desarrollado estrategias discursivas para aumentarla. Como ya de por sí es definido como movimiento identitario con base étnica, el uso de “la etnicidad como estrategia” (Bretón, 2003: 219) parece una selección obvia. Pero es más complicado: no sólo se trata de emplear un esencialismo estratégico para redefinir y fortalecer lo étnico, sino también de hacer visible al grupo que el movimiento representa, su posición en la sociedad y de qué forma puede contribuir para fines compartidos en esta sociedad. De esta forma, el movimiento indígena ecuatoriano redefine a los indígenas a los cuales representa, resalta su posición central en la sociedad y explica cómo su participación puede contribuir a un Estado y a una sociedad mejores. En este sentido se hablará de política de nombres, política de posición social y reforma política continua.

#### ***Política de nombres***

Una estrategia importante para aumentar tanto la visibilidad como la representatividad de una organización y de su movimiento social es la política de nombres. Jane Jenson describe esta estrategia en su análisis de los “movimientos nacionalistas” en Canadá que rompen con el tradicional imaginario de esta nación como pluralista (Jenson, 1995: 108-109). La política de nombres sigue ciertos puntos generales:

[Los] movimientos luchan por nombres y buscan reconocimiento del que prefieren, tanto dentro como fuera de la comunidad. En la compe-

tencia por el espacio discursivo, comunidades se están imaginando más que su presente y futuro; también se imaginan sus pasados. Por lo tanto, movimientos sociales que hacen demandas nacionales, como todos los otros movimientos sociales, escriben y re-escriben la historia para justificar definiciones contemporáneas de intereses y estrategias. El pasado imaginando es a menudo un campo de práctica tan importante como el presente. (Jenson, 1995: 107-108)

De esta forma, el “hecho de representar a una comunidad con un nombre tiene consecuencias reales, materiales; no es solamente una lucha por palabras” (Jenson, 1995: 108). Más bien, resalta y fija estructuras sociales y facilita o complica así la acción de un movimiento social. En el caso del movimiento indígena ecuatoriano, la política de nombres tiene tres aspectos centrales. Por un lado, como en el caso canadiense, la identidad que el movimiento indígena construye está basada en la experiencia colonial que convierte a la identidad indígena en “una anticolonial” (Jenson, 1995: 112). Según la CONAIE:

Los pueblos indios nos hemos unido partiendo [...] del reconocimiento de nuestra heterogeneidad así como de los rasgos culturales semejantes; de la convicción de ser partícipes de una misma historia de opresión y explotación. (1989: 268-269)

En este marco cabe el uso de las palabras “indio” e “indígena” por el movimiento indígena que sólo tiene sentido en relación con la colonialidad incrustada en la sociedad ecuatoriana. Ya la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), fundada en 1944, recoge en su nombre esta palabra, indicando su orientación anticolonial. Todas las posteriores organizaciones nacionales del movimiento indígena siguieron este ejemplo.

Un segundo aspecto es el “rechazo de los nombres impuestos por los colonizadores” (Jenson, 1995: 112). Esto se puede ver tanto en los nombres de las organizaciones monoétnicas como en el discurso del movimiento indígena, sobre todo de la CONAIE, que repite una y otra vez los nombres propios de los pueblos indígenas (véase CONAIE, 1989: 261-262) y deslegitima los nombres impuestos por españoles y mestizos.

El tercer aspecto es el uso del concepto de nacionalidad que sirve de “instrumento organizador” (Becker, 2008: 173) para la CONAIE — esto “no tanto porque ‘nacionalidades’ refleje la realidad sino porque fueron capaces de movilizar con este discurso” (Becker, 2008: 173). Este concepto forma parte de la política de nombres, dado que encaja muy bien en las demandas por autonomía y autodeterminación (Jenson, 1995: 113). Pone énfasis en lo propio y deriva de esto la demanda por los derechos colectivos. En este contexto, nacionalidad no se refiere a la membresía en un Estado-nación, más bien tiene que ver con la capacidad de auto-determinación por estructuras propias. Según la CONAIE, las nacionalidades indígenas son “una comunidad de historia, lengua, cultura y territorio” (CONAIE, 1989: 279) y los pueblos indígenas por esto están “regidos por nuestras propias leyes, costumbres, creencias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios” (CONAIE, 1994: 49). Es decir, el concepto de nacionalidad “genera recursos estratégicos” (Jenson, 1995: 116), volviendo a los grupos indígenas en unidades definidas que por eso tienen metas claras.

El hecho que el concepto de nacionalidades indígenas “establece fronteras discursivas” (Jenson, 1995: 116), haciendo más visibles las diferencias con otros grupos y por lo tanto definiendo un camino de estrategias políticas viables, puede ser la razón que sólo la CONAIE y sus organizaciones optaron por usar el concepto de nacionalidad indígena. La FEINE se define más bien por la religión, la FENOCIN por clase. De hecho, emplearon la política de nombres en los primeros dos aspectos, rechazando el tercero para no complicar las alianzas y cooperaciones inter-étnicas necesarias.

### ***Política de posición social***

Como la política de nombres necesariamente crea fronteras entre los grupos, es igualmente necesario ubicar al grupo que el movimiento social representa en la sociedad nacional. Sólo así puede presentarse como un actor social central cuyas demandas no son particularistas sino que incumben a toda la sociedad. El movimiento indígena ecuatoriano hace esto, resaltando que en el país no sólo hay “una nación surgida del mestiza-

je [sino] también nacionalidades indígenas diversas” (CEAI, 1988: 7). La invisibilización de estas últimas lleva a que no puede existir una verdadera nación por “la falacia de un Estado homogéneo, [...] la dominación, el racismo, la exclusión, la inexistencia de una nación, los complejos traumas mestizos y la conflictividad del Ecuador” (FENOCIN, 1999: 150). Por lo tanto, la FENOCIN se contrapone a este panorama como una organización “con un carácter abierto, plural, incluyente, unitario e intercultural, sin un etnicismo unilateral y ni divisionista” (FENOCIN, 2004: 32). Su trasfondo es el de clase social, o sea, de una categoría que atraviesa la sociedad. Lo mismo se puede asumir de la FEINE, sólo que en este caso, la categoría social es la religión, estableciendo alianzas “naturales” con iglesias evangélicas en las ciudades del país y a nivel internacional.

La CONAIE, en cambio, se posiciona de forma múltiple. Según ella, existe un “doble carácter de nuestra problemática: como miembros de una clase y como parte de diferentes nacionalidades indígenas” (CONAIE, 1989: 261-262). No sólo sufre de opresión en cuanto a nacionalidad sino que “también somos parte de una sociedad más amplia” (CONAIE, 1989: 268-269). Según ellos, el “problema del indio [...] es un problema económico-político estructural, y por lo mismo un problema nacional y que para solucionarlo requiere el concurso de toda la sociedad”. De esto deriva su lema de “unidad en la diversidad”, que se dirige tanto a su membresía como al Estado y la sociedad en general (CONAIE 1994: 5, 13).

La política de posición social permite al movimiento indígena presentar al grupo que representa no como marginal y necesitado de apoyo, sino como central, entremezclado y aliado con otros sectores sociales. No son solamente una minoría étnica, sino que forman parte de la estructura de clases de la sociedad, en concreto, de los trabajadores rurales y pequeños campesinos. De esto deriva su derecho y su obligación de luchar por la sociedad en su conjunto y presentar alternativas sociales y políticas para todo el país.

### ***Reforma política continua***

La posición central del grupo de los indígenas en la sociedad vuelve a estos actores políticos importantes, capaces de desarrollar alternativas y

así solucionar los problemas que el Estado y la sociedad tienen. Refiriéndose a esta posición central, la CONAIE describe al Estado como “Estado Uninacional Burgués, hegemónico en su naturaleza jurídico-política y económica, [que] es excluyente, antidemocrática, represiva y pro-imperialista” (CONAIE, 1994: 6, mayúsculas en el original).<sup>3</sup> En este Estado, “los principios fundamentales de la Democracia: igualdad, libertad, fraternidad y paz social, no se han cumplido” (ibídem). Por lo tanto, el actual sistema no cumple con sus propios principios, situación que contrapone a las élites políticas contra el pueblo en general, más allá de sus características étnicas. Se trata de un “falso sistema democrático representativo imperante” (ibídem, p. 12).

La actual Administración Pública es ineficiente, corrupta, inmoral, segregacionista y antidemocrática; la sociedad en general, y los Pueblos y Nacionalidades Indígenas somos víctimas de la deficiente organización y funcionamiento del aparato estatal. (CONAIE, 1994: 18)

La FENOCIN describe al actual Estado y la sociedad como proyecto “del poder, de la exclusión, la rigidez y el sometimiento a los acreedores internacionales, que destruye el capital social, los valores éticos, la identidad y la confianza entre los ecuatorian@s” (FENOCIN, 2004: 27). Al mismo tiempo pretende limitar los “derechos de los campesinos indígenas y afroecuatorianos bajo el concepto de ‘minorías étnicas’” (ibídem, p. 29).

El proyecto que el movimiento contrapone a esta situación es, según las palabras de la CONAIE, “la unidad con todos los sectores populares para la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y pluricultural, representada en un Estado plurinacional” (CONAIE, 1989: 268-269). Por esto, no quieren tomar el poder sino llegar a “la transformación de la naturaleza del actual poder del Estado Uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático y represivo; y construir la Nueva Sociedad Humanista Plurinacional” (CONAIE,

---

3 Esta descripción sigue válida, a pesar de la Constitución de 2008. Según el movimiento indígena, la declaración del Ecuador como Estado Plurinacional sólo es cosmética y no corresponde al cambio profundo que ellos describen como plurinacionalidad (véase Macas, 2010; Tenesaca, 2010).



1994: 7). Quieren posibilitar la participación de todos los sectores de la sociedad mediante “un reordenamiento de las estructuras jurídico-políticas, administrativas y económicas” (CONAIE, 1994: 12). La CONAIE actualizó estas demandas en intervenciones hasta hoy.

También la FENOCIN desarrolló una alternativa a la situación actual, partiendo de otros principios. El proyecto de país que contrapone al de las élites “es el de los ecuatorian@s del pueblo, del movimiento, la participación, la inclusión y la esperanza” (FENOCIN, 2004: 29). Es participativo y permite “forjar en nuestro país un contexto social intercultural, flexible y democrático” (ibídem).

Estos proyectos políticos se dirigen tanto hacia el grupo que el movimiento representa, con contenidos de autonomía y autodeterminación, como hacia la sociedad en general, resaltando las deficiencias de la democracia actual. No sólo luchan por intereses particularistas que no incumben a la sociedad no-indígena, sino que pretenden abrir al Estado para todos los excluidos, independientemente de su etnia. De esta forma, el movimiento indígena y sus organizaciones demuestran que representan un grupo central de la sociedad que no quiere separarse o solamente tener derechos especiales, sino que pretende crear un mejor Estado y una mejor sociedad para todos. Este trasfondo político se expresa en permanentes propuestas políticas en la política actual.

### **¿Crisis de representatividad o fin de hegemonía organizativa?**

Con la participación de la CONAIE y sus aliados en el gobierno de Lucio Gutiérrez 2002-2003, pero más claramente en la presidencia de Rafael Correa y el auge de su partido Alianza PAÍS a partir de 2006, empieza lo que ha sido descrito como una “aguda crisis de representatividad” (Breton, 2008: 130) del movimiento indígena ecuatoriano. Muchas veces, este efecto ha sido entendido como resultado de que las élites del movimiento ya no representan a sus bases y que la identidad colectiva en cuanto al movimiento de éstas, se distanció más y más de lo que es visto como la identidad colectiva del movimiento en general (Polletta & Jasper, 2001: 292).

Visto desde más cerca, resulta que la crisis del movimiento indígena también tiene relación con una serie de estrategias por parte del gobier-

no de Rafael Correa. Éste respondió a las organizaciones, y lo que aquí se llamó política de posición social, con una serie de programas dirigidos hacia las organizaciones de primer y segundo grado que tienen como efecto el distanciamiento entre las bases y organizaciones nacionales. Entre éstas cuenta el final de los espacios de participación institucionales en el Estado para las organizaciones indígenas. En 2008 y 2009, el gobierno revocó las autonomías de instituciones que eran resultado de la lucha del movimiento indígena (Kaltmeier, 2010: 6). En especial, se trata de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) que desde los años 1980 había estado bajo el control de la CONAIE y, más tarde, de las otras organizaciones del movimiento indígena (Martínez Novo, 2010: 15). Las funciones de la DINEIB fueron reintegradas al Ministerio de Educación, quitando al movimiento indígena la autonomía institucional. El fin de la autonomía de la DINEIB es de especial importancia, dado que muchos de los líderes del movimiento indígena, especialmente de la CONAIE, trabajan como profesores bilingües, convirtiendo a la DINEIB en un recurso estratégico del movimiento (Martínez Novo, 2010: 16). De la misma forma se suspendió al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), transfiriendo sus funciones hacia instituciones estatales como la nueva Secretaría de Pueblos, Movimientos y Participación Ciudadana que colabora de preferencia con organizaciones indígenas locales y regionales —en lugar de las organizaciones nacionales (Wolff, 2010: 21). También programas sociales como el bono de desarrollo humano y los programas ecológicos “Socio Páramo” y “Socio Bosque” parecen tener el efecto de reducir el impacto de las organizaciones indígenas nacionales enfocándose directamente en las organizaciones locales y regionales (Martínez Novo, 2010: 7). De esta forma, el peso del movimiento indígena se mueve hacia las organizaciones de primer y segundo grado, dejando a las organizaciones nacionales sin función política, y por lo tanto, sin capacidad de actuar. Con esto, se acentúa el proceso de convertir a las OPG y OSG en actores de desarrollo que ya se inició con PRODEPINE a fines de los años 1990. “Todo ello, en suma, ha ejercido un poderoso influjo de cara a canalizar las reivindicaciones del movimiento indígena hacia andariveles asumibles por el modelo hegemónico” (Bretón, 2008: 127-128).

El gobierno de Correa reaccionó además a lo que aquí se llamó reforma política continua, adaptando conceptos clave del movimiento indígena como plurinacionalidad, interculturalidad y *sumak kawsay*/buen vivir en su discurso y en la Constitución de 2008 (Kaltmeier, 2010: 5-6), sin dar mayor definición a estos conceptos o entendiéndolos de una forma diferente que el movimiento. Más bien, el gobierno puso énfasis en la unidad y el rol del Estado central, superando a las autonomías territoriales y la representación corporativa de ciertos sectores de la sociedad, como son los indígenas (Martínez Novo, 2010: 12). De esta forma, el gobierno y Alianza PAÍS reducen la conexión de las demandas indígenas con el movimiento, subordinándolas a su propio programa político. Como dicen algunos líderes indígenas: “Aunque sea de adorno, pero en la Constitución está la Pachamama; aunque sea de fachada está también la plurinacionalidad” (Tenesaca, 2010: 108-109). O también: “Ahora decimos en el Ecuador, como ironía, está ya colgado en la Constitución el *Sumak Kawsay*” (Macas, 2010: 14). Al mismo tiempo, el gobierno recibió apoyo por una serie de líderes y colaboradores de la CONAIE que se unieron a Alianza PAÍS o aceptaron puestos en el gobierno y el Estado (Martínez Novo, 2010: 7; León, 2010: 17).

Una tercera estrategia del gobierno se mueve a nivel de las organizaciones nacionales del movimiento indígena. Como rechazan aceptar a la CONAIE como gobierno de los indígenas (Wolff, 2010: 21), Correa y Alianza PAÍS se aliaron con las otras organizaciones indígenas nacionales (Martínez Novo, 2010: 7), lo que llevó al fortalecimiento considerable de éstas. Especialmente la FENOCIN apoyó la política del gobierno en los primeros años abiertamente, lo que le dio mayor influencia a esta organización. En palabras de Jorge León:

[...] la adhesión completa de la FENOCIN al gobierno de Correa le ha proporcionado actualmente mayor espacio de acción pública y reconocimiento. [...] Esto sirvió al gobierno de Correa al momento de definir propuestas, por ejemplo, al interior de la Asamblea Constituyente, pues la CONAIE ya no fue la única organización que podía reivindicar la representación indígena, transformándose en una voz entre otras. (2010: 16-17)

Estas estrategias han conducido a lo que parece ser el fin de la hegemonía organizativa de la CONAIE y al fortalecimiento de las otras organizaciones indígenas, especialmente de niveles más bajos. El movimiento indígena, definido hasta mediados del año 2000 por una organización central que determina la línea política general, ahora se presenta como un movimiento social pluralista marcado por una serie de conflictos —y por intentos de unificación y de llegar a metas comunes.

## Conclusión

La pregunta a quién representa el movimiento indígena ecuatoriano resulta compleja. No se deja reducir a un asunto de proporción numérica, aunque las cifras que existen sugieren que básicamente todos que declaran ser indígenas forman parte del movimiento. El aspecto discursivo de la representatividad como manera de crear no sólo legitimidad sino de ubicar al movimiento en el centro de la sociedad y de la política nacional tiene quizás una mayor importancia. La estrategia discursiva del movimiento indígena de crear representatividad mediante una política de nombres, de posición social y de reforma política continua ha resultado muy exitosa. Fue posible presentar así al movimiento indígena como actor social central, como un movimiento que no sólo lucha por los intereses de los indígenas, sino que entiende los problemas de ellos como problemas generales de la sociedad en su conjunto. Por esta razón, las propuestas del movimiento indígena tienen aspectos fuertes de democratización y participación para todos, y no se reduce a reivindicar un régimen de autonomías indígenas.

Desde los inicios del movimiento indígena, el Estado ecuatoriano ha intentado reducir la representatividad de éste, al menos en el discurso público. El gobierno de Rafael Correa ha sido el primero en desarrollar una contra-estrategia eficaz: mientras que acogía las demandas y algunas personas centrales del movimiento indígena, las subordinaba a su propio programa político, dejando a las organizaciones sin contenido propio. Políticas estatales que aprovecharon la estructura pluralista y heterogénea del movimiento quitando legitimidad a las organizaciones nacionales —las únicas entidades del movimiento indígena capaces de formular propues-

tas políticas para el país entero— y aumentando la conflictividad interna ya existente, llevaron a un cambio profundo del movimiento indígena.

Este cambio, muchas veces descrito como crisis de representatividad, es sobre todo una pluralización del movimiento indígena, de un movimiento que hasta hace poco había sido definido por la hegemonía casi absoluta de una organización nacional. Hoy en día, hay tres organizaciones indígenas nacionales que reclaman representatividad y que compiten entre sí por recursos. El futuro va a demostrar de qué forma y con qué peso van a sobrevivir y si van a llegar a unirse no solamente para acciones específicas, sino alrededor de una línea política más general. Este proceso unificador —que ya lleva algunos años— parece ser la única manera de actualizar las políticas de representatividad adaptándolo a la nueva situación política en el país.

## Bibliografía

BECKER, Marc

2008 *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indian Movements*. Durham, London: Duke University Press.

BRETÓN, Víctor

2003 Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. En V. Bretón & F. García (Eds.), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.

2008 De la Ventriloquia a la Etnofagia o la Etnitización del Desarrollo Rural en los Andes Ecuatorianos. En M. Martínez Mauri & E. Rodríguez Blanco (Eds.), *Intelectuales, Mediadores y Antropólogos. La Traducción y la Reinterpretación de lo Global en lo Local*. Donostia-San Sebastián: ANKULEGI Antropologia Elkarte.

CHISAGUANO, Silverio

2008 Visibilización de la población indígena del Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Estadística*, septiembre, 97-107.

COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS INDÍGENAS

1988 *Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas*. Quito: Congreso Nacional de la República del Ecuador.

CONAIE

1989 *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro Proceso organizativo*. Quito: Tincui, CONAIE, Abya-Yala.

1994 *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.

s/f *¿Qué es la CONAIE? El 22 de Octubre del 2007*. Quito: CONAIE.

## FEINE

- 2010 *Plan Estratégico 2010-2014*. Recuperado de: <http://www.feine.org.ec/pacha/wp-content/uploads/2011/12/Plan-Estrategico-de-FEINE-2010-2014.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)
- s/f *Treinta años de lucha en favor de los pueblos indígenas*. Recuperado de: <http://www.feine.org.ec/esp/?p=258> (Consultado: 8/5/2011.)

## FENOCIN

- 1999 *Hacia el nuevo Milenio. Porque en el campo está la fuerza del Desarrollo de la Identidad y la Vida*. Quito: FENOCIN.
- 2004 *Noveno Congreso Ambato, 20-22 de mayo de 2004*. Quito: FENOCIN.

## IEE, Instituto de Estudios Ecuatorianos

- s/f *Mapeo, Actores y Poder*. Anexos. Recuperado de: [http://www.iee.org.ec/investigaciones/MAPEO%20actores%20y%20poder/actorespoder\\_anexo.pdf](http://www.iee.org.ec/investigaciones/MAPEO%20actores%20y%20poder/actorespoder_anexo.pdf) (Consultado: 22/7/2013.)

## INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos

- 2010 *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de: <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl> (Consultado: 10/9/2011.)

## JENSON, Jane

- 1995 What's in a Name? Nationalist Movements and Public Discourse. En H. Johnston & B. Klandermans (Eds.), *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

## KALTMEIER, Olaf

- 2010 Educación Intercultural y Políticas de identidad. En J. Ströbele-Gregor, et al. (Eds.), *Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina: Construyendo Interculturalidad. Pueblos Indígenas, Educación y Políticas de Identidad en América Latina*. Eschborn: GTZ.

## LEÓN TRUJILLO, Jorge

- 1991 Las organizaciones indígenas: Igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados. En D. Cornejo (Ed.), *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.
- 2010 Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 37, 13-23.

## LUCERO, José Antonio

- 2008 Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia. En A. Bebbington, et al., (Eds.), *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington D.C.: World Bank.

## MACAS, Luis

- 2010 Sumak Kawsay: La vida en plenitud. *ALAI* 452, 14-16.

MARTÍNEZ NOVO, Carmen

- 2010 *The "Citizen's Revolution" and the Indigenous Movement in Ecuador: Re-centering the Ecuadorian State at the Expense of Social Movements*. Presentado durante la conferencia SARR "Off Centered States: Political Formation and Deformation in the Andes", 27-29 de mayo, Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://sarr.emory.edu/documents/Andes/MartinezNovo.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)

MARTÍNEZ VALLE, Luciano

- 2006 Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. En H. Grammont (Ed.). *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C04MValle.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)

OSPINA, Pablo

- 2009 "Nos vino un huracán político": la crisis de la CONAIE. En P. Ospina, O. Kaltmeier & C. Büschges (Eds.). *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.

POLLETTA, Francesca, & Jasper, James

- 2001 Collective Identity and Social Movements. *Annual Reviews Sociol* 27, 283–305.

RAMÓN, Galo

- 2001 El índice de capacidad Institucional de las OSGs en el Ecuador. En A. Bebbington & V. Torres (Eds.), *Capital Social en los Andes*. Quito: Abya-Yala.

SPEISER, Sabine

- 2004 Indigene Völker in Städten: präsent und doch nicht wahrgenommen. En GTZ (Ed.), *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*. Heidelberg: Cooperación Técnica Alemana.

TENESACA, Delfín

- 2010 Pueblos indígenas: Exclusión histórica, aportes civilizatorios y nuevo contexto constitucional. En M. Lang & A. Santillana (Comps.), *Democracia, Participación y Socialismo. Bolivia, Ecuador, Venezuela*. Quito: Rosa-Luxemburg-Stiftung, Sede Ecuador.

WOLFF, Jonas

- 2010 *Elitenwandel in Ecuador Soziopolitische Akteure und politische Perspektiven*. Marzo. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07116.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)